

Raport de evaluare

a priorităților și proiectelor POR 2007-2013 destinate mediului de afaceri

1. Introducere

1.1 Programul Operațional Regional - priorități destinate mediului de afaceri

1. Programul Operațional Regional (POR) are drept obiectiv strategic „dezvoltarea economico-socială, echilibrată în profil teritorial și de natură durabilă a regiunilor României, corespunzător nevoilor lor și resurselor specifice, prin concentrarea asupra polilor urbani de creștere, prin îmbunătățirea infrastructurii și susținerea mediului de afaceri”.

2. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv s-a realizat o alocare diferențiată a fondurilor programului pe regiuni de dezvoltare, invers proporțional cu Produsul Intern Brut (PIB) regional, regiunile mai slab dezvoltate având prioritate. De asemenea, programul acordă atenție sprijinirii dezvoltării durabile a municipiilor desemnate drept Poli de Creștere, urmărind astfel obiectivul dezvoltării policentrice a teritoriului României. POR 2007-2013 dispune de 4,568 miliarde euro, dintre care 81,56% din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și 12,79% de la Bugetul de Stat al României. La aceasta se adaugă o contribuție estimativă de 1,61% din partea bugetelor locale și de 4% din partea sectorului privat.

3. Între obiectivele POR se regăsește sprijinirea mediului de afaceri regional, care se realizează la rândul său prin intermediul a patru priorități principale: înființarea de structuri suport pentru afaceri, susținerea microîntreprinderilor, reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea acestora pentru noi activități economice și dezvoltarea infrastructurii turistice. Fondurile disponibile pentru aceste priorități sunt grupate în cadrul a trei Axe Prioritare (AP) și în continuare, în cadrul acestora, în cadrul a cinci Domenii Majore de Intervenție (DMI), astfel:

AP 1 - Sprijinirea Dezvoltării durabile a orașelor - poli urbani de creștere

DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare, *Subdomeniul b)* Dezvoltarea durabilă a mediului de afaceri

AP 4 - Sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local

DMI 4.1 Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor

DMI 4.2 Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea pentru noi activități

DMI 4.3 Sprijinirea dezvoltării microîntreprinderilor

AP 5 - Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului

DMI 5.2 Crearea, dezvoltarea, modernizarea infrastructurii de turism

1.2 Proiectul de evaluare

4. Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional (AM POR) din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului (MDRT) a contractat un consorțiu de firme¹ pentru a realiza evaluarea tematică a implementării proiectelor și priorităților POR 2007-2013 destinate mediului de afaceri. **Obiectivul general** al proiectului de evaluare este de a contribui la îmbunătățirea absorbției fondurilor alocate prin POR 2007-2013 pentru dezvoltarea mediului de

¹ Consorțiul este format din EWC Belgia în parteneriat cu EWC România, European Consultants Organisation și NTSN CONECT

afaceri, în vederea atingerii obiectivelor programului în acest domeniu și de a contribui la o mai bună programare în domeniul dezvoltării regionale pentru perioada post-2013.

5. **Obiectivele specifice** ale evaluării sunt următoarele:

- Realizarea unei analize a eficacității implementării priorităților POR destinate dezvoltării mediului de afaceri regional, în scopul atingerii obiectivelor specifice;
- Accelerarea implementării proiectelor finanțate prin POR în domeniile care au drept obiectiv crearea de noi locuri de muncă;
- Identificarea și analizarea unor proiecte de succes pentru a fi prezentate ca exemple de bună practică;
- Formularea unor recomandări pentru facilitarea absorbției fondurilor și realizarea obiectivelor specifice domeniului evaluat, precum și pentru o mai bună programare în perioada post-2013.

Pentru îndeplinirea obiectivelor specifice ale proiectului, Caietul de Sarcini al acestuia conține trei întrebări principale de evaluare, care la rândul lor sunt detaliate în teme și sub-teme de analiză (a se vedea Anexa 1), și anume:

- **Întrebarea 1:** În ce măsură este influențată eficacitatea implementării proiectelor din cadrul AP /DMI analizate, de procedurile și ghidurile aplicabile domeniului evaluat?
- **Întrebarea 2:** Care sunt factorii care au influențat performanța beneficiarilor în pregătirea și implementarea proiectelor din cadrul AP /DMI analizate?
- **Întrebarea 3:** Identificarea și analiza unor studii de caz.

6. Rezultatul final al activităților proiectului constă într-un **Raport de Evaluare**, însoțit de un Plan de Acțiune privind implementarea recomandărilor evaluării. Conform calendarului de implementare a activităților, raportul de evaluare va fi elaborat în trei etape, astfel:

- Raport de Evaluare - versiune parțială de lucru, prezentat în luna a patra a proiectului;
- Raport de Evaluare - versiune completă de lucru, prezentat în luna a cincea a proiectului;
- Raport de Evaluare - versiune finală, prezentat în luna a șasea (și ultima) a proiectului.

Finalizarea raportului de evaluare s-a realizat prin consultarea factorilor interesați asupra diferitelor versiuni ale raportului și prin incorporarea comentariilor acestora în raport, după caz². Varianta finală a raportului de evaluare reprezintă opinia independentă a evaluatorilor.

1.3 Metodologia de evaluare

7. Metodologia de evaluare a fost utilizată conform propunerii prezentate în cadrul Raportului Preliminar al proiectului. Proiectul de evaluare a fost organizat în trei etape:

- **Etapa preliminară** de analiză la nivel central, în perioada 28.09.2010 - 28.10.2010. Această etapă a implicat primirea de la AM POR și analizarea documentelor relevante și a informațiilor cantitative și calitative privind prioritățile POR vizate. Evaluatorii au desfășurat interviuri cu responsabili din cadrul AM POR, din cadrul Organismelor Intermediare (OI) POR, precum și cu alți factori implicați în implementarea programului, în vederea unei mai bune definiții și a unei mai bune planificări a activităților proiectului.
- **Etapa de analiză** la nivel central și regional și de **elaborare a versiunii parțiale a raportului** de evaluare, în perioada 01.11.2010 - 02.02.2011. Au fost organizate vizite de lucru în toate cele opt regiuni de dezvoltare, care au cuprins interviuri semi-structurate cu reprezentanții tuturor OI POR, beneficiari (cu contracte de finanțare semnate), consultanți, evaluatori

² Factorii consultați sunt în principal membrii Comitetului de Coordonare a Proiectului (CCP), format din reprezentanți AM POR, OI POR, ai Direcției Generale Plăți Programe (DGPP) din cadrul MDRT și ai Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS)

independenți, coordonatorii Polilor de Creștere, reprezentanți ai unor bănci comerciale. Au fost elaborate și transmise chestionare pentru a colecta informații de la beneficiari, pentru fiecare DMI analizat³. Au fost organizate șapte ateliere de lucru cu beneficiarii de finanțare din cadrul DMI 4.3, în toate regiunile, cu excepția regiunii Sud Vest;

- **Etapa finală** a proiectului, desfășurată în perioada 03.02.2011 - 28.03.2011, dedicată elaborării versiunii finale a raportului de evaluare.

8. Dificultățile întâmpinate în aplicarea metodologiei de evaluare au constat în principal în primirea unui număr foarte redus de răspunsuri la chestionarele trimise beneficiarilor și aplicanților și în nivelul sub așteptări de participare a beneficiarilor la atelierele de lucru organizate în cadrul proiectului. În ceea ce privește atelierele de lucru, o limitare obiectivă, nesesizată în cadrul Raportului Preliminar, a constat în imposibilitatea acoperirii echilibrate cu ateliere de lucru regionale a tuturor DMI analizate, datorită existenței unui număr limitat, în majoritatea regiunilor, de contracte de finanțare semnate, cu excepția DMI 4.3. Evaluatorii au considerat inoportună invitarea la atelierele de lucru a unor beneficiari potențiali, chiar dacă procesul de contractare se află în multe cazuri în stadiu avansat.

9. În privința răspunsurilor primite la chestionare, considerăm că acestea sunt relevante numai pentru DMI 4.3. În acest caz, în combinație cu atelierele de lucru, chiar în condițiile unei participări limitate, dar și în combinație cu interviurile cu numeroși consultanți și evaluatori independenți, chestionarele au contribuit semnificativ la fundamentarea analizelor realizate. În ceea ce privește DMI 4.1 și DMI 5.2, considerăm că am reușit sintetizarea unor informații relevante prin realizarea unui număr semnificativ de interviuri, care s-au dovedit extrem de informative.

1.4 Formatul Raportului de Evaluare

10. Raportul de evaluare a fost astfel structurat pentru a răspunde direct întrebărilor de evaluare din Caietul de Sarcini. Raportul cuprinde un capitol de introducere, un capitol destinat prezentării contextului programului (și în mod special contextului acelor domenii de activitate sprijinite prin intermediul priorităților POR destinate mediului de afaceri), urmate de capitole dedicate fiecăreia dintre cele trei întrebări de evaluare și de un capitol distinct dedicat recomandărilor.

11. Fiecare capitol dedicat întrebărilor de evaluare urmărește ordinea firească a ariilor de examinare stabilite în Caietul de Sarcini, cu temele și sub-temele acestora. Capitolele dedicate întrebărilor de evaluare 1 și 2 conțin fiecare câte un sub-capitol cu concluzii pentru întrebările de evaluare respective. Un capitol distinct dedicat prezentării sintetice a principalilor factori interni și externi care influențează implementarea programului, conform solicitării Caietului de Sarcini, completează secțiunile de concluzii ale raportului de evaluare. Recomandările sunt asamblate într-un capitol distinct al raportului. Concluziile, în formă sintetică, și recomandările evaluării sunt, de asemenea, asamblate într-un Tabel cu concluzii și recomandări, care însoțește Rezumatul raportului de evaluare, document de sine stătător, destinat factorilor de decizie cu atribuții în cadrul programului.

³ Chestionarul a fost aplicat la 2.282 beneficiari sau potențiali beneficiari, care reprezintă toți beneficiarii care au depus cereri de finanțare pe DMI 4.1, 4.2, și 5.2 (la data de 31 octombrie 2010) și un eșantion reprezentativ, de peste 40%, pentru DMI 4.3. Chestionarele au fost transmise în format electronic, utilizând un software specializat.

2. Obiectivele și contextul programului

2.1. Strategia și resursele POR destinate mediului de afaceri

12. Acțiunile finanțate în cadrul POR destinate sprijinirii mediului de afaceri se înscriu în patru coordonate principale: finanțarea structurilor de sprijin pentru afaceri, susținerea microîntreprinderilor, reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate (și pregătirea acestora pentru noi activități economice) și dezvoltarea infrastructurii turistice de interes public sau privat.

13. Conform POR 2007-2013, structurile de sprijinire pentru afaceri reprezintă un factor vital pentru creșterea atractivității regiunilor ca locații pentru noi investiții și un instrument cheie pentru impulsivarea mediului de afaceri regional și local. S-a estimat că structurile de sprijinire a afacerilor vor contribui la creșterea gradului de competitivitate al economiei românești în cadrul Uniunii Europene (UE) și vor constitui un punct de plecare pentru integrarea economiei naționale în economia europeană. S-a presupus că prin existența unor structuri de afaceri moderne, regiunile României vor beneficia de avantaje competitive, prin mobilizarea resurselor regionale specifice, insuficient utilizate, și prin mobilizarea potențialului productiv de care dispun, contribuind astfel la obiectivul de convergență al Politicii Europene de Coeziune. În cadrul acestei direcții de acțiune, s-a considerat că în situația României industriale post-comuniste, unde există o multitudine de situri industriale neutilizate și în majoritate poluate, o subdirecție relevantă de acțiune o constituie transformarea unei părți dintre aceste situri în parcuri industriale menite să revigoreze zonele respective, aflate în declin economic și social, ulterior prăbușirii economiei comuniste industrializate.

14. POR și-a propus să sprijine dezvoltarea microîntreprinderilor productive și a celor din domeniul serviciilor, care folosesc potențialul endogen al regiunilor, reprezentat de resurse naturale, materii prime, resurse umane. Programul are în vedere ca microîntreprinderile să fie încurajate să utilizeze noi tehnologii, invenții și inovații, echipamente pentru tehnologia informației și comunicații (TIC) și servicii mai performante, toate acestea având un rol primordial în creșterea competitivității, a productivității și a calității serviciilor oferite.

15. O direcție sectorială specifică de sprijinire a mediului de afaceri este destinată în cadrul POR creării, dezvoltării și modernizării infrastructurii de turism, în scopul valorificării resurselor naturale de care dispun regiunile României și în vederea creșterii calității serviciilor turistice. Alocările financiare din cadrul POR 2007-2013 destinate mediului de afaceri sunt prezentate în Tabelul 1⁴.

Tabelul 1: Alocarea financiară POR destinată mediului de afaceri (milioane euro)

Anul	AP 4	DMI 5.2	AP 1 (mediu de afaceri)	Total
2007	70,50	29,24	0	99,7
2008	86,30	35,79	0	122,1
2009	94,20	39,07	0	133,3
2010	111,83	46,39	0	158,2
2011	118,89	49,31	37,23	205,4
2012	141,75	58,80	37,23	237,8
2013	172,17	71,41	37,23	280,8
TOTAL	795,65	330,02	111,68	1.237
%	64,3%	26,7%	9,0%	100,0%

Sursa: POR – Versiunea finală, iunie 2007 și ghidurile solicitantului

⁴ În cadrul AP 1 nu există o alocare anume destinată mediului de afaceri, de aceea aceste alocări au fost estimate astfel: s-a aplicat un procent de 15% din alocarea aferentă polilor de creștere, ceea ce reprezintă 50% din valoarea alocată DMI 1.1, la care s-a adăugat valoarea totală a proiectelor depuse în cadrul Polilor de Dezvoltare și în cadrul Centrelor Urbane.

16. Tabelul 2 prezintă indicatorii de realizare pentru DMI destinate mediului de afaceri. În contextul POR, cel mai important dintre indicatori este „crearea de noi locuri de muncă permanente”, cu o țintă generală de 9.300 unități corespunzătoare domeniilor destinate mediului de afaceri.

Tabelul 2: Indicatori de rezultat POR pentru prioritățile destinate mediului de afaceri

DMI	Indicatori	Unitate de măsură	Ținta pentru 2015
1.1	Proiecte care promovează dezvoltarea durabilă a mediului de afaceri	Număr	15
	Locuri de muncă create /menținute	Număr	1.500
4.1	Structuri de sprijinire a afacerilor create /extinse (rezultat imediat, direct)	Număr	15
	Rata de ocupare a structurilor de sprijinire a afacerilor (după doi ani de la finalizarea proiectului)	%	50
	Crearea de noi locuri de muncă în structurile de afaceri sprijinite (rezultat indus, indirect)	Număr	3.000
4.2	Situri industriale reabilitate și pregătite pentru noi activități (rezultat imediat, direct)	Hectare	500
	Locuri de muncă nou create ca urmare a reabilitării siturilor și pregătirii pentru noi activități (rezultat indus, indirect)	Număr	1.000
4.3	Microîntreprinderi sprijinite (rezultat imediat, direct)	Număr	1.500
	Locuri de muncă permanente, create în microîntreprinderile sprijinite (rezultat indus, indirect)	Număr	3.000
5.2	Proiecte de turism	Număr	300
	IMM sprijinite	Număr	350
	Turiști sosiți în structurile de cazare reabilitate/ modernizate/ echipate	Număr	400.000
	Înnoptări în infrastructura de cazare reabilitată/ modernizată/ echipată	Număr	800.000
	Locuri de muncă nou create / menținute	Număr	800
Total locuri de muncă nou create /menținute		Număr	9.300

Sursa: Documentul Cadru de Implementare POR – Versiunea decembrie 2010

2.2. Contextul macroeconomic din România

17. În ultimii doi ani, sectorul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) din România s-a confruntat cu un cadru macroeconomic dificil, caracterizat de schimbări de anvergură și puțin predictibile, precum și cu o deteriorare a climatului general de afaceri ca urmare a impactului, ușor întârziat, totuși brutal, al crizei economice și financiare mondiale. Prin urmare, mediul de afaceri din România a fost nevoit să evolueze într-un context caracterizat de turbulențe și incertitudine, atât din punct de vedere al cadrului legislativ, cât și din perspectiva conjuncturii de piață.

18. După mai mulți ani de creștere economică semnificativă s-a atins un punct de inflexiune, prin scăderea bruscă și accentuată a Produsului Intern Brut (PIB), cu 7,1% în anul 2009, care a urmat unei creșteri cu 7,3% în anul 2008. Deși comparativ cu alte state membre UE, inflația a fost ridicată în România, în ultimul deceniu, Banca Națională a României a înregistrat performanțe bune în controlul acesteia. Astfel, începând cu anul 2004 s-a înregistrat o rată a inflației cu o singură cifră, care s-a menținut până în anul 2009. Rata medie anuală a șomajului a atins nivelul de 7,8% la sfârșitul anului 2009. Totodată, s-a înregistrat o deteriorare puternică a deficitului bugetar (8,3% din PIB, comparativ cu 5,4% în anul 2008) și a intervenit o depreciere a monedei naționale încă din

primul trimestru al anului, de la 3,6 lei/euro până la 4,2 - 4,3 lei/euro, ceea ce reprezintă o creștere a cursului de schimb cu aproximativ 15%. Tabelul 3 prezintă o imagine a evoluției principalilor indicatori macroeconomici în perioada 2004 - 2009.

Tabelul 3: Indicatori macroeconomici ai României în perioada 2004-2009

INDICATORI	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB total (mil. RON)	246.469	288.955	344.651	416.007	514.654	491.274
PIB ritm anual de creștere (%)	8,5	4,2	7,9	6,3	7,3	-7,1
PIB pe locuitor (RON)	11.018	13.327	15.968	19.315	23.932	22.882
Rata inflației-nivelul mediu anual (%)	11,9	9,0	6,6	4,9	7,9	5,6
Populația ocupată – total (mii persoane)	9.158	9.147	9.313	9.353	9.369	9.243
Număr mediu salariați (mii persoane)	4.469	4.559	4.667	4.885	5.046	4.774
Număr total șomeri (mii persoane)	558	523	461	368	403	709

Sursa: Raportul anual al sectorului IMM și cooperatie, ediția 2008, Banca Națională a României, Buletin lunar august 2010, Secțiunea Statistică și Institutul Național de Statistică, România în cifre, 2010

19. Acestor condiții care descriu evoluțiile cadrului macroeconomic și care au delimitat și parametrii de evoluție ai sectorului IMM în ultimii doi ani, li se adaugă absența unei experiențe anterioare în gestionarea efectelor ciclicității în dezvoltarea economică, respectiv a perioadelor de creștere și de recesiune. Aceasta a condus la agravarea acțiunii factorilor psihologici de influență, precum neîncrederea, inabilitatea de asumare a riscurilor, aversiunea față de incertitudine.

20. Din perspectiva POR, prin raportarea sumelor alocate programului (inclusiv contribuția națională) la PIB-ul României obținem dimensiunea relativă a sumelor alocate. Se poate constata că, pe durata implementării POR, ponderea acestuia față de PIB se dublează: de la 0,33% în anul 2007 la 0,63% în anul 2013. Sumele alocate prin POR (FEDR și cofinanțare națională) pe o durată de șapte ani sunt cu 50% mai mici decât investițiile străine din România din anul 2008⁵ care au fost de 9,5 miliarde euro. Nivelul sumelor alocate prin POR sunt similare cu investițiile străine din anul 2009 care au fost de 4,55 miliarde euro (Tabelul 4).

Tabelul 4: Alocarea financiară pentru POR și ponderea în PIB (milioane euro)

Anul	Cursul de schimb lei/euro (mediu)	PIB ⁶ (milioane lei)	PIB (miliarde euro)	Alocări POR (miliarde euro)	Pondere alocări POR în PIB
2007	3,3	410.898	123,12	0,405	0,33%
2008	3,7	514.654	139,75	0,496	0,35%
2009	4,2	491.274	115,94	0,541	0,47%
2010	4,2	511.582	121,52	0,642	0,53%
2011	4,2	544.426	129,63	0,683	0,53%
2012	4,2	599.060	142,63	0,814	0,57%
2013	4,2	659.429	157,01	0,988	0,63%

Sursa: prelucrări date Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2010 – 2014, www.cnp.ro, Documentul Cadru de Implementare POR 2007-2013, www.inforegio.ro

⁵ Sursa: www.arisinvest.ro

⁶ Pentru perioada 2010-2013, valori furnizate de Comisia Națională de Prognoză prin PROGNOZA DE TOAMNĂ - 2010, www.cnp.ro

21. Pentru cele cinci DMI analizate, alocarea totală de fonduri publice (FEDR și Bugetul de Stat) prin POR este de 1.183,1 milioane euro - ceea ce reprezintă 26,5% din suma totală alocată în cadrul POR 2007-2013 (Tabelul 5). Dacă se calculează ponderea în PIB-ul total a sumelor destinate mediului de afaceri, observăm că importanța acestora se situează în intervalul 0,179% - 0,081%.

Tabelul 5: Ponderea alocărilor POR pentru mediul de afaceri în PIB

Anul	Alocări Mediu de Afaceri (miliarde €)	Pondere alocărilor pentru MA în POR	Pondere alocărilor pentru MA în PIB
2007	0,100	24,65%	0,081%
2008	0,122	24,64%	0,087%
2009	0,133	24,62%	0,115%
2010	0,158	24,64%	0,130%
2011	0,205	30,09%	0,158%
2012	0,238	29,22%	0,167%
2013	0,281	28,42%	0,179%

Sursa: POR - Versiunea Finală, Iunie 2007, www.inforegio.ro

2.3. Privire de ansamblu asupra domeniilor economice de activitate finanțate prin POR

22. Principalele domenii economice finanțate prin intermediul celor cinci DMI din cadrul POR dedicate mediului de afaceri pot fi clasificate în trei categorii principale:

- Structuri de Sprijin pentru Afaceri
- Microîntreprinderi
- Infrastructuri din domeniul turismului

Microîntreprinderile

23. În România, microîntreprinderile realizează 29% din cifra de afaceri a sectorului IMM și ocupă 34,2% din numărul mediu anual al angajaților din sectorul IMM. De asemenea, microîntreprinderile realizează aproximativ 8% din exporturi și 12% din importurile României. Structura sectorului IMM pe clase de mărime⁷ evidențiază existența unui număr de 328.760 microîntreprinderi active⁸, ceea ce reprezintă o pondere de 87% din numărul total al IMM din România. Sectorul microîntreprinderilor deține un număr mediu anual de salariați de 897.386 de persoane, ceea ce reprezintă 34,2 % din totalul numărului mediu anual de salariați din cadrul sectorului IMM.

Structurile de Sprijin pentru Afaceri

24. Structurile de sprijin pentru afaceri reprezintă acele structuri clar delimitate, care asigură o serie de facilități și /sau spații pentru desfășurarea activităților economice de producție și de prestare de servicii și care au drept scop atragerea investițiilor și dezvoltarea potențialului resurselor umane și materiale ale zonei. Anexa 6 cuprinde o prezentare detaliată a situației structurilor de sprijin pentru afaceri din România. Acestea structuri includ în principal următoarele tipuri de facilități:

⁷ În conformitate cu Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii

⁸ Fundația Post Privatizare, Raportul anual al sectorului IMM, ediția 2010, estimări pe baza datelor provizorii

- **incubatoare de afaceri:** reprezintă o facilitate de susținere și promovare a dezvoltării firmelor private în perioada de debut (*start up*) și de promovare a liberei inițiative economice și culturii antreprenoriale în societate. Incubatoarele constituie un răspuns la nevoile IMM în etapele critice ale dezvoltării lor, precum inițierea afacerii și pătrunderea pe piață. În general, incubatoarele de afaceri concentrează atât resurse publice, cât și resurse private pentru îndeplinirea rolului și funcțiilor lor specifice;
- **parcuri industriale:** nu există o definiție legiferată a parcurilor industriale. Ordonanța Guvernului (OG) 65 /2001 introduce noțiunea de *parc industrial cu titlu*, care conform acestui act normativ reprezintă o zonă delimitată în care se desfășoară activități economice, de cercetare științifică, de producție industrială și servicii, de valorificare a cercetării științifice și /sau de dezvoltare tehnologică, într-un regim de facilități specifice, în vederea valorificării potențialului uman și material al zonei;
- **clădiri de birouri:** reprezintă clădiri independente, cu destinație de birouri în care funcționează sedii de firmă, puncte de lucru ale societăților comerciale sau care servesc ca centre multifuncționale, pretabile găzduirii unor multiple tipuri de activități și evenimente de afaceri de tipul târguri și expoziții permanente sau sezoniere, evenimente de contractări de produse și servicii, seminarii, conferințe și alte întâlniri publice.
- **centre de informații și transfer tehnologic:** entități de inovare și transfer tehnologic acreditate pentru susținerea dezvoltării economico-sociale, prin stimularea inovării și transferului tehnologic, prin atragerea de investiții în vederea valorificării rezultatelor activității de cercetare-dezvoltare și inovare precum și a resurselor umane din sistemul național de cercetare-dezvoltare.
- **parcuri științifice și tehnologice:** reprezintă o zonă în cadrul căreia se desfășoară activități de învățământ, de cercetare, de transfer tehnologic al rezultatelor cercetării și de valorificare a acestora prin intermediul unor activități economice.

Date privind **infrastructura pentru turism** existentă în România, eligibilă pentru finanțare în cadrul DMI 5.2 din POR, sunt prezentate în Anexa 7.

2.4. Perspectiva privind viitoarea politică de coeziune a UE în domeniul mediului de afaceri

25. În actualul context al revizuirii bugetului UE, cât și al Strategiei Europa 2020, încă se discută cu privire la opțiunile de reformare a politicii de coeziune al Uniunii ulterior anului 2013, odată cu încheierea actualei perioade de programare.

26. În cadrul celui de-al cincilea raport privind coeziunea (publicat în noiembrie 2010) există propuneri cu privire la simplificarea și eficientizarea sistemului de implementare a politicii europene de coeziune, precum și pentru o mai clară stabilire a obiectivelor acestuia și pentru îmbunătățirea procesului de evaluare.

27. În acest context, este de presupus că viitoarea politică europeană de coeziune se va concentra pe acele priorități-cheie care corespund obiectivelor Strategiei Europa 2020 și pe maximizarea impactului acestei strategii. De asemenea, se va menține cadrul actualei politici de coeziune, atât din punct de vedere al principiilor de bază, cât și al bugetului alocat (care nu va fi diminuat). Principiul parteneriatului va fi considerat în continuare fundamental pentru politica de coeziune post-2013, în timp ce autoritățile locale și regionale vor fi parteneri egali în procesul decizional privind politica de coeziune.

28. Strategia Europa 2020, care reprezintă baza elaborării viitoarei politici europene de coeziune, presupune următoarele: creșterea concentrării tematice, întărirea performanțelor prin

condiționalitate și inițiative, îmbunătățirea evaluării performanțelor și rezultatelor și introducerea unor noi instrumente financiare.

29. Este de așteptat că noile principii stabilite pentru fiecare prioritate tematică vor ușura adaptarea la realități și la rezolvarea noilor situații, pe baza experiențelor din trecut. Actualele principii trebuie adaptate și reformate, astfel principiul adiționalității trebuie reformat prin corelarea sa cu procesul de analiză economică de la nivelul UE, utilizând indicatorii existenți în programele de Stabilitate și Convergență ale statelor membre. De asemenea, principiul cofinanțării trebuie revizuit și, pe cât posibil, diferențiat, pentru a reflecta cel mai bun nivel de dezvoltare posibil, valoarea adăugată, tipurile de acțiune și beneficiarii.

30. Din documentele supuse discuției se pot identifica patru coordonate majore ale viitoare politici economice de coeziune:

- *Creșterea concentrării tematice* prin îmbunătățirea eficienței cheltuirii fondurilor publice și de obținerea unui impact cât mai tangibil. Astfel, statele membre și regiunile vor propune un număr redus de priorități tematice, în concordanță cu obiectivele *Strategiei Europa 2020*;
- *Întărirea performanțelor prin condiționalitate și inițiative*;
- *Îmbunătățirea evaluării performanțelor și rezultatelor*, stabilirea unui set clar de ținte măsurabile și a unor indicatori de rezultat, cărora să li se dea interpretări clare și care să corespundă obiectivelor intervențiilor respective;
- *Introducerea de noi instrumente financiare* - Noile instrumente financiare vor realiza trecerea de la finanțările tradiționale spre mijloace de finanțare inovative, rezultate dintr-un mix de granturi și împrumuturi, care pot fi sustenabile pe timp de criză. Astfel se are în vedere o *mai mare claritate și o diferențiere* între regulile ce guvernează granturile și cele care guvernează rambursarea asistenței comunitare, în special în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor și auditul. Se are în vedere *extinderea sferei de cuprindere a instrumentelor financiare prin includerea de noi activități* finanțabile.

3. În ce măsură este influențată eficacitatea implementării proiectelor din cadrul AP /DMI analizate de procedurile și ghidurile aplicabile domeniului evaluat?

3.1. Considerente metodologice

31. Analiza situației curente și a evoluției priorităților și proiectelor POR destinate mediului de afaceri s-a realizat în principal cu ajutorul informațiilor furnizate de AM POR. Aceste informații provin din raportările săptămânale realizate de OI POR pentru data de 4 februarie 2011, data de referință a raportului de evaluare, din situațiile privind fluxurile previzionate de numerar pentru POR întocmite de DGPP și din raportările pregătite pentru reuniunea Comitetului de Monitorizare al POR (CM POR) care s-a desfășurat în perioada 10-11 noiembrie 2010 la Turnu Măgurele⁹. Alte informații legate de portofoliul de proiecte al POR s-au obținut prin interogarea Sistemului Unic de Management al Informației (SMIS) și prin intermediul paginilor de internet ale AM POR și ale OI POR, precum și din alte surse de informații. Informațiile calitative cu privire la portofoliile de proiecte aferente DMI analizate au fost completate prin vizite în teren și prin discuții purtate cu reprezentanții OI POR, beneficiari, evaluatori independenți și consultanți din toate regiunile țării.

3.2. Situația curentă privind implementarea

32. Situația de ansamblu privind implementarea DMI analizate se regăsește în Tabelul 6. Cea mai mare alocare este cea aferentă DMI 4.1, de 1.152,94 milioane lei, ceea ce reprezintă 26% din totalul fondurilor POR dedicate mediului de afaceri. DMI 4.2 și 5.2 au fiecare repartizate fonduri care reprezintă 22% din total, pentru alocarea pentru DMI 4.3 reprezintă 19,36%.

Tabelul 6: Stadiul general al proiectelor POR destinate mediului de afaceri

DMI	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse ¹⁰		Proiecte respinse /retrase		Proiecte contractate (exclusiv rezilieri)		Proiecte în evaluare /rezervă	
	Mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)
1.1	440,30	9,9	9	19,43	0	0	2	9,82	7	9,61
4.1	1.152,94	26,0	227	3.318,15	91	1.446,20	20	314,44	115	1.557,51
4.2	989,04	22,3	8	176,81	2	17,64	0	0	6	159,17
4.3	857,85	19,4	3.969	2.321,70	1.455	769,16	379	167,62	2.135	1.384,92
5.2	990,41	22,4	279	2.849,29	138	1.231,12	63	525,63	78	1.092,54
Total	4.430,53	100	4.492	8.685,38	1.686	3.464,12	464	1017,51	2.341	4.203,75

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

⁹ Evaluatorii au participat în calitate de observatori la lucrările CM POR de la Turnu Măgurele

¹⁰ Numărul total al proiectelor depuse în cadrul Apelului 2 este, în fapt, mai mare cu 703 (a se vedea Tabelul 21), însă conform instrucțiunilor AM POR de închidere a Apelului, o parte a proiectelor depuse nu au intrat în procesul de evaluare și selecție.

3.2.1. DMI 1.1 Planuri Integrate de Dezvoltare - Operațiunea 3: dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor și a antreprenorialului

Privire de ansamblu

33. Una dintre componentele AP 1 - „Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor” - este cea privind susținerea și promovarea mediului de afaceri local și regional. Implementarea acestei componente se realizează cu ajutorul Planurilor Integrate de Dezvoltare Urbană (PIDU), prin proiecte specifice, care urmăresc în principal:

- dezvoltarea structurilor regionale /locale de sprijinire a afacerilor;
- construcția și modernizarea unor spații utilizate de operatorii economici, cu precădere IMM, pentru activități de producție și /sau servicii;
- dezvoltarea infrastructurii rutiere /feroviare din interiorul structurii de afaceri și a drumurilor de acces;
- realizarea /modernizarea unor utilități de bază în cadrul structurilor de afaceri existente;
- dotarea cu echipamente a structurilor de sprijin pentru afaceri.

34. Prin structuri de sprijinire a afacerilor la nivel regional se înțeleg acele zone care asigură facilități în vederea desfășurării unor activități economice de producție sau servicii. Acestea pot fi destinate dezvoltării de noi modele și prototipuri, oferirii de facilități pentru dezvoltarea întreprinderilor cu activitate productivă sau pentru dezvoltarea de noi afaceri, prin oferirea de servicii specializate (consultanță, asistență în demararea activității respectivelor afaceri). Proiectele pot fi realizate de către autoritățile publice locale (APL) din mediul urban, de către parteneriate între acestea, precum și de către Asociații de Dezvoltare Intercomunitară (ADI).

35. AP 1 se adresează celor șapte poli de creștere (Iași, Constanța, Ploiești, Craiova, Timișoara, Cluj-Napoca și Brașov), celor 13 Poli de Dezvoltare Urbană (Arad, Baia Mare, Bacău, Brăila, Galați, Deva, Oradea, Pitești, Râmnicu-Vâlcea, Satu Mare, Sibiu, Suceava, Târgu Mureș)¹¹ și Centrelor Urbane. Acestea din urmă au fost definite drept orașe sau municipii cu peste 10.000 de locuitori, altele decât orașele /municipiile desemnate drept Poli de Creștere și Poli de Dezvoltare Urbană.

Stadiul implementării

36. La data de referință a evaluării, la nivelul AP 1 erau depuse nouă proiecte destinate mediului de afaceri și nu existau proiecte respinse. Au fost aprobate patru proiecte, cu o valoare solicitată de 10,95 mil.lei, iar altele două sunt în etapa de clarificări. Primul contract de finanțare, semnat în iunie 2010, provine din portofoliul Polului de Dezvoltare Suceava. Cele mai multe proiecte sunt depuse în regiunea Nord Vest (trei proiecte), celelalte regiuni cu proiecte depuse fiind Nord Est, Sud și Vest.

37. Toate PIDU aferente Polilor de Creștere, împreună cu listele de proiecte aferente au fost depuse și avizate. În total, s-au depus până în prezent 15 proiecte în valoare totală de 172,99 milioane lei, valoarea contractată fiind de 110,62 milioane lei. Pentru Polii de creștere s-a solicitat prin Ghidul Solicitantului ca PIDU să cuprindă un proiecte destinate mediului de afaceri cu o valoare de circa 15% din alocarea pentru fiecare Pol de Creștere. Până în prezent, la nivelul țării au fost depuse două proiecte destinate mediului de afaceri, la Iași și Timișoara.

38. În ceea ce privește Polii de Dezvoltare Urbană, pentru cele 13 municipii declarate ca atare, s-au depus două proiecte care vizează mediul de afaceri, cu o valoare totală de 12,59 milioane lei, suma solicitată fiind de 4,79 mil.lei.

39. Potrivit datelor din Anuarul Statistic al României, la nivel național există în prezent un număr de 180 de orașe și municipii care se încadrează în categoria Centrelor Urbane. Pentru regiunea

¹¹ Polii de creștere și polii de dezvoltare urbană au fost desemnați prin Hotărârea de Guvern (HG) 998/2008, pentru realizarea cu prioritate de investiții din programe cu finanțare comunitară și națională.

București Ilfov s-a adoptat decizia ca APL să fie eligibile în cadrul AP 1 a POR numai pentru subdomeniul Centre Urbane. Motivația principală pentru care municipiul București nu a fost luat în discuție pentru desemnarea ca Pol de Creștere în cadrul POR a fost aceea că fondurile disponibile în cadrul programului nu ar fi fost în măsură să asigure un impact relevant, pe măsura nevoilor de dezvoltare ale capitalei României. În cadrul PIDU depuse există cinci proiecte destinate dezvoltării durabile a mediului de afaceri, dintre care unul este declarat „proiect în rezervă”. Valoarea totală a acestor proiecte este de 18,5 milioane lei, iar valoarea solicitată este de 7,1 mil. lei. Din cele cinci proiecte depuse, două sunt în prezent aprobate.

3.2.2. DMI 4.1: Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor de importanță regională și locală

Privire de ansamblu

40. Prin DMI 4.1 se urmărește crearea și modernizarea structurilor regionale și locale de sprijinire a afacerilor în scopul atragerii investițiilor, revigorării și dezvoltării economiilor locale și regionale. Alocarea financiară orientativă pentru perioada 2007-2013 în cadrul acestui DMI este de 268,92 milioane euro (FEDR și Bugetul de Stat), echivalentul a aproximativ 1.152,94 milioane lei¹², ceea ce reprezintă 26% din alocarea destinată mediului de afaceri prin POR.

41. Există o diversitate relativ mare de beneficiari eligibili pentru fondurile disponibile în cadrul DMI 4.1, aceștia fiind autorități publice (și parteneriatele între acestea), Camere de Comerț și Industrie, asociații care reprezintă mediul de afaceri, IMM din mediul urban sau rural.

42. Potrivit Ghidului Solicitantului se pot finanța structuri de sprijinire a afacerilor astfel:

- Construcții de clădiri și anexe aferente necesare activităților de producție/prestare servicii, inclusiv infrastructura rutieră /feroviară din interiorul structurii de sprijinire a afacerilor și a drumurilor de acces;
- Utilități de bază din interiorul structurii de sprijinire a afacerilor;
- Dotări cu echipamente necesare bunei funcționări a acestor structuri.

43. Proiectele eligibile în cadrul acestui domeniu de intervenție, indiferent de tipul solicitantului se supun regulilor privind ajutorul de stat, respectiv *ajutorul național regional pentru investiții*¹³.

Stadiul implementării

44. DMI 4.1 a fost lansat la data de 25 aprilie 2008. Apelul de proiecte cu depunere continuă s-a desfășurat în perioada 2008-2011, în prezent depunerea de proiecte fiind suspendată pentru regiunile Sud Vest, Vest, Centru și București-Ilfov, datorită depășirii cu peste 50% a alocării regionale disponibile de către sumele solicitate prin proiectele depuse¹⁴.

45. Până la data de referință a raportului de evaluare au fost depuse 227 de proiecte cu o valoare solicitată totală de 3.318,15 mil. lei. Tabelul 7 prezintă situația proiectelor depuse și rezultatelor procesului de evaluare și selecție. Din cele 227 de proiecte depuse au fost respinse /retrase 91 de proiecte, ceea ce reprezintă 40,3%. Valoarea solicitată prin proiectele respinse /retrase este de 1.446,20 mil. lei, ceea ce reprezintă 43,6% din valoarea proiectelor depuse. Până la data raportării

¹² Sumele în lei depind de cursul de schimb utilizat, în cazul de față am utilizat un curs de schimb de 4,287 lei /euro

¹³ Intensitatea maximă a ajutorului este: pentru APL și parteneriatele între acestea (echivalate cu întreprinderi mari): 50% pentru toate regiunile, mai puțin regiunea București-Ilfov (40%); pentru întreprinderi mijlocii: 60% pentru toate regiunile, mai puțin regiunea București-Ilfov (50%); pentru microîntreprinderi și întreprinderi mici: 70% pentru toate regiunile, mai puțin regiunea București-Ilfov (60%).

¹⁴ În regiunea Nord Vest, depunerea de proiecte se suspendă începând cu data de 25 martie 2011

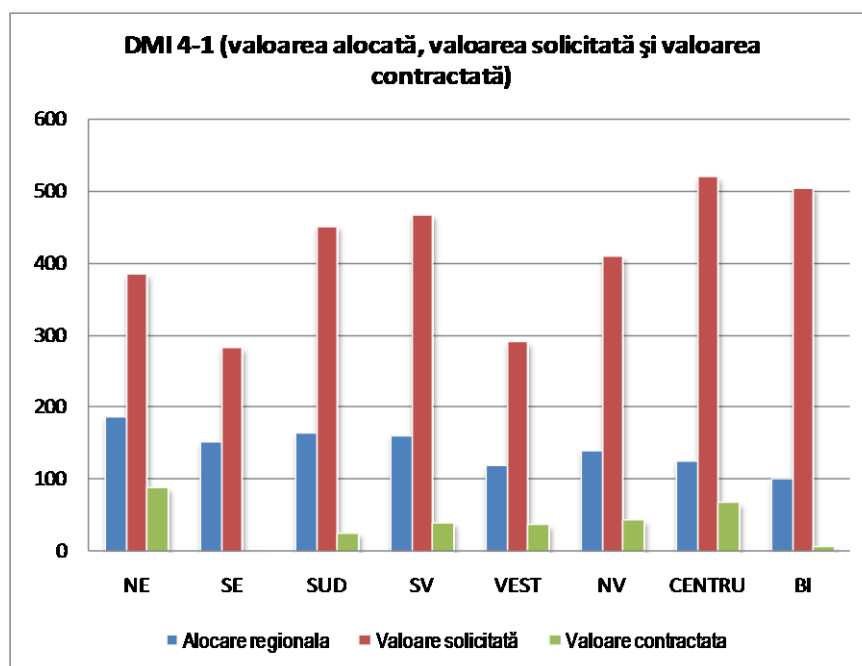
au fost semnate 20 contracte de finanțare (8,8% din numărul proiectelor depuse), pentru care valoarea totală solicitată este de 314,4 mil. lei (9,5% din valoarea proiectelor depuse). Un contract de finanțare a fost reziliat la inițiativa beneficiarului, în regiunea Nord Est, valoarea solicitată aferentă acestuia fiind de 12,4 mil. Lei.

Tabelul 7: DMI 4.1 - Situația proiectelor la nivel regional

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse		Proiecte respinse /retrase		Proiecte contractate (exclusiv rezilieri)		Proiecte în evaluare /rezervă	
	mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)
NE	188,13	16,3	26	386,13	10	135,50	5	89,44	11	159,5
SE	152,76	13,2	25	283,94	13	175,27	1	1,51	11	124,31
SM	164,07	14,2	21	452,23	7	231,36	2	26,38	12	194,48
SV	161,55	14,0	36	468,60	9	104,59	3	40,42	24	308,45
V	119,23	10,3	22	291,01	4	61,87	2	37,24	16	211,08
NV	139,38	12,1	32	410,62	13	180,68	4	46,61	15	183,33
C	125,66	10,9	31	520,66	18	300,06	2	61,75	11	158,85
BI	102,17	8,9	34	504,96	18	263,50	1	6,62	15	234,84
TOTAL	1.152,95	100	227	3.318,15	92	1.452,83	20	309,97	115	1.574,84

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 04.02.2011

Graficul 1: DMI 4.1 - Valoare alocată, valoare solicitată și valoare contractată¹⁵



Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

46. Dintre cele 19 contracte de finanțare aflate în prezent în implementare, s-au efectuat plăți numai în cadrul a două proiecte, în regiunile Sud Est și Centru, proiectele având valori solicitate de 1,94 milioane lei, respectiv 46,72 milioane lei. Valoarea plăților efectuate însumează 12 milioane

¹⁵ În regiunea Sud Est există un contract de finanțare semnat, dar care datorită valorii reduse nu apare în Graficul 1

lei, ceea ce reprezintă 1% din alocarea de fonduri publice din cadrul DMI 4.1. Proiectul din regiunea Sud Est, pentru care s-au efectuat plăți în valoare de 1,51 milioane lei, este singurul proiect finalizat în cadrul DMI 4.1.

3.2.3. *DMI 4.2: Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea pentru noi activități*

Privire de ansamblu

47. DMI 4.2 este destinat reabilitării siturilor industriale poluate și abandonate, în scopul creșterii calității mediului înconjurător și atragerii de investitori în vederea revigorării și dezvoltării economiei locale și regionale. Solicitanții eligibili sunt APL care dețin în proprietate astfel de situri.

48. Proiectele eligibile în cadrul acestui domeniu trebuie să aibă o valoare totală (suma cheltuielilor eligibile și neeligibile) cuprinsă între 1.700.000 și 89.000.000 lei și să se implementeze în două faze:

- **Faza A - Reabilitarea sitului poluat**, activități eligibile:
 - Decontaminarea terenurilor siturilor industriale poluate, inclusiv preluarea și depozitarea substanțelor toxice și periculoase, îmbunătățirea calității terenurilor;
 - Demolarea clădirilor și planarea terenului, inclusiv ambalarea și transportul deșeurilor.
- **Faza B - Pregătirea sitului reabilitat pentru noi activități¹⁶**, activități eligibile:
 - Construirea /modernizarea /extinderea clădirilor și anexelor aferente;
 - Construirea /modernizarea /extinderea infrastructurii rutiere /feroviare din interiorul structurilor de afaceri și a drumurilor de acces;
 - Crearea /modernizarea /extinderea utilităților de bază din interiorul structurii de sprijinire a afacerilor (tratarea apei, unități de furnizare a energiei și a gazului, sistem de canalizare, conectare la rețele broadband, inclusiv cablarea clădirii);
 - Dotarea cu echipamente a structurilor de sprijinire a afacerilor construite /modernizate /extinse (echipamentele achiziționate trebuie să fie noi, iar cheltuielile cu achiziționarea acestora sunt eligibile numai în limita a 50% din valoarea eligibilă totală a proiectului).

Stadiul implementării

49. Cererea deschisă de proiecte în cadrul DMI 4.2 a fost lansată în data de 25 aprilie 2008 și este deschisă în prezent. Până la data de referință a evaluării au fost depuse opt proiecte cu o valoare solicitată de 173,34 milioane lei, ceea ce reprezintă 17,6% din alocarea pentru acest DMI (Tabelul 8). Cele mai multe dintre proiecte (4) au fost depuse în regiunea Centru, valoarea solicitată prin acestea fiind de 35,65 milioane lei, însă cele 3 proiecte depuse în regiunea Vest solicită împreună sumele cele mai mari, de 134,67 milioane lei. Dintre proiecte depuse, două au fost până în prezent respinse, în regiunile Centru și Sud Vest.

50. Două dintre proiectele depuse în regiunea Vest, cu o valoare solicitată totală de 96,92 milioane lei au fost aprobate, iar pentru unul dintre acestea, respectiv proiectul de la Călan, cu valoarea solicitată cea mai mare din cadrul DMI 4.2 (58,78 milioane lei), beneficiarul a depus proiectul tehnic, care se află în prezent în etapa de analiză la nivelul OI POR.

51. Ca urmare a faptului că numărul proiectelor depuse la nivel național a fost foarte mic, la propunerea AM POR s-a aprobat prin hotărârea CM POR din mai 2010, realocarea fondurilor neutilizate din cadrul DMI 4.2, către alte DMI. Valoare realocată este de 178,35 milioane euro

¹⁶ Intensitatea maximă a ajutorului regional este de 50% în toate regiunile, cu excepția regiunii București Ilfov, unde este de 40%

contribuție FEDR, la care se adaugă realocarea contribuției de la Bugetul de Stat (în total, aproximativ 830 milioane lei). În prezent, această propunere a fost avizată la nivel național, fiind în așteptare o decizie similară din partea CE¹⁷.

52. Realocarea are la bază nevoile identificate la nivel regional, conform deciziilor Comitetelor de Dezvoltare Regională (CDR), după cum urmează (sumele se referă la contribuția FEDR):

- DMI 3.1 („Infrastructura serviciilor de sănătate”) - 26,65 milioane euro;
- DMI 4.1 - 13,31 milioane euro;
- DMI 4.3 - 33,97 milioane euro;
- DMI 5.1 („Restaurarea și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural”) - 27,39 milioane euro;
- DMI 5.2 - 77,02 milioane euro.

Conform acestei decizii, alocarea POR destinată mediului de afaceri se diminuează cu suma de aproximativ 54 milioane euro (contribuție FEDR), sumă care, potrivit deciziilor CDR, va fi realocată către DMI 3.1 și DMI 5.1.

Tabelul 8: DMI 4.2 - Situația proiectelor la nivel regional

DMI 4.2	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse		Proiecte respinse /retrase		Proiecte contractate		Proiecte în evaluare /rezervă	
	mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)
NE	160,95	16,32	0	0	0	0	0	0	0	0
SE	130,69	13,25	0	0	0	0	0	0	0	0
S	140,35	14,23	0	0	0	0	0	0	0	0
SV	138,17	14,01	1	3,02	1	3,02	0	0	0	0
V	101,96	10,34	3	134,67	0	0	0	0	3	134,67
NV	119,23	12,09	0	0	0	0	0	0	0	0
C	107,52	10,90	4	35,65	1	14,60	0	0	3	21,05
BI	87,34	8,86	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	986,21	100	8	173,34	2	17,62	0	0	6	155,72

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

3.2.4. DMI 4.3: Sprijinirea dezvoltării microîntreprinderilor

Privire de ansamblu

53. Prin DMI 4.3 este acordat sprijin microîntreprinderilor de interes local și regional, care pot contribui la restructurarea zonelor mai slab dezvoltate din punct de vedere economico-social. POR susține microîntreprinderile productive și pe cele prestatoare de servicii, care folosesc potențialul endogen al regiunilor (resurse naturale, materii prime, resurse umane). De asemenea, alocarea din cadrul acestui DMI încurajează utilizarea noilor tehnologii și a inovațiilor, a echipamentelor și serviciilor pentru TIC, care au un rol important în creșterea competitivității, productivității și calității serviciilor la nivelul microîntreprinderilor beneficiare de asistență nerambursabilă.

¹⁷ Aprobarea CE este necesară întrucât realocările propuse vizează ca destinație și alte axe prioritare în afară de AP 4

54. Beneficiarii eligibili sunt societăți comerciale sau cooperatiste, care se încadrează în categoria microîntreprinderilor și își desfășoară activitatea în mediul urban. Sucursalele, agențiile, reprezentanțele sau alte unități fără personalitate juridică nu sunt eligibile.

55. Domeniile de activitate finanțabile acoperă o arie extrem de diversă din domeniul producției, serviciilor și construcțiilor. Activitățile eligibile sunt grupate în trei categorii:

- achiziționarea de echipamente și tehnologii noi, moderne, pentru activitatea de producție, prestare servicii, construcții, a microîntreprinderii;
- achiziționarea de sisteme TIC (hardware și /sau software);
- construirea /extinderea /modernizarea spațiilor de producție /prestare de servicii.

Stadiul implementării

56. Până în prezent au existat două Apeluri pentru propuneri de proiecte. Apelul 1 a fost lansat în martie 2008, cu depunere la termen, perioada de depunere a cererilor de finanțare fiind 13 martie - 16 iunie 2008. În cadrul acestui prim Apel, alocarea disponibilă a fost de aproximativ 20% din alocarea totală pentru DMI 4.3, adică echivalentul a aproximativ 20 de milioane de euro, pentru toate cele opt regiuni. Contribuția proprie minimă a solicitantului la cheltuielile eligibile ale proiectelor a fost stabilită la 30%.

57. Apelul 2 a fost lansat în noiembrie 2009, cu depunere continuă, pentru întreaga alocare rămasă în cadrul DMI 4.3, adică echivalentul a aproximativ 190 de milioane de euro. În prezent, depunerea de proiecte este suspendată în toate regiunile datorită depășirii cu peste 50% a valorilor alocate de către valoarea solicitată aferentă cererilor de finanțare depuse. Începând cu luna iulie 2010, CM POR a hotărât mărirea componentei nerambursabile până la 100% din cheltuielile eligibile în cadrul proiectelor. Datorită stadiului contractării din momentul adoptării acestei decizii, practic toate proiectele din cadrul Apelului 2 beneficiază de această prevedere, chiar dacă la momentul depunerii cererii de finanțare unii aplicanți au solicitat numai maxim 70% din cheltuielile eligibile, conform regulii în vigoare în acel moment.

58. Pentru Apelul 2, cu depunere continuă, s-au operat unele modificări în Ghidul Solicitantului privind domeniile de activitate eligibile, printre cele mai importante fiind cele legate de excluderea finanțării unor activități din domeniul consultanței și introducerea finanțării activităților din turism, Clasa I „Hoteluri și alte structuri de cazare”, conform Clasificării Activităților din Economia Națională (CAEN)¹⁸. Au devenit astfel eligibile investițiile de mai mică anvergură în structuri de cazare, în principal de tipul pensiunilor turistice.

59. Tabelul 9 prezintă situația sintetică a proiectelor depuse și a rezultatelor înregistrate în procesul de evaluare, selecție și contractate pentru cele două Apeluri pentru proiecte.

¹⁸ Au fost excluse de la finanțare conform CAEN: Secțiunea D (producția și furnizarea de energie electrică și termică, gaze, apă caldă și aer condiționat); Secțiunea M (activități profesionale, științifice și tehnice) și au fost admise pentru finanțare: Secțiunea I (activități de spectacole, culturale și recreative) și Secțiunea R (hoteluri și restaurante).

Tabelul 9: DMI 4.3 Situația proiectelor la nivel regional (Apelurile 1 și 2)

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse „acceptate” ¹⁹		Proiecte respinse /retrase /reziliate		Proiecte în implementare		Proiecte în evaluare /rezervă	
	mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)
NE	140,02	16,3	673	414,86	253	135,71	46	18,71	374	260,44
SE	113,66	13,2	460	277,04	146	75,22	34	17,74	280	184,08
SM	122,06	14,2	392	287,7	93	74,28	20	9,45	279	203,97
SV	120,17	14,0	464	289,16	163	88,71	45	23,19	256	177,26
V	88,70	10,3	335	180,56	92	34,55	61	29,49	182	116,52
NV	103,71	12,1	647	329,63	254	125,39	58	21,16	335	183,08
C	93,51	10,9	601	311,7	323	170,5	76	28,95	202	112,25
BI	76,01	8,9	397	231,05	131	64,8	39	18,93	227	147,32
Total	857,84	100	3.969	2.321,70	1.455	769,16	379	167,62	2.135	1.384,92

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

60. Nivelul respingerilor și retragerilor de proiecte în cadrul DMI 4.3 este semnificativ. Tabelul 10 prezintă situația proiectelor depuse, respinse și contractate, în mod distinct pentru cele două Apeluri de proiecte.

61. În prezent există 205 proiecte finalizate și au fost efectuate plăți în valoare totală de 61 de milioane lei, integral pentru proiecte din cadrul Apelului 1. În cadrul DMI 4.3, în cazul ambelor Apeluri, nu au fost înregistrate solicitări de prefinanțare din partea beneficiarilor. În cadrul Apelului 1 s-a înregistrat un număr de 139 de rezilieri de contracte de finanțare, la inițiativa beneficiarilor.

62. În cadrul Apelului 2, primele contracte de finanțare s-au semnat în septembrie 2010, până în prezent fiind semnate 147 de contracte. Un singur contract de finanțare din cadrul acestui Apel a fost reziliat, în regiunea Vest.

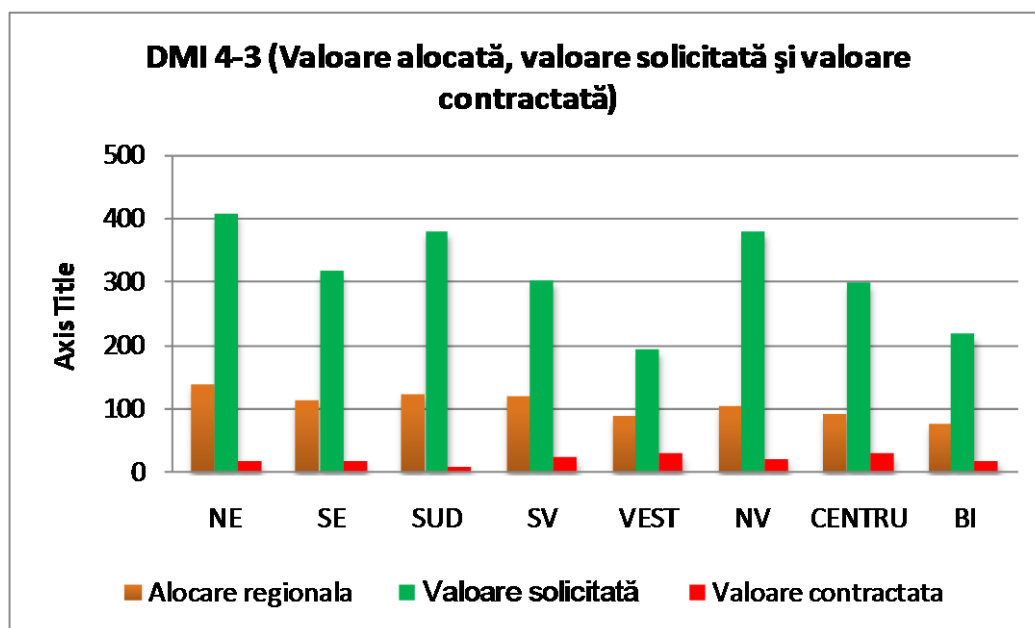
Tabelul 10: Situația proiectelor respinse și contractate DMI 4.3 - Apelul 1 și 2, număr de proiecte

Regiune	Apelul 1			Apelul 2			Total		
	Proiecte depuse	Proiecte respinse /retrase	Proiecte în implementare /finalizate	Proiecte depuse „acceptate”	Proiecte respinse /retrase	Proiecte în implementare	Proiecte depuse	Proiecte respinse /retrase	Proiecte contractate
NE	142	81	34	531	172	12	673	253	46
SE	80	40	22	380	106	12	460	146	34
SM	54	33	10	338	60	10	392	93	20
SV	61	31	19	403	132	26	464	163	45
V	79	40	25	256	52	36	335	92	61
NV	130	60	47	517	184	11	647	254	58
C	169	93	54	432	230	22	601	323	76
BI	62	30	21	335	101	18	397	131	39
Total	777	408	232	3.192	1.037	147	3.969	1.445	379

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

¹⁹ Numărul total al proiectelor depuse în cadrul Apelului 2 este, în fapt, mai mare cu 703 (a se vedea Tabelul 21), însă conform instrucțiunilor AM POR de închidere a Apelului, o parte a proiectelor depuse nu au intrat în procesul de evaluare și selecție. În legătură cu demararea verificării acestor proiecte se va adopta o decizie în funcție de situația rezultată din evaluare și de fondurile disponibile la nivel regional.

Graficul 2: Valoare alocată, valoare solicitată și valoare contractată DMI 4.3



Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2010

Tabelul 11: DMI 4.3, Apelul 1 - Situația proiectelor reziliate, finalizate și a plăților efectuate

Regiune	Proiecte depuse	Proiecte implementate	Contracte de finanțare reziliate	Pondere %	Proiecte finalizate	Proiecte în implementare	Plăți efectuate (mil. Lei)	% din total plăți DMI 4.3
NE	142	61	29	47,5	28	6	9,28	15,2
SE	80	40	18	45,0	22	0	6,37	10,4
SM	54	21	11	52,4	9	1	2,45	4,0
SV	61	30	11	36,7	17	2	6,11	10,0
V	79	39	14	35,9	21	4	8,05	13,2
NV	130	70	23	32,9	44	3	11,97	19,6
C	169	76	22	28,9	48	6	11,94	19,6
BI	62	32	11	34,4	16	5	4,85	7,9
Total	777	369	139	37,7	205	27	61,01	100

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

3.2.5. DMI 5.2: Crearea, dezvoltarea, modernizarea infrastructurii de turism pentru valorificarea resurselor naturale și creșterea calității serviciilor turistice

63. DMI 5.2 finanțează două categorii principale de obiective și în cadrul acestora mai multe tipuri de activități:

- a) Infrastructura de turism de utilitate publică (care nu implică nici un fel de activitate economică), activități principale: 1) amenajarea obiectivelor turistice naturale cu potențial turistic; 2) valorificarea potențialului turistic montan; 3) dezvoltarea turismului balnear.
- b) Infrastructura de turism de tip public /privat, care intră în sfera de acțiune schemei de Ajutor de Stat²⁰, cu următoarele activități principale: 1) dezvoltarea turismului balnear; 2) modernizarea și extinderea structurilor de cazare precum și a utilităților conexe; 3) Crearea, reabilitarea și extinderea infrastructurii de agrement, inclusiv a utilităților aferente.

64. Obiective turistice finanțate trebuie să fie situate în: 1) localități din mediul urban; 2) localități din mediul rural (numai proiecte cu o valoare totală mai mare de 6.400.000 lei); și 3) stațiunile turistice balneare, climatice și balneo-climatice (indiferent dacă sunt localizate în mediul rural sau urban). Valoarea totală a proiectelor finanțate, pentru ambele categorii de obiective, trebuie să fie între 700.000 și 89.000.000 lei, excepția constituind-o proiectele care vizează structuri de cazare, a căror valoare totală trebuie să fie situată între 700.000 și 17.000.000 lei.

65. Pentru infrastructura de turism de utilitate publică (care nu intră sub incidența ajutorului de stat), solicitanții pot fi APL, parteneriate constituite între APL și asociații de dezvoltare intercomunitară (ADI). Pentru infrastructura de turism de utilitate publică /privată (care intră sub incidența ajutorului de stat) sunt eligibile următoarele categorii de aplicanți: APL, parteneriate constituite între APL, ADI, IMM (inclusiv microîntreprinderi) din domeniul turismului și /sau al activităților conexe, parteneriate constituite între APL și organizații neguvernamentale din domeniul turismului și /sau activități conexe.

Stadiul implementării

66. Apelul pentru propuneri de proiecte, cu depunere continuă, a fost lansat în martie 2008. Datorită depunerii unui număr mare de cereri de finanțare care vizau modernizarea sau extinderea structurilor de cazare, AM POR a decis suspendarea depunerii de aplicații în toate cele opt regiuni începând cu 19 decembrie 2008, pentru a analiza probabilitatea de îndeplinire a obiectivelor stabilite pentru DMI 5.2 și a indicatorilor de program. Apelul pentru proiecte, de asemenea cu depunere continuă a fost redeschis în noiembrie 2009, structurile de cazare fiind excluse de la finanțare.

67. În prezent, depunerea de proiecte este suspendată în 6 dintre cele 8 regiuni, datorită depășirii cu peste 50% a sumelor alocate de către sumele solicitate, astfel: în regiunea Nord Est, depunerea s-a suspendat începând cu decembrie 2009, în regiunile Sud Muntenia, Nord Vest și Centru, începând cu februarie 2010 și în regiunile Sud Vest și Vest, începând cu mai 2010.

68. Până la data raportării s-au depus 279 proiecte, cu o valoare totală de 5.379 milioane lei și o valoare solicitată de 2.744 milioane lei (Tabelul 12). Numărul contractelor de finanțare încheiate este de 62, cu o valoare solicitată de 525,63 milioane de lei, ceea ce reprezintă 53% din valoarea alocată pentru DMI 5.2. Gradul de respingere /retragere voluntară este semnificativ, de 49% la nivel național. Două contracte de finanțare au fost reziliate, în regiunile Sud Est și Centru.

²⁰ Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și locuințelor nr. 261/2008 și Ordinul Ministrului dezvoltării regionale și locuinței nr. 750 /23.09.2009

Tabelul 12: DMI 5.2 - Situația proiectelor la nivel regional

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse		Proiecte respinse /retrase		Proiecte contractate		Proiecte în evaluare /rezervă	
	mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)
NE	161,63	16,3	39	348,04	13	71,77	17	146,79	9	129,48
SE	131,23	13,3	56	363,35	32	187,92	13	79,67	11	95,76
SM	140,92	14,2	32	466,22	18	219,75	5	36,57	9	209,90
SV	138,74	14,0	31	300,07	8	94,76	8	56,30	15	149,01
V	102,42	10,3	30	394,72	18	204,65	3	65,79	9	124,28
NV	119,74	12,1	24	371,70	11	144,63	3	54,47	10	172,60
C	107,95	10,9	58	429,64	34	245,86	12	81,02	12	102,76
BI	87,76	8,9	9	175,55	3	43,94	1	7,49	5	124,12
Total	990,39	100,0	279	2.849,29	137	1.231,12	62	525,63	80	1.092,54

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

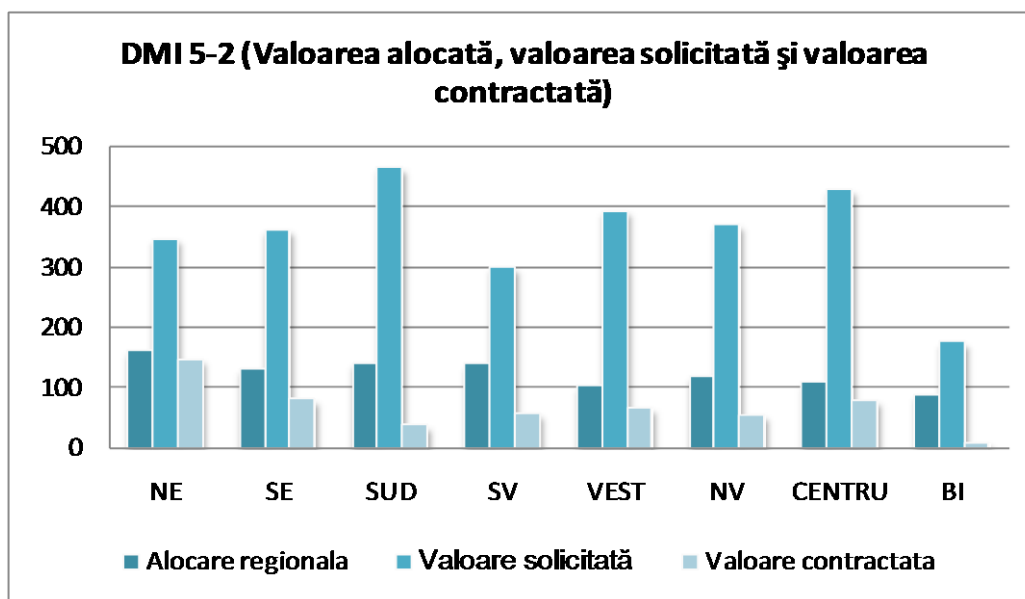
69. Situația plăților realizate în cadrul DMI 5.2, la nivel regional, este prezentată în Tabelul 13. DMI 5.2 este singurul dintre DMI care fac obiectul acestui raport de evaluare în cadrul căruia s-au înregistrat solicitări de prefinanțare, atât din partea beneficiarilor publici cât și din partea beneficiarilor privați. Cele mai multe plăți (rambursare și prefinanțare) se înregistrează în regiunile Sud Est, Nord Est și Centru, care sunt și regiunile cu cel mai mare număr de proiecte depuse și de contracte de finanțare semnate.

Tabelul 13: DMI 5.2 - Situația plăților la nivel regional

Regiune	Rambursări	%	Prefinanțare	%	Total Plăți	%
NE	10,91	26,5	7,08	16,6	17,99	21,5
SE	11,32	27,5	8,43	19,8	19,75	23,6
SM	3,86	9,4	3,97	9,3	7,83	9,4
SV	1,71	4,2	4,91	11,5	6,62	7,9
V	1,67	4,1	5,24	12,3	6,92	8,3
NV	2,42	5,9	7,84	18,4	10,26	12,2
C	8,24	20,0	5,09	12,0	13,33	15,9
BI	1,06	2,6	0,00	0,0	1,06	1,3
Total	41,19	100	42,56	100	83,75	100

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

Graficul 3: Valoare alocată, valoare solicitată și valoare contractată DMI 5.2



Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

3.3. Progresul realizat în atingerea obiectivelor programului din perspectiva stadiului actual al implementării și a caracteristicilor portofoliului de proiecte

3.3.1. DMI 1.1

70. Progresul înregistrat în cadrul DMI 1.1 în ceea ce privește implementarea proiectelor destinate mediului de afaceri este limitat comparativ cu celelalte DMI analizate. Una dintre cauzele care au condus la stadiul actual este lansarea cu întârziere, în decembrie 2008, a acestei Axe Prioritare. În vederea realizării PIDU a fost necesară crearea unor grupuri de lucru și dezvoltarea unor colaborări inter-instituționale, care au necesitat timp mai îndelungat. De asemenea, PIDU și implicit proiectele depuse de către Centrele Urbane au avut la dispoziție un timp scurt de pregătire, din luna noiembrie 2009 până în luna martie 2010, în condițiile în care procesul de identificare și pregătire a proiectelor într-un astfel de exercițiu este complex.

71. Portofoliul de proiecte destinat mediului de afaceri din cadrul DMI 1.1 este compus dintr-un număr maxim de 35 de proiecte, cu o valoare estimată totală de 751 milioane lei, din care valoarea solicitată din partea POR ar urma să fie de 313 milioane lei. Dintre acestea, două proiecte din categoria Polilor de Creștere și un proiect din categoria Centrelor Urbane sunt plasate pe lista de rezervă. Cele mai multe proiecte (77%) se regăsesc la nivelul celor șapte Poli de Creștere, aceste proiecte având și cele mai mari bugete individuale estimate. Situația generală a portofoliului de proiecte incluse în PIDU destinate mediului de afaceri din cadrul DMI 1.1 este prezentată în tabelul următor.

Tabelul 14: Portofoliu de proiecte aferent DMI 1.1

Denumire proiect	Promotor	Valoare totala (lei)	Valoare solicitata (lei)	Estimare depunere CF
POLI DE CREȘTERE				
1. Centrul Tehnologic Regional Iași	Polul de creștere Iași Municipiu Iași	18.280.915,92	6.652.672	iunie10 (depus iulie 2010)
2. Centrul de excelență în turism și servicii „Tomis”	Pol de creștere Constanta Unitatea Administrativ Teritorială (UAT) Constanța	33.750.000,00	14.180.672,00	iunie 2011
3. Centru multifuncțional de turism balneo-fizioterapeutic – Techirghiol	Pol de creștere Constanta Parteneriat UAT Techirghiol - UAT Județul Constanța	21.000.000,00	8.823.529,00	sep.2011
4. Centrul productiv meșteșugăresc pentru susținerea activităților turistice și de agrement„Ovidiu	Pol de creștere Constanta Parteneriat UAT Ovidiu - UAT Județul Constanța	21.000.000,00	8.823.529,00	iun.2011
5. ExpoAgroParc Lumina (rezervă)	Pol de creștere Constanta Parteneriat UAT Județul Constanța - UAT Lumina	5.460.000,00	2.294.118,00	apr.2011
6. Centrul de afaceri multifuncțional „Lumina Verde”	Pol de creștere Ploiești UAT Prahova	29.988.000,00	12.594.960,00*	octombrie 2010
7. Înființarea și operaționalizarea centrului tehnologic de excelență pentru energie verde	Pol de creștere Ploiești Parteneriat UPG ADI “Polul de Creștere Ploiești- Prahova	27.300.000,00	11.466.000,00*	2011
8. Centru de dezvoltare tehnologica și excelența în afaceri Craiova	Pol de creștere Craiova Municipiul Craiova	59.549.000,00	25.020.588,24	martie 2011
9. Business Center Sud Craiova	Pol de creștere Craiova Municipiul Craiova	62.453.000,00	26.240.756,30	iunie 2011
10. Centrul de sprijin pentru IMM și institutele de cercetare și inovare în domeniul automobilelor	Pol de creștere Craiova Municipiul Craiova	9.576.000,00	4.023.529,41	iunie 2011
11. Parc tehnologic pentru energie alternativă Timișoara	Consiliul Județean Timiș	50.000.000,00	21.008.403,00	noiembrie 2010
12. Centru Județean Multifuncțional pentru Susținerea Afacerilor Timișoara	Consiliul Județean Timiș	61.500.000,00	25.840.336,00	noiembrie 2010
13. Structuri locale pentru sprijinirea afacerilor în comuna Dumbrăvița – Incubator de afaceri	Municipiul Timișoara, comuna Dumbrăvița	4.500.000,00	1.890.756,00	Depus septembrie 2010
14. Infrastructură regională de afaceri și inovare în sectorul TI&C	Municipiul Timișoara	16.400.000,00	6.890.756,00	noiembrie 2010
15. Centru regional de competențe și dezvoltare a furnizorilor în sectorul automobile	Municipiul Timișoara Comuna Moșnița Nouă	10.500.000,00	4.411.765,00	noiembrie 2010
16. Centrul de afaceri, transfer tehnologic și incubator de afaceri	Municipiul Brașov	87.822.000	36.900.000,00	mai 2011

Denumire proiect	Promotor	Valoare totala (lei)	Valoare solicitata (lei)	Estimare depunere CF
17. Centru de afaceri Codlea	Municipiul Codlea	2.927.400	1.230.000,00	iunie 2011
18. Structură de sprijinire a afacerilor	Municipiul Săcele	2.142.000	900.000,00	iunie 2011
19. Centru de susținere a activităților economice derulate de reprezentanții comunității rome	Municipiul Săcele	2.049.180	861.000,00	iunie 2011
20. Centru de afaceri pentru susținerea dezvoltării economice a arealului rural al Polului de Creștere (rezervă)	Comuna Hălchiu	2.142.000	900.000,00	februarie 2011
21. Dezvoltare Parc Industrial Tetarom III (edificare clădire și extindere infrastructură)	Județul Cluj	7.820.000	3.284.400,00*	iunie 2010
22. Parc industrial Tetarom IV	Județul Cluj	45.200.000	18.984.000,00*	septembrie 2010
23. Dezvoltare Parc Industrial Tetarom I- (edificare clădiri, extindere și modernizare infrastructură)	Județul Cluj	39.136.000	16.437.120,00*	septembrie 2010
24. Centrul regional de excelență pentru industrii creative	Municipiul Cluj-Napoca	41.257.100	17.327.982,00	noiembrie 2010
25. Centru T.E.A.M. – ZMC, de sprijinire a afacerilor	Municipiul Cluj-Napoca	40.277.099	16.916.381,58	decembrie 2010
POLI DE DEZVOLTARE URBANĂ				
1. Centrul Tehnologic de Inovare și de Afaceri în municipiul Satu Mare	Primăria Satu Mare	4.283.363,56	1.623.661,21	Depus iunie 2010
2. Centru pentru susținerea tradițiilor bucovinene, Municipiul Suceava	Primăria Suceava	8.304.239,02	3.170.055,00	Depus septembrie 2009
3. Realizare centru multifuncțional Municipiul Pitești	Primăria Pitești	17.304.217,88	6.953.363,50	
CENTRE URBANE				
1. Crearea unui centru de sprijinire a afacerilor în Orașul Flămânzi (rezervă)	Orașul Flămânzi, Flămânzi, Nord Est	2.916.900,54	1.012.635,50	depus
2. Realizarea unui centru de afaceri în orașul Comarnic	Consiliul Local Comarnic	5.291.860,20	1.912.295,00	depus
3. Centru de afaceri în orașul Negrești-Oaș	Primăria Negrești Oaș	1.929.294,64	766.000,00	depus
4. Centrul de afaceri Dej	Primăria municipiului Dej	2.432.360,00	990.000,00	depus
5. Centrul de Transfer Tehnologic Sighetu Marmației	Primăria Sighetul Marmației	5.984.206,10	2.436.604,55	depus
Total		751.148.565,31	313.344.499,45	

Sursa: PIDU și Rapoarte lunare de progres OI pentru data de 4 februarie 2011

72. Cele 25 de proiecte din portofoliul PIDU ale Poliilor de Creștere (dintre care două proiecte în rezervă) însumează o valoare totală estimată de 703 milioane lei, căreia îi corespunde o valoare solicitată estimată de 295 milioane lei. Numărul de proiecte variază semnificativ de la un Pol de Creștere la altul, de la un minim de un proiect în cazul Polului de Creștere Iași, la un maxim de cinci proiecte, în cazurile Timișoara și Cluj Napoca. Proiectele se află în general în stadiu de pregătire, în prezent doar pentru două dintre ele fiind depuse cereri de finanțare (proiectul din Iași și un proiect din Timișoara), un contract de finanțare fiind deja semnat (Iași). Valoarea solicitată cumulată a celor două proiecte depuse este de 8,4 milioane lei, în ambele cazuri valoarea rezultată în urma proiectării tehnice fiind mai redusă decât valoarea estimată. Pentru celelalte proiecte, în prezent se înregistrează unele depășiri de termene privind depunerea cererilor de finanțare, însă în ansamblu se estimează că depășirile medii de termene nu vor fi mai mari de aproximativ trei luni. Pentru majoritatea proiectelor cu termen inițial de depunere 2010, activitățile de proiectare sunt în curs, beneficiarii adoptând metoda contractării simultane a studiului de fezabilitate și a proiectului tehnic. Pentru majoritatea proiectelor cu termen de depunere 2011, procedurile de selecție a proiectanților sunt în desfășurare.

73. În general, în cazul celor șapte Poli de Creștere a existat de asemenea un interes scăzut pentru promovarea de proiecte care să vizeze crearea de structuri suport pentru afaceri, cu diferențe însă de la caz la caz. Ca urmare a acestui interes scăzut, AM POR a decis modificarea indicatorului impus pentru ponderea acestui tip de proiecte în PIDU, astfel 15% din valoarea solicitată a devenit „*un număr minim de 15 proiecte*” (la nivel național). Dintr-o perspectivă pragmatică, dat fiind interesul scăzut pentru unele dintre proiectele propuse prin PIDU, este de așteptat ca valoarea medie a proiectelor să scadă în aceste condiții.

74. În cazul Poliilor de Creștere, interesul diferit, de la caz la caz, pentru acest tip de proiecte, este reflectat în primul rând de numărul de proiecte din PIDU. În toate cazurile însă, un element puternic de influență pentru includerea proiectelor în PIDU a fost indicatorul impus de 15% din valoarea solicitată prin PIDU pentru acest tip de proiecte. În Timișoara, Cluj și Brașov există o preocupare mai intensă din partea autorităților locale pentru a dezvolta în viitor parteneriate cu mediul academic și sectorul privat pentru exploatarea unora dintre proiectele vizate, în principal a celor de tip „centre de transfer tehnologic” sau centre de excelență în domenii industriale specifice. Respectivul centre sunt într-o poziție mai bună și datorită gradului general mai ridicat de dezvoltare al orașelor respective și a succesului dovedit, cum este cazul Clujului, al structurilor de tip parc industrial promovate în trecut de APL. Cu toate acestea, parteneriatele avute în vedere, cât și planurile concrete de punere în operă a structurilor de sprijinire a afacerilor cu caracter tematic sunt în stadiu incipient, inclusiv în cazul acestor trei Poli de Creștere menționați principala preocupare a beneficiarilor fiind în prezent identificarea unor mecanisme financiare pentru asigurarea cofinanțării proiectelor.

75. Există pe de altă parte Poli de Creștere unde nu există o nevoie reală de creare a unor noi structuri suport pentru afaceri, deoarece există suficiente inițiative private în acest sens, cum este cazul municipiului Ploiești sau pentru că există suficiente structuri deja create, atât de către APL cât și de către sectorul privat, cum este cazul Iașului. Craiova, care are trei proiecte propuse în PIDU destinate mediului de afaceri, reprezintă un alt exemplu unde atât necesitatea cât și interesul din partea APL pentru aceste proiecte este discutabilă, în condițiile în care Consiliul Local Craiova are deja în implementare un proiect similar, de anvergură, în cadrul DMI 4.1.

76. Polul de Creștere Brașov a manifestat o preocupare susținută pentru identificarea unor metode inovative de finanțare a contribuției proprii necesare pentru proiectele destinate mediului de afaceri. În prezent sunt în curs de desfășurare consultări la nivelul AM POR și ACIS referitoare la oportunitatea apelării la instrumentul de finanțare JESSICA²¹. Ca metodă „pilot” de finanțare, o astfel de inițiativă nu poate fi decât benefică, însă în stadiul actual există și contraargumente, legate de durata mare probabilă a mobilizării fondurilor prin JESSICA, care ar putea contribui la presiuni suplimentare asupra îndeplinirii regulii $n+3 / n+2$, și de faptul că nu există o simulare detaliată a costurilor JESSICA, care să permită o apreciere relevantă a avantajelor comparative ale utilizării acestui instrument²².

77. Portofoliul aferent mediului de afaceri din cadrul celor 13 Poli de Dezvoltare Urbană este constituit din trei proiecte, cu o valoare totală cumulată de 30 milioane lei, din care valoarea solicitată estimată este de 12 milioane lei. Există două proiecte depuse, de Primăria Municipiului Suceava, pentru care contractul de finanțare a fost semnat în iunie 2010 și Primăria Municipiului Satu Mare, pentru care proiectul este aprobat și se află în faza de analiză a proiectului tehnic. Valoarea solicitată a celor două proiecte este de 4,79 mil. lei.

78. Proiectele destinate mediului de afaceri depuse de Centrele Urbane (valoare totală solicitată de 7 milioane lei) au fost depuse cu ocazia Apelului de proiecte cu termen limită, organizat pentru această categorie de orașe, în martie 2009, împreună cu PIDU ale orașelor care au depus proiecte. Dintre cele patru proiecte depuse (al cincilea fiind plasat în lista de rezervă), proiectele destinate dezvoltării unor Centre de Afaceri în Negrești-Oaș și Comarnic sunt aprobate.

79. Atât în cazul Polilor de Dezvoltare Urbană, cât și în cazul Centrelor Urbane, interesul beneficiarilor pentru realizarea unor proiecte destinate susținerii mediului de afaceri a fost foarte scăzut. Dintre principalele motive, ca și în cazul DMI 4.1, au fost 1) nivelul ridicat de cofinanțare, 2) lipsa de interes a APL pentru acest tip de proiecte în contextul unei „vizibilități” mai reduse comparativ cu alte tipuri de investiții în infrastructură și 3) imposibilitatea (conform prevederilor Ghidului Solicitantului) constituirii unor forme asociative, care să implice mediul privat sau academic în realizarea de proiecte în parteneriat²³. Suplimentar, în cazul Centrelor Urbane, termenul scurt pentru depunerea PIDU și a proiectelor aferente comparativ cu data lansării Apelului (și data finalizării Ghidului Solicitantului) a constituit un motiv important interesul scăzut din partea beneficiarilor în domeniul mediu de afaceri, aceștia preferând promovarea unor proiecte care rezolvau necesități imediate și se aflau într-un stadiu mai avansat de pregătire. Atenția redusă acordată dezvoltării de proiecte destinate structurilor de sprijinire a afacerilor este aceeași la nivelul tuturor regiunilor.

²¹ JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) - Asistență Comună pentru Investiții Durabile în Areale Urbane este un instrument financiar pentru perioada de programe 2007-2013 creat ca urmare a colaborării dintre CE, Banca Europeană de Investiții și Banca pentru Dezvoltare a Consiliului European. Obiectivul său este de a prezenta soluții financiare “la cheie” într-un mix de fonduri nerambursabile, credite din sectorul bancar, participații din partea fondurilor de investiții sau capital de risc și alte produse financiare pentru implementarea proiectelor integrate care vizează dezvoltare și regenerare urbană. JESSICA oferă autorităților responsabile de managementul fondurilor structurale posibilitatea de a beneficia de expertiză independentă /consultanță în vederea accesului sporit la surse alternative de finanțare, pentru a realiza structurarea financiară corespunzătoare a proiectelor de către solicitanții eligibili în cadrul programelor operaționale.

²² Progresul înregistrat în cadrul Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice în implementarea instrumentului „geamăn” JEREMIE este în prezent sub așteptări.

²³ Motivele adoptării acestei prevederi sunt discutate în continuare în cadrul analizei DMI 4.1

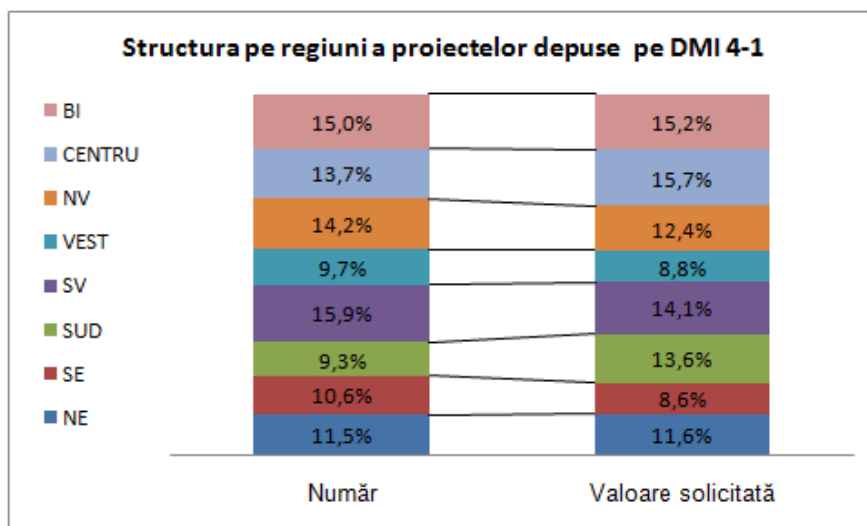
3.3.2. DMI 4.1

Cererea de proiecte

80. Analiza cererii, reflectată de numărul de proiecte depuse în cadrul DMI 4.1 reliefează diferențe regionale importante²⁴. Cele mai multe proiecte s-au depus în regiunea Sud Vest, 36 sau 15,9% din total, urmată de București Ilfov, 34 proiecte sau 15% din total și Nord Vest și Centru, cu 32, respectiv 31 de proiecte, ceea ce reprezintă 14% din totalul proiectelor depuse. Astfel, primele patru regiuni cumulează peste 63% din proiectele depuse și 61% din valoarea solicitată. Din punct de vedere al intensității cererii (gradul de depășire a sumelor alocate de către sumele solicitate), conduce, de asemenea, regiunea București Ilfov, unde s-a înregistrat un grad de depășire de aproape 5 ori a sumelor alocate de către sumele solicitate, urmată de regiunea Centru, cu o depășire de peste 3,6 ori. Media națională indică o depășire 2,32 ori a sumelor alocate de către sumele solicitate. Cel mai scăzut interes a fost înregistrat în regiunile Sud Est și Vest, ambele cu ponderi în numărul de proiecte depuse în jurul valorii de 8% (Graficul 4).

81. Din punct de vedere al indicatorului legat de data suspendării depunerilor de proiecte, „conduce” regiunea București Ilfov, pentru care depunerea s-a suspendat în iulie 2010, urmată de regiunile Sud Vest, Centru (noiembrie 2010) și Vest (februarie 2011). Chiar dacă Apelul de proiecte este încă deschis în celelalte patru regiuni, valoarea solicitată prin proiectele depuse este foarte apropiată de limita care generează închiderea apelurilor. Cel mai scăzut grad de solicitare a fondurilor disponibile din această perspectivă se înregistrează în regiunea Sud Est, unde 82% din alocarea disponibilă este solicitată în prezent, urmată de regiunile Nord Est și Sud Muntenia, unde sumele solicitate prin proiectele contractate și în evaluare indică o depășire cu 32%, respectiv cu 35% a sumelor alocate.

Graficul 4: DMI 4.1 - Cererea regională pentru structuri de susținere a afacerilor



Sursa: Rapoarte lunare de progres întocmite de OI pentru data de 4 februarie 2011

²⁴ Menționăm că analizele realizate la nivelul proiectelor depuse, din punct de vedere numeric, valoric sau tipologic, sunt, într-o anumită măsură, distorsionate de proiectele redepuse.

82. Din punct de vedere valoric, datele din Tabelul 15 arată că cererea locală nu este în concordanță cu alocarea, ci, în mai multe cazuri, invers proporțională cu resursele alocate. Există discrepanțe între alocările regionale și importanța cererii din partea beneficiarilor, cererea este foarte importantă în cazul regiunii BI (locul 1), dar alocarea pentru această regiune este minimă (locul 8). În regiunea NE se înregistrează cea mai mare alocare financiară, dar cererea se situează abia pe locul 5. În ansamblu, coeficientul de corelație a rangurilor²⁵ este -0,21 ceea ce indică o corelație slabă, de sens invers. Această valoare semnifică o corelație negativă care arată că la cereri mari corespund alocări mici. Aceste discrepanțe privind intensitatea cererii nu reprezintă un aspect negativ. Prin POR, alocarea de resurse s-a realizat invers proporțional cu PIB regional, tocmai pentru încurajarea regiunilor mai slab dezvoltate. Situația cererii indică faptul că în absența unei astfel de abordări, cererea de finanțare s-ar fi concentrat în regiunile dezvoltate.

Tabelul 15: Corelația rangurilor pentru proiectele depuse pe DMI 4.1

Regiune	Rangul	
	Importanța cererii	Alocarea financiară
NE	5	1
SE	7	4
S	6	2
SV	2	3
V	8	7
NV	4	5
C	3	6
BI	1	8
Coeficientul de corelație a rangurilor	-0,21	

Sursa: Prelucrări de date realizate de evaluatori din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

Solicitanții de finanțare

83. DMI 4.1 a fost mai atractiv pentru sectorul privat, care deține 88,4% din proiectele depuse. Cu două excepții (Camerile de Comerț și Industrie Vâlcea și Timișoara), proiectele sectorului privat au fost depuse de societăți comerciale. Din punct de vedere al obiectului de activitate, conform CAEN, firmele din sectorul imobiliar și intermediari reprezintă, în eșantionul analizat, 45% din proiectele depuse. Există un număr însemnat de proiecte depuse de firme de tip *Special Project Vehicle*²⁶. Proiectele depuse de mediul privat sunt în majoritate clădiri de birouri, centre multifuncționale pentru afaceri, incubatoare pentru afaceri, urmate la distanță de parcuri industriale și centre logistice.

84. Numărul total de proiecte depuse de APL este de 22, ceea ce reprezintă circa 11,6% din totalul proiectelor depuse în cadrul DMI 4.1. Valoarea totală a acestor proiecte este de 535,15 milioane lei (9,54% din total DMI 4.1), în timp ce valoarea solicitată este de 221,91 (7,90% din total DMI 4.1). Numărul proiectelor aprobate este de șapte (31,8% din proiectele depuse de APL-uri), dintre acestea 5 fiind contractate (22,7%). Proiectele promovate de APL vizează construcția sau modernizarea de parcuri industriale, construcția de centre multifuncționale pentru afaceri și incubatoare pentru afaceri. Din punct de vedere al valorii proiectelor, se constată o concentrare mai mare a proiectelor depuse de APL în regiunile Sud Vest (42,8%) și Nord Vest (26%).

²⁵ Indicatorul privind corelația rangurilor înlocuiește coeficientul de corelație folosit în mod uzual. În cazul în care variabilele se pot clasifica prin ranguri sau ierarhii, atunci rangurile servesc ca bază pentru a se identifica o eventuală corelație. Calculul coeficientului de corelație al rangurilor are valori cuprinse în intervalul (-1 și 1). Cu cât este mai apropiat de valoarea 1, cu atât corelația este mai puternică și viceversa.

²⁶ Firme create special pentru dezvoltarea unui proiect, metodă utilizată în special în domeniul imobiliar.

Tabelul 16: Portofoliul finanțabil DMI 4.1 - Tipuri de beneficiari

Proiecte Contractate /în evaluare /rezervă						Proiecte Contractate			
Tipul proiectului	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%	valoare medie solicitata (mil. lei)	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%
Societăți comerciale	116	85,9	1.711,34	90,8	14,75	15	75	217,14	70,1
Camere de Comerț	2	1,5	19,29	1,0	9,64	0	0	0	0
APL	17	12,6	154,18	8,2	9,07	5	25	92,84	29,9
Total	135	100	1.884,81	100		20	100	309,98	100

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

85. Atractivitatea mai redusă a acestui DMI pentru APL se explică în primul rând prin valoarea mare a contribuției proprii necesare pentru cofinanțarea proiectelor. Un alt doilea motiv este faptul că în unele regiuni există deja o infrastructură de sprijin pentru afaceri, promovată de APL în cadrul unor inițiative anterioare, care înregistrează grade diferite de ocupare. Multitudinea de responsabilități ce revin APL, cum sunt cele legate de infrastructura edilitară, servicii sociale, educație, infrastructura spitalelor, precum și constrângerile bugetare amplificate de criza economică și financiară fac ca problematica parcurilor industriale și incubatoarelor de afaceri să nu ajungă să figureze printre prioritățile spre care acestea să îndrepte resursele limitate disponibile. Nu în ultimul rând, obținerea consensului politic în cadrul consiliilor locale și județene pentru susținerea unor proiecte de acest tip este dificilă, în condițiile în care resursele pentru cofinanțarea de proiecte în general sunt foarte limitate, iar efectele pozitive ale unor astfel de proiecte se obțin pe termen mai îndelungat, comparativ cu alte tipuri de investiții în infrastructură.

86. Din punct de vedere al potențialilor solicitanți de finanțare, au existat două constrângeri principale care au caracterizat actuala perioadă de programare: neinclusiunea parteneriatelor public-private între solicitanții eligibili și obstacolele pentru parcurile industriale și incubatoarele de afaceri existente pentru a aplica în cadrul POR. Parcurile industriale (și incubatoarele de afaceri) existente sunt de regulă deținute de APL, dar administrate indirect, prin intermediul unor societăți comerciale create special în acest scop, care însă nu dețin în patrimoniu activele parcurilor. Conform definiției europene, astfel de societăți se încadrează în categoria de întreprinderi mari (fiind deținute în proporție mai mare de 25% de APL), deși numărul de personal se afla sub limita unei întreprinderi mici, de regulă. Prin urmare, astfel de societăți nu au fost eligibile pentru finanțare în cadrul DMI 4.1, neîncadrându-se în categoria IMM și nefiind în măsură să facă dovada proprietății asupra activelor vizate de proiect. Deși s-au întreprins demersuri și s-au organizat întâlniri de lucru, atât la nivelul MDRT, cât și cu Consiliul Concurenței, pentru identificarea unor soluții care să permită accesul mai facil la resurse financiare nerambursabile pentru cele peste 50 de parcuri industriale, tehnologice și științifice existente, acestea s-au dovedit tardive pentru actuala perioadă de programare. Inițiativele Asociației Parcurilor Industriale, Tehnologice, Științifice și a Incubatoarelor de Afaceri din România (APITSIAR) în acest sens au demarat abia în anul 2008.

87. Parteneriatele public-private reprezintă o speță complicată, atât din punct de vedere al insuficienței coerenței legislative (la momentul programării), cât și din punct de vedere al armonizării cu legislația din domeniul ajutorului de stat. Aceste constrângeri ar fi necesitate, în mod ipotetic, promovarea realizării unor astfel de parteneriate anterior aplicării pentru finanțare în cadrul POR, dar având în vedere oportunitățile oferite de program. Un astfel de tip de inițiativă pare în prezent extrem de complicat, în condițiile legislației din România. În anul 2010 însă s-a

adoptat o nouă legislație privind stimularea parteneriatului public-privat pentru proiecte de investiții de interes public, respectiv prin adoptarea Legii nr. 178 din 2010. Conform noii legi, parteneriatele public-private sunt văzute ca o soluție de accelerare a dezvoltării unor investiții de anvergură și interes public larg, generatoare de locuri de muncă și ocupare a forței de muncă locale. În condițiile restricțiilor bugetare, prin această soluție a parteneriatelor se încearcă să se dinamizeze procesul de atragere a finanțărilor private în sectorul public. Parteneriatele se referă la formele de cooperare între autoritățile publice și sectorul privat și are ca obiect reglementarea proiectării, finanțării, construcției, operării, reabilitării, dezvoltării, închirierii și transferului oricărei lucrări publice, bun sau serviciu public.

Tipologia proiectelor depuse

88. Structura cererii indică faptul că portofoliul de proiecte depuse este dominat de clădiri pentru birouri și de centrele multifuncționale pentru afaceri - 73% din total. În fapt, centrele multifuncționale promovate de sectorul privat reprezintă, de asemenea, în multe cazuri, clădiri de birouri. Există un număr limitat de proiecte care propun realizarea unor centre multifuncționale pentru afaceri promovate de APL, care în opinia noastră sunt mai apropiat de definiția acestor structuri²⁷. Cea mai importantă cerere pentru clădiri de birouri /centre multifuncționale pentru afaceri se regăsește în regiunea București Ilfov, unde 78% din cererea regiunii este acoperită de acest tip de proiecte.

89. Parcurile industriale reprezintă 9,6% dintre proiectele depuse, majoritatea fiind proiecte noi și nu extinderi sau modernizări ale parcurilor industriale existente. Incubatoarele de afaceri reprezintă 3,6% din proiectele depuse. Este interesant de menționat faptul că în mai multe situații, termenul „incubator de afaceri” a fost interpretat în mod eronat, la inițiativa consultanților care au întocmit cererile de finanțare, în scopul de a crește „atractivitatea” proiectului. Un exemplu este proiectul reziliat din regiunea Nord Est, denumit „incubator de afaceri”, dar căruia îi lipsea orice element conceptual legat de operare ulterior finalizării clădirii propuse prin proiect. Alte exemple sunt proiectele denumite „incubator de afaceri în domeniul medical”, care de fapt reprezintă clădiri concepute pentru a găzdui mai multe cabinete sau clinici medicale, mai apropiate de conceptul de policlinici private, fără să prezinte elemente de „incubare” a cabinetelor medicale pe care-și propun să le găzduiască (aceste proiecte reprezintă 9% din proiectele depuse).

90. Centrele logistice reprezintă 4,2% din proiectele depuse, fiind concentrate în trei regiuni - Nord Est, Sud Vest și Nord Vest. Din punct de vedere al anvergurii și caracterului specific, unele dintre aceste centre logistice este dificil de presupus că vor conduce la crearea și dezvoltarea de noi afaceri în zonele respective, ci mai degrabă la extinderea afacerilor existente ale firmelor promotore. Tipologia proiectelor depuse este completată de un proiect atipic, Bursa de cereale Corabia, implementat în parteneriat de Consiliul Județean Olt și Consiliul Local Corabia. Proiectul propune înființarea unei burse specializate de mărfuri în orașul Corabia, prin construcția și dotarea cu echipamente a unei clădiri ce va constitui sediul instituției, instituția bursei propriu-zise urmând să fie înființată în paralel de către APL beneficiare.

91. Orientarea investitorilor, cu precădere dezvoltatori imobiliari, dar și grupuri de firme plurisectoriale, interesate de investiții imobiliare, către oportunitățile oferite de POR s-a produs cu precădere pe fondul apariției crizei economice, care a afectat semnificativ finanțarea sectorului imobiliar. Depunerile de astfel de proiecte s-au înregistrat mai ales spre sfârșitul anului 2009 și în cursul anului 2010. Spre exemplu, în regiunea București Ilfov, au fost depuse doar trei proiecte în cursul anului 2008, cinci proiecte în a doua jumătate a anului 2009, iar restul de 26 de proiecte au fost depuse în 2010. Multe proiecte s-au construit pe baza unor studii de fezabilitate și proiecte

²⁷ Nu există o definiție precisă pentru un astfel de centru, reprezintă în general o clădire sau ansamblu de clădiri care cuprind spații pentru expoziții, inclusiv platforme exterioare, săli de conferință, spații de birouri, spații pentru microproducție și servicii

tehnice deja existente, care vizau construcția de clădiri de birouri sau a unor alte tipuri de proiecte imobiliare, care au fost adaptate ulterior pentru a deveni clădiri de birouri.

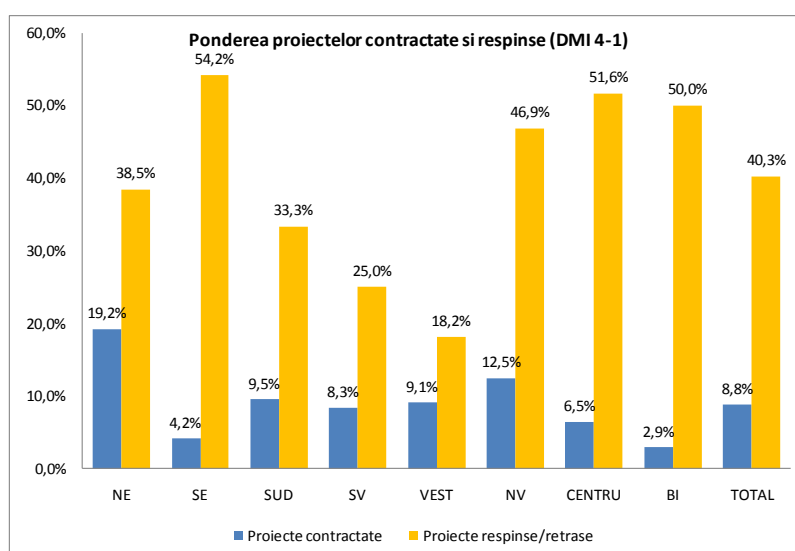
92. Oportunitatea finanțării unor astfel de clădiri în cadrul POR s-a datorat definirii largi a termenului de structuri de sprijin pentru afaceri. Textul programului sugerează orientarea către parcurile industriale, tehnologice, incubatoare de afaceri, cu alte cuvinte către inițiative mai elaborate, menite atât să utilizeze principalele atuuri, constând în active disponibile ale APL (terenuri, clădiri neutilizate, dezafectate sau neterminat), dar și ale sectorului privat, cu importante resurse de active rezultate în urma procesului de privatizare. Însă această „orientare” nu a fost însoțită, în faza de programare, de condiții de eligibilitate a beneficiarilor și a proiectelor, care să conducă la finanțarea cu prioritate a unor astfel de proiecte sau mai bine spus, către excluderea unor anumite tipuri de proiecte.

93. Valoarea medie totală solicitată a proiectelor depuse este de 16,8 milioane lei /proiect, cu diferențe de la o regiune la alta: valoare medie cea mai mare se înregistrează în regiunea Sud (21,53 milioane lei /proiect), în timp ce valoarea cea mai mică se regăsește în regiunea Sud Est (11,83 milioane lei /proiect). Trebuie precizat că obiectivul POR, exprimat prin indicatorul de rezultat, este de a finanța 15 astfel de structuri, de unde rezultă o valoare medie estimată de 77 milioane lei /proiect. Faptul ca valoarea medie a proiectelor depuse este de 4,5 ori mai mică decât cea estimată va conduce fără îndoială la depășirea indicatorului propus.

Stadiul implementării

94. Referitor la proiectele respinse sau retrase, ponderea cea mai mare în numărul total de proiecte depuse o deține regiunea Sud Est, cu 54,29%, urmată de regiunile Centru (51,69%) și București Ilfov (50%). Cele mai puține proiecte respinse sunt în regiunea Vest (18,29% din total). Din Graficul 5 se poate constata diferența mare între gradul de respingere /retragere și gradul de contractare, ponderea primei categorii fiind semnificativă, de 40% la nivel național. În trei dintre regiuni - Sud Est, Centru și București Ilfov - respingerile depășesc 50%.

Graficul 5: Ponderea proiectelor respinse și contractate în total proiecte depuse, la nivel regional



Sursa: Prelucrări date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

95. Proiectele contractate, în număr de 20, reprezintă numai 8,8% din proiectele depuse, însă valoarea solicitată prin proiectele contractate reprezintă 27% din alocarea pentru DMI 4.1. Regiunile mai avansate în procesul de contractare sunt: Nord Est, cu 19,29% din proiectele depuse, urmată de regiunile Nord Vest (12,59%) și Sud Vest (9,5%). Primele contracte de finanțare au fost semnate în iulie 2009 (1 contract în regiunea Centru), respectiv august 2009 (2 contracte în regiunea Nord Est și 1 contract în regiunea Sud Est). Celelalte 16 contracte au fost semnate începând cu februarie 2010, preponderent în a doua jumătate a anului 2010. La nivelul DMI 4.1, există în prezent un singur contract reziliat, în regiunea Nord Est, proiectul constând într-un incubator de afaceri promovat de o firmă privată. Din punct de vedere al progresului în implementare și rambursare a cheltuielilor, situația se prezintă conform Tabelului 17.

Tabelul 17: DMI 4.1 - Tipologia și stadiul proiectelor contractate

Regiune	Contracte semnate (nr.)	Contracte cu cereri de rambursare ²⁸ (nr.)	Contracte fără cereri de rambursare							
			Nr. total	Tip beneficiar		Tip proiect				
				Privat	APL	Clădiri de birouri	Centre multifuncționale	Centre logistice	Parcuri industriale	Bursa de cereale
NE	5	2	3	3	0	3	0	0	0	0
SE	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
SM	2	0	2	1	1	0	1	1	0	0
SV	3	0	3	1	2	1	0	0	0	1
V	2	0	2	1	1	1	1	0	0	0
NV	4	0	4	3	1	2	0	0	2	0
C	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0
BI	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	20	5	15	10	5	8	2	1	2	1

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de Ol pentru data de 4 februarie 2011

96. Cu toate că regiunile cele mai avansate în contractare sunt Nord Est și Nord Vest (9 din cele 20 de proiecte contractate), proiectele cele mai avansate în implementare se regăsesc în regiunile Sud Est și Centru. Șase dintre cele 20 de proiecte aflate în implementare înregistrează întâzieri față de graficele stabilite inițial²⁹, cele mai semnificative dintre acestea fiind în cazul a două proiecte private, având drept obiect clădiri pentru birouri, din regiunea Nord Est. Celelalte 4 proiecte în implementare promovate de APL înregistrează întâzieri cuprinse între 1 și 3 luni.

Portofoliul finanțabil

97. Caracterul dominant al clădirilor pentru birouri este mai puternic în cadrul portofoliului finanțabil (proiecte contractate și proiecte în evaluare /rezervă), unde acestea dețin o pondere de 56% (Tabelul 18). Centrele multifuncționale pentru afaceri urmează, la mare distanță, cu o pondere de 18,5%. Parcurile industriale și incubatoarele de afaceri (inclusiv cele din domeniul medical) înregistrează o pondere redusă comparativ cu ponderea deținută în cadrul proiectelor depuse, de 5,2%, respectiv 7,4%.

²⁸ Toate proiectele din această categorie sunt implementate de sectorul privat și vizează construcția de clădiri de birouri

²⁹ Întârzierile în implementare sunt analizate într-o secțiune distinctă a raportului de evaluare

Tabelul 18: DMI 4.1 - Portofoliul finanțabil, tipologia proiectelor pe regiuni

Tipul proiectului	NE	SE	SM	SV	V	NV	C	BI	Total	%
Incubatoare de afaceri	1						2		3	2,2
Incubatoare de afaceri în domeniul medical	1			2				4	7	5,2
Parcuri industriale			2			4	1		7	5,2
Clădiri de birouri	11	8	6	8	15	9	8	10	75	55,6
Centre multifuncționale pentru afaceri	2	4	1	9	2	5		2	25	18,5
Centre logistice	1		5	7	1	1	2		17	12,6
Bursa de cereale Corabia				1					1	0,7
Total	16	12	14	27	18	19	13	16	135	100
%	11,9	8,9	10,4	20,0	13,3	14,1	9,6	11,9	100	

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

98. Din punct de vedere numeric, proiectele care vizează clădiri de birouri domină portofoliul finanțabil în toate regiunile, cu o singură excepție, regiunea Sud Vest, unde sunt surclasate de centrele multifuncționale pentru afaceri.

99. Din punct de vedere al sumelor solicitate, clădirile pentru birouri domină, de asemenea, portofoliul finanțabil (Tabelul 19), păstrându-și în același timp ponderea, la fel ca și în cazul numărului de proiecte. În ceea ce privește valoarea medie solicitată, clădirile de birouri sunt depășite de incubatoarele de afaceri și mai ales de centrele logistice, a căror pondere în totalul sumelor solicitate (de 17,4%) este cu 5% mai mare față de ponderea în numărul de proiecte. În ceea ce privește proiectele contractate, dominația clădirilor de birouri este autoritară, cu o pondere numerică de 65% și valorică de 64%. Din cele 20 de proiecte contractate, 13 sunt clădiri pentru birouri. Toate cele 5 cereri de rambursare depuse în cadrul DMI 4.1 provin din această categorie și implicit singurele 2 proiecte pentru care s-au realizat plăți în cadrul DMI 4.1 sunt clădiri pentru birouri, unul dintre acestea fiind finalizat.

Tabelul 19: DMI 4.1 - Portofoliul finanțabil, tipuri de proiecte - situație generală

Tipul proiectului	Proiecte Contractate /In evaluare /rezerva					Proiecte Contractate			
	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%	valoare medie solicitata (mil. lei)	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%
Incubatoare de afaceri	3	2,2	44,42	2,4	14,81	0	0	0	0
Incubatoare de afaceri în domeniul medical	7	5,2	79,76	4,2	11,39	0	0	0	0
Parcuri industriale	7	5,2	87,92	4,7	12,56	3	15	59,43	19,2
Clădiri de birouri	75	55,6	1.053,64	55,9	14,05	13	65	197,79	63,8
Centre multifuncționale	25	18,5	288,31	15,3	11,53	2	10	41,09	13,3
Centre logistice	17	12,6	327,59	17,4	19,27	1	5	8,51	2,7
Bursa de cereale Corabia	1	0,7	3,16	0,2	3,16	1	5	3,16	1,0
Total	135	100	1.884,81	100		20	100	309,98	100

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

Perspective de îndeplinire a indicatorilor de program

100. Transpunerea neconcludentă a priorităților programului în cazul DMI 4.1 este vizibilă în cazul indicatorului de rezultat „crearea de noi locuri de muncă permanente”. În accepțiunea actuală, mai ales în cazul clădirilor de birouri, locurile de muncă pot reprezenta relocări și nu neapărat locuri de muncă noi. Locuri de muncă nou create permanente pot fi create pentru administrarea clădirilor de birouri cu destinație de sedii de firme sau de centre multifuncționale pentru afaceri, dar, prin numărul acestora, care este de așteptat să fie redus, proiectele nu vor putea să genereze un impact semnificativ asupra ocupării forței de muncă pe plan local. Pe de altă parte este imposibil de impus, în cazul clădirilor de birouri, condiția ca firmele chiriașe să acceadă în noile structuri sub condiția demonstrării faptului că au creat un anumit număr de locuri de muncă noi. În mod ipotetic, o astfel de condiție ar fi posibilă în situația în care noile spații ar fi oferite pentru chirii foarte avantajoase comparativ cu prețul pieței, însă în realitate un asemenea scenariu este improbabil. Un efect al acestei „scăpări” pentru sistemul de implementare va fi dificultatea monitorizării indicatorului „locuri de muncă nou create”, în anumite cazuri. La nivel de DMI este de așteptat ca indicatorul de rezultat să fie îndeplinit, pe de o parte pentru că unele dintre locurile de muncă din clădirile pentru birouri vor fi în mod inerent locuri de muncă nou create, iar pe de altă parte celelalte tipuri de proiecte, în special parcurile industriale noi, este de așteptat să contribuie la crearea unui număr de locuri de muncă noi mult mai mare, în mod comparativ.

3.3.3. DMI 4.2

101. Motivele cererii scăzute de proiecte din cadrul acestui DMI au fost analizate în cadrul a două rapoarte de evaluare precedente³⁰, iar consecința a fost hotărârea CM POR de realocare a fondurilor neutilizate către alte DMI. Dintre obstacolele în depunerea de cereri de finanțare, cele mai importante au fost inexistența, în cele mai multe cazuri, a dreptului de proprietate al APL asupra siturilor industriale poluate și neutilizate și lipsa de motivație a acestora pentru implementarea de proiecte, datorată cofinanțării de 50% necesară pentru faza B a proiectului.

102. Până la data de referință a evaluării s-au depus opt proiecte, cu o valoare totală solicitată de 173,34 milioane lei, ceea ce reprezintă 17,6% din alocarea pentru DMI 4.2. Regiunea Vest este singura regiune în care valoarea solicitată a celor trei proiecte depuse (134,67 milioane lei) acoperă integral alocarea regională. Cele trei proiecte din regiunea Vest au valori totale între 63 și 85 milioane lei, vizează situri poluate recunoscute și cu un puternic impact negativ ecologic, social și de imagine. Exemplul fostului complex industrial de la Călan - proiectul cu cea mai mare anvergură - este ilustrativ. Finanțarea și implementarea cu succes a unui astfel de proiect ar constitui un impact pozitiv major al utilizării fondurilor POR pentru regiunea Vest.

103. Cele mai multe dintre proiecte (4) au fost depuse în regiunea Centru, valoarea solicitată totală a acestora fiind de numai aproximativ 35,6 mil. lei, ceea ce reprezintă însă numai 33% din alocarea regională. În cea de-a treia regiune cu proiecte depuse, Sud Vest, s-a depus un singur proiect, de mică anvergură, care a fost respins. La nivel de DMI, au fost respinse două proiecte din cele opt depuse, unul în regiunea Centru, în etapa de evaluare tehnică și financiară și proiectul din regiunea Sud Vest, în etapa de verificare a conformității administrative și a eligibilității.

³⁰ Raportul de evaluare ad-hoc a DMI 4.2, emis în mai 2009, realizat de Biroul de Evaluare Program din cadrul AM POR și Raportul extern de evaluare interimară a implementării POR în perioada 2007 - iunie 2009, emis în septembrie 2009

3.3.4. DMI 4.3

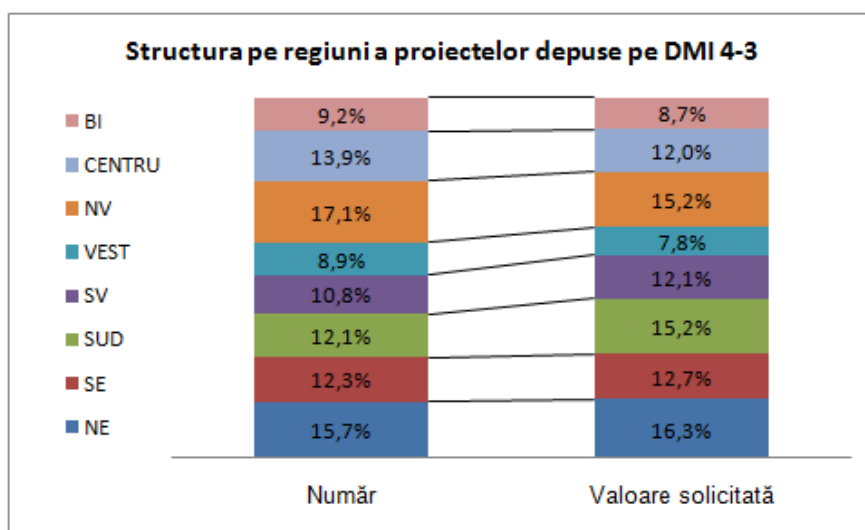
Cererea de proiecte

104. DMI 4.3 a fost deosebit de atractiv pentru microîntreprinderi, în special în cazul celui de-al doilea Apel pentru proiecte, când finanțarea nerambursabilă a cheltuielilor eligibile a crescut la 100%. În contextul unei depășiri a sumelor alocate prin program, în medie, de peste 275% la nivel național, există diferențe regionale importante în ceea ce privește intensitatea cererii (Graficul 3). Intensitățile cele mai mari ale cererii se înregistrează în regiunile Nord Vest (366,7% depășirea alocării financiare inițiale), Nord Est (282,3% depășirea alocării) și Centru (278,1% depășire).

105. Primele patru regiuni clasate în funcție de numărul de proiecte depuse (Nord Vest cu 17,1% din proiectele depuse, Nord Est cu 15,7% din proiectele depuse, Sud Est cu 12,3%, Sud cu 12,1%) cumulează 60% din proiectele depuse și 57,2% din valoarea solicitată. La polul opus, regiunile Vest și București Ilfov înregistrează o cerere mai redusă, de 8,9%, respectiv 9,2%.

106. În cazul DMI 4.3, coeficientul de corelare a rangurilor este pozitiv, dar redus (0,47), ceea ce semnifică o mai mare concordanță între alocările financiare și cererea regională (Tabelul 20). Spre exemplu, pentru regiunea București Ilfov, cererea este redusă (locul 8) și alocarea este, de asemenea, scăzută (locul 8), iar în cazul regiunii Nord Est cererea este mare (locul 2), iar alocarea financiară este, de asemenea, însemnată (locul 1). În cazul regiunii București Ilfov, spre deosebire de situația din cadrul DMI 4.1, cererea redusă, mai ales în cazul Apelului 1, imediat anterior declanșării crizei economice, pare să indice existența unor resurse de finanțare alternative semnificative față de celelalte regiuni.

Graficul 6: Structura pe regiuni a proiectelor depuse pe DMI 4.3



Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

Tabelul 20: Corelația rangurilor pentru proiectele depuse pe DMI 4.3

Regiune	Rangul	
	Importanța cererii	Alocarea financiară
NE	2	1
SE	4	4
S	5	2
SV	6	3
V	7	7
NV	1	5
C	3	6
BI	8	8
Coeficientul de corelație a rangurilor	0,47	

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

107. Regiunile cu cel mai mare număr total de proiecte depuse în cele două Apeluri sunt Nord Est (673 proiecte), Nord Vest (647 proiecte) și Centru (601 proiecte). La polul opus se situează în ordine regiunile Vest, Sud Muntenia și București Ilfov. Această situație exclude însă proiectele care au fost depuse, dar care nu au mai fost admise în procesul de evaluare și selecție datorită modului de formulare al instrucțiunii AM POR de închidere a Apelului 2. Trebuie remarcat faptul că în cazul Apelului 2 au existat foarte multe proiecte în această situație, iar „cererea reală”, reprezentată de numărul total de proiecte depuse a fost la rândul său influențată de momentul închiderii Apelului, care a fost diferit de la o regiune la alta (această situație este prezentată în Tabelul 21).

108. Numărul total al proiectelor depuse în cadrul DMI 4.3. la primul Apel (iunie 2008) a fost de 777. Valoarea medie solicitată pe proiect depus a fost de 373.057 lei, adică aproximativ 100.000 de euro. În regiunea Centru au fost depuse cele mai multe proiecte (21,8%), aceasta fiind urmată de regiunile Nord Est (18,3%) și Nord Vest (16,7%).

109. La data de referință a evaluării, în cadrul Apelului 2 erau depuse 3.192 proiecte, cu o valoare totală de 3.290 milioane lei și o valoare solicitată de 2.173 milioane lei. Numărul de aplicații pentru finanțare a crescut semnificativ în cadrul acestui apel odată cu adoptarea deciziei de creștere a valorii grantului la 100% din cheltuielile eligibile ale proiectelor. Un indicator relevant pentru intensitatea cereri de proiecte este momentul suspendării depunerii. Aceasta s-a realizat gradual, regiunile „fruntașe” din această perspectivă fiind regiunile Vest și Centru (august 2010), urmate de Nord Vest (septembrie 2010), București Ilfov și Sud Est și Sud Vest pe data de 4 și respectiv 25 octombrie 2010, Sud Muntenia în noiembrie 2010 și regiunea Nord Est (decembrie 2009).

Stadiul implementării

110. Implementarea DMI 4.3 prezintă două caracteristici principale: un nivel ridicat al respingerilor de cereri de finanțare, în etapele de verificare și evaluare tehnică și financiară și de retrageri voluntare și un nivel semnificativ de contracte de finanțare reziliate. Ambele aspecte sunt tratate mai detaliat în secțiunile următoare ale raportului de evaluare.

111. În cadrul ambelor Apeluri există un număr mare de proiecte respinse sau retrase de solicitantii de finanțare, în primul rând datorită efectelor crizei economice, dar și datorită duratei semnificative a procesului de evaluare și selecție, în unele cazuri. Primul loc în privința respingerilor este deținut de regiunea Centru, cu 323 de proiecte respinse sau retrase, regiune în care în cadrul ambelor Apeluri gradul de respingere a depășit 50%. Un nivel ridicat de respingeri se înregistrează de asemenea în regiunile Nord Est, cu 253 de proiecte respinse /retrase și Nord Vest cu 254 de proiecte respinse sau retrase.

112. Gradul de respingere³¹ în cadrul Apelului 1 a fost în medie de 53%, cu valori apropiate în toate regiunile. Gradul cel mai mare de proiecte respinse sau retrase s-a înregistrat în regiunea Sud Muntenia (61%), care a fost în același timp regiunea cu cel mai mic număr de proiecte depuse (54), de aproximativ trei ori mai puține decât în regiunile Centru, Nord Est și Nord Vest.

113. Până în prezent, în cadrul Apelului 2 au fost aprobate 305 cereri de finanțare, ceea ce reprezintă 9,1% din proiectele depuse și au fost semnate 147 de contracte de finanțare, cu o valoarea solicitată totală de 61 de milioane lei. Cumulat cu valoarea solicitată în cadrul contractelor în implementare sau finalizate din cadrul Apelului 1, aceasta înseamnă că în prezent valoarea solicitată totală a proiectelor în implementare reprezintă 19,5% din alocarea de fonduri publice pentru DMI 4.3. Gradul de respingere continuă să se mențină la un nivel ridicat, de 30%, în condițiile în care există un număr semnificativ de proiecte neintrate încă în evaluare. Astfel, la data de referință a evaluării există un număr de 1.138 de cereri de finanțare, declarate admise în urma verificării, pentru care nu a demarat etapa de evaluare tehnică și financiară (ETF) și alte 78 de cereri de finanțare pentru care nu a demarat etapa de verificare. Situația cererilor de finanțare „în așteptare” este prezentată în Tabelul 21:

Tabelul 21: Situația cererilor de finanțare „în așteptare” DMI 4.3 Apelul 2

Regiune	Total proiecte depuse	Proiecte neintrate în evaluare și selecție	Proiecte depuse „acceptate”	Proiecte respinse /retrase	Data suspendării depunerii	Data depunerii ultimelor proiecte intrate în evaluare	Cereri de finanțare în așteptare ETF
NE	589	58	531	172	09.12.2010	17.11.2010	174
SE	446	66	380	106	25.10.2010	03.10.2010	157
SM	466	128	338	60	01.11.2010	10.10.2010	185
SV	479	76	403	132	25.10.2010	03.10.2010	155
V	304	48	256	52	27.08.2010	08.08.2010	115
NV	603	86	517	184	27.09.2010	05.09.2010	154
C	499	67	432	230	27.08.2010	08.08.2010	93
BI	509	174	335	101	04.10.2010	12.09.2010	111
Total	3.895	703	3.192	1.037			1.138

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru de data de 4 februarie 2011

114. Una dintre principalele probleme cu care se confruntă solicitanții de finanțare din cadrul DMI 4.3 o constituie durata mare a procesului de evaluare, selecție și contractare. Aceasta reprezintă un factor favorizant important atât pentru fenomenul de retragere cât și de reziliere a contractelor de finanțare. Situația prezentată mai sus reflectă una dintre cauzele întârzierilor, și anume numărul mare de proiecte depuse într-un interval scurt de timp comparativ cu capacitatea sistemului de implementare de a respecta duratele procedurate privind evaluarea și selecția. Este de remarcat faptul că trei dintre OI - Sud Muntenia, Sud Vest și Centru - nu înregistrează „restanțe” în etapa de verificare, demararea acestei etape în cazul respectivelor regiuni fiind de ordinul a maxim 3 zile de la data depunerii, iar acest ritm s-a menținut constant pe parcursul Apelului 2. Regiunea Vest a înregistrat de asemenea un ritm foarte bun, cu unele excepții în care perioada respectivă a fost de maxim 20 de zile. În regiunile Nord Est, Sud Est, Nord Vest și București Ilfov, în primul rând datorită numărului mare de proiecte depuse, s-au înregistrat și perioade de peste 60 de zile între data depunerii și data demarării etapei de verificare, în cazul unui număr semnificativ de cereri de finanțare³². Regiunea Nord Est este singura regiune în care, la data de referință a acestei evaluări, un număr de 78 de cereri de finanțare se aflau în așteptarea demarării etapei de verificare, aceasta

³¹ Număr de proiecte respinse / număr de proiecte depuse x 100

³² peste 200 de cereri de finanțare în cazul regiunii Nord Est și Nord Vest, multe dintre acestea cu perioade de peste 90 de zile

fiind însă regiunea în care depunerea de proiecte s-a suspendat cel mai târziu, respectiv în noiembrie 2010. În regiunea Sud Est s-a înregistrat un număr relativ redus de cereri de finanțare (aproximativ 50) pentru care demararea etapei de verificare a durat între 30 și 60 de zile. Cauzele întârzierilor din cadrul etapei de ETF sunt tratate în continuare în raport.

115. Conform estimărilor noastre, gradul de respingere sau retragere voluntară în cadrul Apelului 2 nu va fi mai mic decât în cadrul Apelului 1, existând toate premisele ca acesta să depășească 50%.

116. În ceea ce privește numărul de contracte de finanțare semnate, aflate în implementare, pentru ambele Apeluri primul loc este deținut de regiunea Centru, cu 76 de contracte, urmată de regiunea Vest cu 61 de contracte și regiunea Nord Vest cu 58 de contracte. Numărul actual de contracte de finanțare în implementare reflectă progresul din cadrul Apelului 2, dar și numărul semnificativ de rezilieri de contracte din cadrul Apelului 1³³. La data de referință a acestei evaluări, un număr de 140 de contracte de finanțare erau reziliate, cu o valoare totală de 44,08 milioane lei, dintre care un singur contract de finanțare din cadrul Apelului 2, în regiunea Vest. Astfel pentru Apelul 1 rezilierile reprezintă 37% din numărul de contracte de finanțare semnate și 29% din valoarea solicitată aferentă acestora. Cele mai numeroase contracte reziliate se regăsesc în regiunea Nord Est (29), însă proporția cea mai însemnată de rezilieri se regăsește în regiunea Sud Muntenia (52%). Motivele rezilierilor sunt analizate în continuare în cadrul raportului de evaluare.

Apelul 1 - Tipologia proiectelor, respectarea calendarului de implementare

117. În cadrul Apelului 1, cele mai multe contracte de finanțare au fost semnate în regiunea Centru (20,6%), urmată de regiunile Nord Vest (19%) și Nord Est (16,5%). În prezent, dintre cele 232 de proiecte ramase în implementare în cadrul Apelului 1, 205 sunt finalizate, iar alte 27 se află încă în implementare. Implementarea proiectelor din cadrul Apelului 1 a fost perturbată de criza economică, de durata mare a procesului de evaluare și selecție și de lipsa de experiență a unor beneficiari, atât în domeniile economice în care au implementat proiecte, cât și în ceea ce privește disciplina necesară în cadrul programului. Acești factori au contribuit la acumularea de întârzieri în implementare și la multiple solicitări de reeșalonare a graficelor de implementare și de depunere a cererilor de rambursare.

118. Cererile de finanțare din cadrul Apelului 1 au fost depuse până în iunie 2008, iar contractele de finanțare s-au semnat în perioada martie - septembrie 2009. Durata medie propusă pentru implementarea proiectelor a fost între 6 și 12 luni, majoritatea proiectelor propunând decontarea contribuției nerambursabile prin intermediul uneia sau a maxim două cereri de rambursare. De asemenea, majoritatea proiectelor au constat în achiziționare de echipamente.

119. Din totalul de 232 de proiecte finalizate sau în implementare, există 11 proiecte în cadrul cărora nu s-a depus încă nicio cerere de rambursare. În condițiile declanșării crizei economice și a accesului tot mai dificil la resurse financiare, dar și datorită modificării condițiilor de piață, succesul proiectelor a fost influențat și de tipul de activitate desfășurată de către microîntreprinderile beneficiare. Tabelul 22 prezintă situația la nivel regional a proiectelor cu contracte de finanțare încheiate în cadrul Apelului 1, pe tipuri de activități³⁴.

120. La nivelul contractelor în implementare sau finalizate, se remarcă un relativ echilibru între principalele domenii de activitate finanțate, cu un avantaj (normal) al sectorului serviciilor în general. Tabelul 23 prezintă situația proiectelor cu cereri de rambursare depuse în cadrul Apelului 1, pe tipuri de activități. Marea majoritate a acestor proiecte (94%) sunt finalizate.

³³ Rezilierile sunt în cea mai mare parte rezultatul inițiativei beneficiarilor, există însă și cazuri în care proiecte cu întârzieri în implementare au fost reziliate de drept datorită neglijenței beneficiarilor de a depune cereri de prelungire la timp

³⁴ Situația are în vedere obiectul principal de activitate al microîntreprinderii beneficiare

Tabelul 22: DMI 4.3 Apelul 1 - tipuri de activități finanțate, pe regiuni

Regiune	Contracte de finanțare semnate	Domeniul de activitate					
		Producție	Construcții	Domeniul medical	Consultanță generală	Proiectare /inginerie /cadastru	Alte servicii
NE	61	12	8	11	7	12	11
SE	40	6	10	3	4	0	17
SM	21	5	2	3	0	1	10
SV	30	5	4	13	1	2	5
V	39	19	2	8	2	3	5
NV	70	18	10	9	3	8	22
C	76	22	7	11	5	9	22
BI	32	8	3	3	7	2	9
Total	369	95	46	61	29	37	101
%	100	25,7	12,5	16,5	7,9	10,0	27,4

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

Tabelul 23: DMI 4.3 Apel 1 - proiecte cu cereri de rambursare, pe tipuri de activități și regiuni

Regiune	Proiecte cu cereri de rambursare	Domeniul de activitate					
		Producție	Construcții	Domeniul medical	Consultanță generală	Proiectare /inginerie /cadastru	Alte servicii
NE	32	6	1	8	4	9	4
SE	22	1	4	3	4	0	10
SM	10	3	2	2	0	0	3
SV	18	1	1	10	1	1	4
V	24	12	1	8	1	2	
NV	47	13	4	7	3	8	12
C	50	14	4	10	5	6	11
BI	18	4	2	3	5	1	3
Total	221	54	19	51	23	27	47
%	100	24,4	8,6	23,1	10,4	12,2	21,3

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

Tabelul 24: DMI 4.3 Apelul 1 - proiecte fără cereri de rambursare, pe tipuri de activități și regiuni

Regiune	Proiecte fără cereri de rambursare	Domeniul de activitate					
		Producție	Construcții	Domeniul medical	Consultanță generală	Proiectare /inginerie /cadastru	Alte servicii
NE	29	6	7	3	3	3	7
SE	18	5	6	0	0	0	7
SM	11	2	0	1	0	1	7
SV	12	4	3	3	0	1	1
V	15	7	1	0	1	1	5
NV	23	5	6	2	0	0	10
C	26	8	3	1	0	3	11
BI	14	4	1	0	2	1	6
Total	148	41	27	10	6	10	54
%	100	27,7	18,2	6,8	4,1	6,8	36,5

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

121. Tabelul 24 prezintă situația proiectelor din Apelul 1 fără cereri de rambursare depuse. Majoritatea contractelor de finanțare din această categorie (137 din 148, adică 93%) sunt reziliate.

122. Activitățile care au avut cel mai puțin de „suferit” de pe urma dificultăților din implementare sunt cele din domeniile Medical, Consultanță generală și Proiectare (inclusiv Inginerie /Cadastru). Domeniile care au înregistrat cele mai multe eșecuri și întârzieri au fost Construcțiile, aflate în evident declin pe fondul crizei imobiliare și categoria „Alte servicii”, între care se remarcă serviciile TIC și activitățile de service și întreținere auto. Proiectele din sectorul productiv au generat în mod egal atât succese cât și eșecuri în cadrul Apelului 1.

123. Din analiza graficelor de rambursare rezultă că majoritatea proiectelor au înregistrat întârzieri față de calendarul inițial de rambursare propus, însă pentru proiectele cu cereri de rambursare depuse, nerespectarea calendarelor s-a datorat în bună măsură lipsei de experiență a beneficiarilor în aprecierea realistă a eforturilor necesare implementării. În egală măsură au existat proiecte reziliate „din oficiu” pentru că beneficiarii nu au sesizat necesitatea notificării prelungirii contractelor de finanțare. Primele cereri de rambursare (și în cele mai multe cazuri și singurele) pentru contractele din cadrul Apelului 1 au fost depuse într-un interval de 2 până la 12 luni de la data semnării contractelor de finanțare, ponderea cea mai mare fiind însă deținută de proiectele în care s-au depus cereri de rambursare într-un interval de patru până la șase luni de la semnarea contractului de finanțare.

Apelul 2 - Progresul înregistrat în implementare, tipologia proiectelor

124. Primele contracte de finanțare din cadrul Apelului 2 s-au semnat în septembrie 2010, în condițiile în care depunerea de proiecte a demarat în noiembrie 2009. Durata mare dintre depunerea aplicațiilor și semnarea contractelor de finanțare rămâne astfel o problemă principală. Cauzele pentru aceasta, în cazul Apelului 2, au fost în principal mobilizarea lentă a evaluatorilor independenți și numărul foarte mare de proiecte depuse, mai ales ulterior deciziei CM POR din iulie 2010 de a crește contribuția nerambursabilă până la 100% din cheltuielile eligibile.

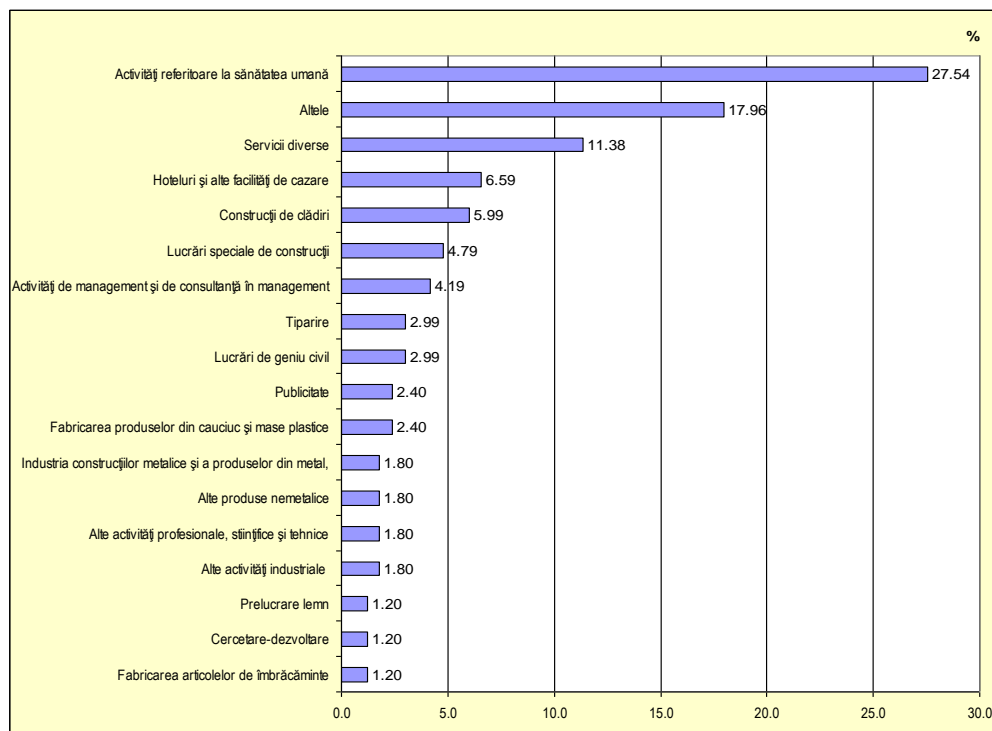
125. Până în prezent nu există proiecte finalizate, iar la nivel național există un singur proiect reziliat, în regiunea Vest. Există un mare grad de diversificare a proiectelor depuse în cadrul Apelului 2. Am realizat o analiză a structurii portofoliului de proiecte aprobate pe domenii de activitate pe baza unui eșantion de proiecte extras din baza de date SMIS utilizând codurile CAEN ale activității principale a beneficiarilor. Proiectele pentru care am realizat această analiză reprezintă 75% din numărul de proiecte aprobate la data de 31 octombrie 2010. Conform analizei, cele mai multe firme au drept obiect principal de activitate „Sănătatea umană” (27,54% din total), urmate de domeniul servicii diverse³⁵ (11,38%) și activități industriale (8,98%) (Graficul 5). Domeniile de activitate sunt foarte diverse existând numeroase cazuri (13,86% din total) în care pentru un anumit cod CAEN există o singură firmă aplicantă. Acestea din urmă au fost incluse în categoria „Altele”.

126. La nivelul proiectelor depuse, în Apelul 2 există diferențe regionale semnificative în ceea ce privește domeniile de activitate ale solicitanților de finanțare. Astfel, conform unei statistici realizate de OI Sud Vest la nivelul lunii octombrie 2010, care a vizat un număr de 324 de firme aplicante, primele trei domenii de activitate, care dețin cumulativ o pondere de 53% din numărul de proiecte și sunt singurele care, în mod individual, depășesc 10% din numărul de proiecte, sunt Construcțiile - 21%, Turismul (structuri de cazare) - 18% și domeniul Medical - 14%.

³⁵ Domeniul „Servicii diverse” cuprinde următoarele coduri CAEN identificate la proiectele aprobate pe DMI 4.3, Apelul 2: Grupa 45-Comerț cu ridicata și cu amănuntul, întreținerea și repararea autovehiculelor și a motocicletelor: codurile: 4520, 4525 și 4531; Grupa 46-Comerț cu ridicata cu excepția comerțului cu autovehicule și motociclete: 4619, 4649, 4651, 4662, 4673, 4675 și 4690; Grupa 47-Comerț cu amănuntul, cu excepția autovehiculelor și motocicletelor: 4711, 4752, 4778 și 4791.

127. Dintr-o statistică asemănătoare întocmită de OI Vest, rezultă că 35% din proiectele depuse în cadrul Apelului 2 sunt din domeniul Medical, 17%, din domeniul Producției Industriale, care la rândul său acoperă o gamă foarte largă și difuză de sub-domenii, urmate de activități legate de Hoteluri și Restaurante (în principal servicii de catering) cu 14% și domeniul Construcții, cu 9%.

Graficul 7: DMI 4.3, Apelul 2 - Domeniile de activitate ale firmelor cu proiecte aprobate



Sursa: Prelucrări date-eșantion proiecte din SMIS, perioada 10-22 noiembrie 2010

3.3.5. DMI 5.2

Cererea de proiecte

128. DMI 5.2 se caracterizează, la nivelul Ghidului Solicitantului, printr-o mare varietate a beneficiarilor eligibili (firme private, APL, parteneriate între APL și ADI); ultimele două categorii de beneficiari au depus un număr redus de proiecte.

129. DMI 5.2 a fost atractiv în egală măsură atât pentru sectorul public, cât și pentru sectorul privat. În absența măsurilor adoptate de AM POR privind eliminarea de la finanțare a structurilor de cazare, dezechilibrul în favoarea sectorului privat ar fi fost mai mare în privința numărului de proiecte depuse. În ceea ce privește sumele solicitate, situația este mai echilibrată, APL solicitând 47% din fondurile disponibile. Această pondere corespunde structurii unitare a sumelor solicitate pe tipologie, unde dominante sunt proiectele din domeniile agrement și infrastructură pentru turism.

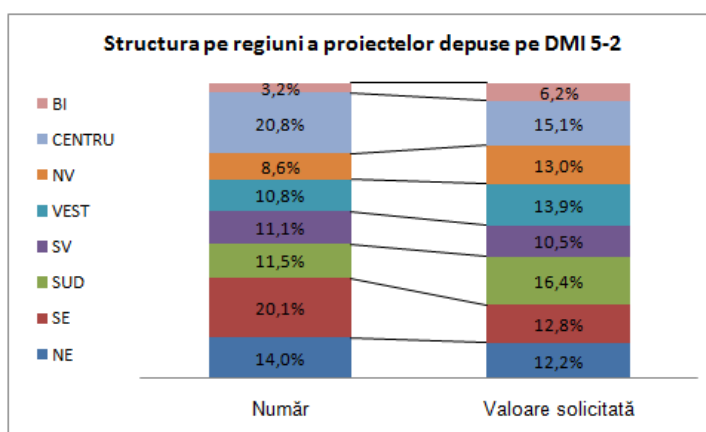
130. Toate proiectele sectorului privat intră în sfera ajutorului de stat, ceea ce conduce la o pondere ridicată, de 82%, a acestui tip de proiecte în portofoliul finanțabil³⁶. Faptul că proiectele promovate de APL, care în mod logic ar fi trebuit să fie orientate cu precădere spre dezvoltarea infrastructurii de interes public sunt numai în proporție de 50% în afara sferei ajutorului de stat reflectă apetența APL pentru proiecte care presupun activități economice (și deci realizarea unor

³⁶ Proiecte în implementare și proiecte în evaluare /în rezervă

venituri directe), dar și lipsa de informare de la nivelul APL privind implicațiile modului de concepere a unui proiect, care poate prezenta componente aparent ne semnificative de activități economice, ce fac astfel ca întreg proiectul să se supună regulilor privind ajutorul de stat. Au existat proiecte respinse datorită includerii unor activități generatoare de venituri minore, ne semnificative în economia generală a beneficiilor socio-economice scontate prin proiect.

131. Atractivitatea DMI 5.2 a fost diferită la nivel regional (Graficul 8). Cererea pentru proiecte se concentrează în principal în regiunile Centru, Sud Est și Nord Est, care cumulează 54,6% din proiectele depuse și 40% din valoarea solicitată. În regiunea București Ilfov se înregistrează cea mai scăzută cerere - 3,2% din numărul de proiectele depuse și 6,2% din valoarea solicitată (Graficul 8).

Graficul 8: Structura pe regiuni a proiectelor depuse pe DMI 5.2



Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

132. Conform analizei gradului de concordanță dintre alocarea de fonduri și intensitatea cererii se poate afirma că în cazul DMI 5.2 concordanța este medie (Tabelul 25); coeficientul de corelare a rangurilor este pozitiv, dar redus ca valoare (0,45). În unele regiuni alocarea financiară este în concordanță cu intensitatea cererii (de exemplu, în regiunile București Ilfov, Nord Est, Sud Est), iar în altele concordanța este mai redusă (de exemplu, în regiunea Centru).

Tabelul 25: Corelația rangurilor pentru proiectele depuse pe DMI 5.2

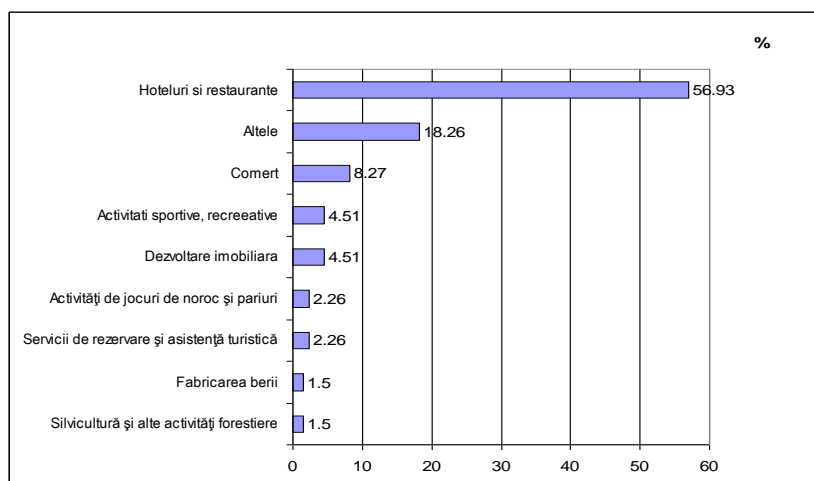
Regiune	Rangul	
	Importanța cererii	Alocarea financiară
NE	3	1
SE	2	4
SM	4	2
SV	5	3
V	6	7
NV	7	5
C	1	6
BI	8	8
Coeficientul de corelație a rangurilor	0,45	

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

Tipologia proiectelor depuse

133. Am analizat structura portofoliului de proiecte mai întâi din perspectiva domeniilor de activitate ale firmelor care au depus proiecte, pe baza unui eșantion obținut din SMIS în cursul lunii noiembrie 2010. Eșantionul reprezintă 91,88% din numărul proiectelor depuse. Domeniul de activitate cel mai relevant pentru firmele care au depus proiecte în cadrul DMI 5.2. este Grupa CAEN 55 - "Hoteluri și alte facilități de cazare", care deține 57% din total, fiind urmat, la mare distanță, de grupa "Comerț", care deține 8,3% din totalul firmelor care au depus proiecte (Graficul 9). De asemenea, se remarcă grupele CAEN legate de activitatea de turism-recreere: Activități ale bazelor sportive (4,51%) sau Dezvoltare imobiliară (4,51%).

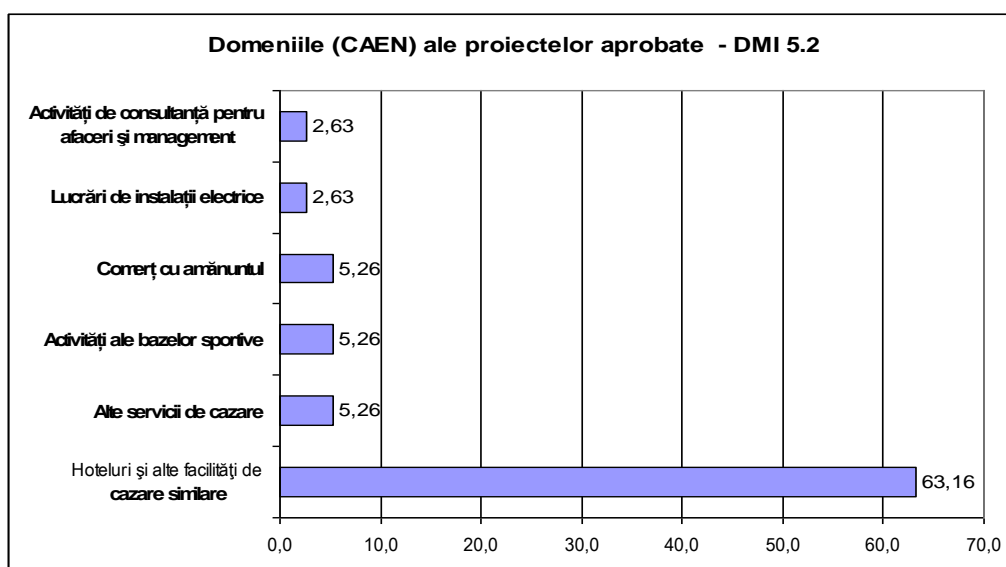
Graficul 9: Principalele domenii de activitate ale firmelor care au depus proiecte pe DMI 5.2



Sursa: Prelucrări date-eșantion din SMIS, perioada 10-22 noiembrie 2010

134. În cazul proiectelor aprobate, domeniile de activitate ale firmelor care au solicitat finanțare sunt similare cu cele de la proiectele depuse, ponderea Grupei CAEN 55 - "Hoteluri" fiind și mai mare (63%), restul fiind domenii și activități care nu au o legătură evidentă cu sectorului turism (Graficul 10). Din această ultimă categorie se pot menționa activitățile de consultanță sau lucrările de instalații electrice.

Graficul 10: DMI 5.2 - Principalele domenii CAEN aferente proiectelor aprobate



Sursa: Prelucrări date-eșantion din SMIS, perioada 10-22 noiembrie 2010

135. Din punct de vedere al tipului de proiecte depuse în cadrul DMI 5.2, se poate remarca o pondere ridicată a proiectelor de modernizare /extindere a structurilor de cazare (39%) și de dezvoltare de centre de agrement (38%), cele două domenii reprezentând împreună 77% din totalul proiectelor depuse (Tabelul 26).

Tabelul 26: Proiecte depuse - Tipuri de proiecte

Tipul proiectului	NE	SE	SM	SV	V	NV	C	BI	Total	%
	Nr. de proiecte									
Structuri de cazare	22	29	10	8	9	5	24	2	109	39,1
Agrement	13	19	16	14	11	10	15	7	105	37,6
Agrement balnear	0	1	1	3	2	5	5	0	17	6,1
Infrastructură	3	7	5	5	7	3	13	0	43	15,4
Salvamont	1	0	0	1	1	1	1	0	5	1,8
Total	39	56	32	31	30	24	58	9	279	100

Sursa: Prelucrări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 10-22 noiembrie 2010

Stadiul implementării

136. Tabelele 27 și 28 prezintă situația proiectelor aflate în implementare, în cadrul cărora s-au depus cereri de rambursare, respectiv a celor pentru care nu s-au depus cereri de rambursare, din punct de vedere al tipurilor de beneficiari și al tipurilor de proiecte, la nivel regional. În cazul proiectelor mai avansate în implementare, cu cereri de rambursare depuse, este de remarcat ponderea însemnată a proiectelor propuse de sectorul privat, iar în cadrul acestora ponderea ridicată a proiectelor ce vizează structuri de cazare. La nivel regional, ponderea cea mai mare a proiectelor mai avansate se regăsește în regiunile Nord Est și Sud Est, care sunt și regiunile cu cele mai multe contracte de finanțare semnate. La nivelul DMI 5.2 există un singur proiect finalizat, de tip „centru de agrement”, în regiunea Nord Est³⁷.

Tabelul 27: DMI 5.2 - Tipologia proiectelor cu cereri de rambursare depuse

Regiune	Contracte semnate	Contracte cu Cereri de Rambursare	Tip beneficiar		Tip proiect			
			Privat	APL	Cazare	Agrement	Infrastructură	Salvamont
NE	17	10	10	0	8	2	0	0
SE	13	12	11	1	10	1	1	0
SM	5	1	1	0	1	0	0	0
SV	8	3	2	1	2	0	1	0
V	3	2	1	1	1	0	1	0
NV	3	2	2	0	2	0	0	0
C	12	5	4	1	3	1	0	1
BI	1	1	1	0	1	0	0	0
Total	62	36	32	4	28	4	3	1

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

³⁷ Proiectul a constat în extinderea și modernizarea unui domeniu schiabil la Vatra Dornei

137. În ceea ce privește proiectele fără cereri de rambursare depuse, ponderea proiectelor promovate de APL este în creștere față de proiectele cu cereri de rambursare, însă și în acest caz ponderea cea mai mare este deținută de proiectele propuse de mediul privat și care au ca obiect modernizarea sau extinderea structurilor de cazare.

138. Dintre cele 36 de proiecte cu cereri de rambursare depuse, se înregistrează întârzieri față de programul inițial de implementare în cadrul a 14 proiecte, dintre care 4 proiecte propuse de APL și 10 proiecte propuse de mediul privat. Conform estimărilor noastre, întârzierile în implementare variază între 2 și 12 luni, cu o valoare medie pe proiect de 5 luni. În cazul proiectelor fără cereri de rambursare depuse, 14 proiecte înregistrează, de asemenea, întârzieri, însă cu o pondere în ușoară creștere a proiectelor depuse de APL, similar cu durata medie a întârzierilor, care este în creștere și atinge nivelul de 5,7 luni³⁸.

Tabelul 28: DMI 5.2 - Tipologia proiectelor fără cereri de rambursare depuse

Regiune	Contracte semnate	Contracte fără Cereri de Rambursare	Tip beneficiar		Tip proiect		
			Privat	APL	Cazare	Agrement	Infrastructură
NE	17	7	5	2	5	2	0
SE	13	2	0	0	0	0	0
SM	5	4	2	2	2	0	2
SV	8	5	4	1	4	0	1
V	3	1	1	0	0	1	0
NV	3	1	0	1	0	0	1
C	12	7	4	2	4	2	0
BI	1	0	0	0	0	0	0
Total	62	27	16	8	15	5	4

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de Ol pentru data de 4 februarie 2011

Structura portofoliului finanțabil

139. În ceea ce privește proiectele în implementare /în rezervă /în evaluare (portofoliul finanțabil) și portofoliul de proiecte contractate, situația se prezintă conform Tabelului 29:

Tabelul 29: Portofoliul finanțabil DMI 5.2 - Tipuri de proiecte pe regiuni

Tipul proiectului	NE	SE	SM	SV	V	NV	C	BI	Total	%
	Număr de proiecte									
Structuri de cazare	16	13	3	9	1	4	8	1	55	38,7
Agrement	10	9	6	8	6	4	6	5	54	38,0
Agrement balnear	0	0	0	0	0	2	3	0	5	3,5
Infrastructură	0	2	5	5	5	3	6	0	26	18,3
Salvamont	0	0	0	1	0	0	1	0	2	1,4
Total	26	24	14	23	12	13	24	6	142	100
%	18,3	16,9	9,9	16,2	8,5	9,2	16,9	4,2	100	

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de Ol pentru data de 4 februarie 2011

³⁸ Nivelul întârzierilor a fost estimat pe baza situațiilor lunare privind fluxurile de numerar din cadrul POR, întocmite de DGPP, respectiv pe baza modificărilor graficelor de depunere a cererilor de rambursare

Tabelul 30: DMI 5.2 - Portofoliul finanțabil, tipuri de proiecte, situație generală

Proiecte Contractate /In evaluare /rezerva						Proiecte Contractate			
Tipul proiectului	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%	valoare medie solicitata (mil. lei)	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%
Structuri de cazare	55	38,7	302,22	18,4	5,49	44	71,0	238,42	44,9
Agrement	54	38,0	942,58	57,4	17,46	9	14,5	168,69	31,7
Agrement balnear	5	3,5	34,42	2,1	6,88	1	1,6	4,05	0,8
Infrastructura	26	18,3	348,49	21,2	13,40	7	11,3	114,24	21,5
Salvamont	2	1,4	13,26	0,8	6,63	1	1,6	6,00	1,1
Total	142	100	1.640,97	100		62	100	531,40	100

Sursa: Prelucări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

140. Din punct de vedere al tipologiei proiectelor, există patru categorii importante de tipuri de proiecte: agrement (cu subtipul: agrement de tip balnear sau așa numitele centre spa), structuri de cazare, infrastructură și salvamont. Din punct de vedere al numărului de proiecte, actualul portofoliu plasează pe primele două locuri, la egalitate, structurile de cazare și proiectele de agrement (aproximativ 40% fiecare). Dacă analizăm structura valorii totale solicitate, echilibrul dispare în favoarea proiectelor de agrement, care însumează 57% din fondurile solicitate. Urmează infrastructura și structurile de cazare, cu 21%, respectiv 18%, fondurile solicitate pentru servicii salvamont fiind modeste (sub 1%). Din perspectiva structurii portofoliului, decizia AM POR din decembrie 2008 de a stopa depunerea proiectelor care vizează structurile de cazare s-a dovedit corectă, contribuind la diversificarea portofoliului finanțabil.

Tabelul 31: DMI 5.2 - Portofoliul finanțabil, tipuri de beneficiari

Proiecte Contractate /In evaluare /rezerva						Proiecte Contractate			
Tipul proiectului	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%	valoare medie solicitata (mil. lei)	nr.	%	Valoare solicitată (mil. lei)	%
Beneficiari privați	86	60,6	878,44	53,5	10,21	51	82,3	361,30	68,0
APL	56	39,4	762,53	46,5	13,62	11	17,7	170,10	32,0
Total	142	100	1.640,97	100		62	100	531,40	100

Sursa: Prelucări proprii de date ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

141. Structura portofoliului - 61% sector privat, 39% APL - reflectă rapiditatea de reacție a beneficiarilor, mai degrabă decât apetența (aparent mai redusă) pentru a aplica pentru finanțare a sectorului public. Sectorul privat a fost interesat în special de proiecte care vizează extinderea sau modernizarea structurilor de cazare (65%), dar și de proiecte de agrement (35%)³⁹. Unele dintre proiectele de agrement vizează diversificarea ofertei de servicii aferente unor structuri de cazare, astfel încât cele două domenii se întrepătrund într-o oarecare măsură. Proiectele care vizează structurile de cazare au fost depuse mai repede, structura proiectelor contractate (dintre care 71%

³⁹ În principal baze sportive, centre balneologice, parcuri acvatice, porturi turistice (marine)

vizează structuri de cazare) reflectând acest fapt. Dintre cele 54 de proiecte pentru structuri de cazare, 17 proiecte (31%) sunt localizate în stațiuni turistice de interes național, iar un proiect este localizat într-o stațiune turistică de interes local. Dintre proiectele de agrement, opt sunt localizate în stațiuni turistice de interes național, iar un proiect într-o stațiune turistică de interes local.

142. APL au fost interesate de proiecte de reabilitare a infrastructurii (47%), dar, în egală măsură, și de proiecte de agrement (49%), care în condițiile stabilite prin ghidului solicitantului intră în sfera de acțiune a ajutorului de stat și deci necesită o contribuție substanțială, de minim 50% din costurile eligibile ale proiectului, din partea APL. Au existat cinci proiecte depuse în domeniul serviciilor Salvamont, numai două dintre ele fiind însă în prezent finanțabile (unul dintre proiecte se află în implementare).

143. În ceea ce privește localizarea, proiectele APL situate în stațiuni turistice de interes național reprezintă 31% (17 proiecte), majoritatea dintre acestea (13 proiecte) vizând reabilitarea infrastructurii din stațiunile respective. Numai două proiecte, care vizează reabilitarea infrastructurii, provin din stațiuni turistice de interes local.

144. Într-o privire de ansamblu asupra investițiilor potențiale POR în stațiuni de interes național sau local, atât din partea APL cât și din partea mediului privat, există un număr maxim de 45 de proiecte finanțabile din actualul portofoliu care satisfac această condiție (32%), cu o valoare totală solicitată din partea programului de 430 milioane lei (27% din total fonduri solicitate). Dintre acestea, 13 proiecte cu o valoare totală solicitată de 228 milioane lei sunt proiecte de utilitate publică, ce nu intră sub sfera ajutorului de stat. Estimăm că alte aproximativ 15-20% din proiecte sunt situate în zone naturale cu perspective certe de dezvoltare turistică. Există exemple de concentrare a investițiilor POR în stațiuni turistice în care se implementează sau sunt perspective bune să se implementeze cel puțin două proiecte din actualul portofoliu, cum ar fi Călimănești-Căciulata, Govora, Geoagiu-Băi, Vatra Dornei sau Băile Olănești.

145. La nivel național, valoarea solicitată a portofoliului finanțabil din cadrul DMI 5.2 este de 1.618,17 milioane lei, în timp ce alocarea disponibilă, inclusiv sumele realocate din cadrul DMI 4.2 este de 1.356 milioane lei⁴⁰ (aproximativ 323 milioane euro).

3.3.6. Analiza potențialului de atingere a obiectivelor POR

146. Atingerea obiectivelor programului este de regulă apreciată prin prisma a doi indicatori principali: absorbția fondurilor disponibile, conform regulilor de cheltuire a acestora, și realizarea indicatorilor de output și de rezultat. În ceea ce privește realizarea primului indicator - cheltuirea fondurilor disponibile - din punct de vedere al progresului în contractare (cea mai relevantă „etapă intermediară” în aprecierea gradului de absorbție) și al progresului financiar, POR nu dispune de ținte intermediare, la nivel de DMI, ci numai de ținte financiare anuale privind plățile efectuate, menite să asigure respectarea regulii n+3 /n+2 la nivel de program⁴¹. Pornind de la aceste premise, am realizat o estimare a potențialului de atingere a obiectivelor programului în două etape.

147. Estimările noastre se bazează pe valorile medii ale proiectelor depuse și a celor contractate potrivit datelor disponibile în SMIS și pe pagina de internet www.inforegio.ro. În Tabelul 38 sunt calculate proiectele posibil de finanțat din alocările existente la data evaluării. Estimările se pot modifica în funcție de valorile medii ale proiectelor contractate dar care nu pot diferi cu mult de valorile medii ale proiectelor depuse.

⁴⁰ Valoarea sumelor realocate de la DMI 4.2 la un curs de 4,2 Ron /Euro.

⁴¹ La nivelul DGPP a existat până în anul 2010 o prognoză referitoare la contractare și plăți, la nivel de DMI, realizată pe baza alocărilor indicative anuale din cadrul POR și a actualizărilor pe măsura contractării de proiecte și a efectuării de plăți

Tabelul 32: Estimări privind numărul proiectelor posibil a fi finanțate, la nivel regional

Regiun	Valoare alocată (FEDR + Buget de Stat)	Valoare medie solicitată	Proiecte posibil de finanțat	Proiecte depuse	Proiecte nefinanțate (estimări)	Gradul estimat de finanțare ⁴²
	mil. Lei	mil. Lei	Nr.	Nr.	Nr.	%
DMI 4.1						
NE	188,1	14,85	12,7	26,0	13,3	48,7%
SE	152,8	11,83	12,9	24,0	11,1	53,8%
SM	164,1	21,53	7,6	21,0	13,4	36,3%
SV	161,5	13,02	12,4	36,0	23,6	34,5%
V	119,2	13,23	9,0	22,0	13,0	41,0%
NV	139,4	12,83	10,9	32,0	21,1	33,9%
C	125,7	16,80	7,5	31,0	23,5	24,1%
BI	102,2	14,85	6,9	34,0	27,1	20,2%
TOTAL	1152,9	14,68	80	226	146	35,3%
DMI 4.3						
NE	140,02	0,61	231,2	673,0	441,8	34,4%
SE	113,66	0,60	189,0	526,0	337,0	35,9%
SM	122,06	0,73	167,1	520,0	352,9	32,1%
SV	120,17	0,65	184,4	464,0	279,6	39,7%
V	88,70	0,51	175,3	383,0	207,7	45,8%
NV	103,71	0,52	200,0	733,0	533,0	27,3%
C	93,51	0,50	186,5	596,0	409,5	31,3%
BI	76,01	0,55	138,9	397,0	258,1	35,0%
TOTAL	857,85	0,58	1475	4292	2817	34,4%
DMI 5.2						
NE	161,63	8,92	18,1	39,0	20,9	46,4%
SE	131,23	6,49	20,2	56,0	35,8	36,1%
SM	140,92	14,57	9,7	32,0	22,3	30,2%
SV	138,74	9,68	14,3	31,0	16,7	46,2%
V	102,42	13,16	7,8	30,0	22,2	25,9%
NV	119,74	15,49	7,7	24,0	16,3	32,2%
C	107,95	7,41	14,6	58,0	43,4	25,1%
BI	87,76	19,51	4,5	9,0	4,5	50,0%
TOTAL	990,41	10,21	97	279	182	34,8%

Sursa: Calcule proprii pe baza datelor disponibile pe www.inforegio.ro (Grad de utilizare a fondurilor pe regiuni, 4 februarie 2011)

148. Gradul de finanțare pentru structurile de afaceri finanțate prin DMI 4.1 este estimat la 35,3%, cu variații regionale importante. Din cele 226 proiecte depuse, vor rămâne nefinanțate 146 proiecte, din care jumătate vor fi din regiunile București Ilfov, Centru și Nord Vest. Pentru structurile de sprijin pentru afaceri vor putea fi finanțate un număr de 80 de proiecte în cadrul DMI 4.1, la care se vor adăuga 15 proiecte în cadrul DMI 1.1 (Poli de Creștere) și cinci proiecte ce vor fi realizate în cadrul Polilor de Dezvoltare și Centrelor Urbane. Va rezulta astfel un număr total de 100 structuri de sprijin pentru afaceri.

149. Pentru DMI 4.3, estimăm că vor putea fi finanțate 1.475 de microîntreprinderi. Gradul mediu estimat de finanțare este 34,4%, ceea ce înseamnă că 2.817 din proiectele depuse nu vor fi

⁴² Calculat ca raport între proiectele posibil de finanțat și proiectele depuse

finanțate. Cele mai multe proiecte depuse, care nu vor primi finanțare, se regăsesc în regiunile Nord Vest (533 proiecte), Nord Est (442 proiecte) și Centru (409 proiecte).

150. Prin DMI 5.2 vor putea fi finanțate un număr de 97 de structuri turistice. Deoarece și pe acest DMI au fost depuse multe proiecte, gradul de finanțare va fi de 34,8%, ceea ce înseamnă că 182 de proiecte nu vor primi finanțare. Cele mai multe proiecte ce vor rămâne fără finanțare se regăsesc în regiunile Centru (43), Sud Est (36), Vest și Sud, cu 22 de proiecte fiecare.

151. Faptul că un număr semnificativ de proiecte vor rămâne nefinanțate poate fi considerat o pierdere atât pentru mediul de afaceri cât și pentru sistemul de implementare al POR. Dacă avem în vedere un cost mediu de 50.000 euro /proiect, care cuprinde studiul de fezabilitate, analiza cost-beneficiu precum și pregătirea altor documente necesare, rezultă, pentru cei care au depus proiecte în cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2, pierderi totale de 16,41 milioane euro. Similar, pentru proiectele depuse în cadrul DMI 4.3, dacă avem în vedere un cost mediu estimat de 5.000 euro /proiect rezultă că proiectele nefinanțate vor induce celor care le-au pregătit un cost nerecuperabil de 14,09 milioane euro. La aceasta, se adaugă costul procesării proiectelor în cadrul AM și OI. Dacă estimăm o medie de 20 zile-om pentru proiectele depuse pentru DMI 4.1 și DMI 5.2 și de 10 zile-om pentru proiectele depuse pentru DMI 4.3, la o valoare aproximativă de 100 euro/zi, rezultă un cost pentru instituțiile implicate în gestionarea POR de aproximativ 3,47 milioane euro. Suma pierderilor pentru sectorul privat (inclusiv APL care au depus proiecte) este estimată la 30,5 milioane €, iar pentru autorități reprezintă 3,5 milioane, costul total estimat fiind de aproximativ 34 milioane euro. Aceasta reprezintă 2,87% din alocarea din partea FEDR și a Bugetului de Stat pentru POR⁴³ (Tabelul 39).

Tabelul 33: Calculul pierderilor cauzate de proiectele depuse și nefinanțate

DMI	Proiecte nefinanțate (nr.)	Cost/proiect (euro)	Pierderi private	Procesare AM /OI (nr. zile)	Cost/zi (euro)	Costuri procesare (euro)	Total costuri (euro)
4.1	146	50.000	7.300.000	20	100	292.000	7.592.000
4.3	2.817	5.000	14.085.000	10	100	2.817.000	16.902.000
5.2	182	50.000	9.100.000	20	100	364.000	9.464.000
Total pierderi	3.145		30.485.000			3.473.000	33.958.000

Sursa: Estimări proprii ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

152. Pentru a reduce acest cost, în mod ideal în viitoarea perioadă de programare sunt necesare măsuri de adaptare a cererii la oferta disponibilă, însă astfel de măsuri sunt dificil de adoptat în practică. În actuala perioadă de programare, prin realocarea sumelor neutilizate în cadrul DMI 4.2, aceste pierderi se vor reduce, prin finanțarea unui număr sporit de proiecte „în rezervă”, dar nu în mod semnificativ.

Potențialul de atingere a obiectivelor POR

153. Obiectivele POR în domeniul mediului de afaceri au fost expuse în Capitolul 1 (Tabelul 2). Pe baza datelor existente s-a estimat potențialul de atingere a obiectivelor POR pentru trei din cele cinci DMI analizate, datorită numărului insuficient de proiecte depuse în cadrul celorlalte DMI. Calculul a fost realizat având la bază valoarea medie a proiectelor și locurile de muncă raportate în

⁴³ Pentru cele trei DMI analizate, alocarea totală prin POR este de 1.183,1 milioane euro

SMIS în cadrul proiectelor finalizate și a celor contractate, deoarece în cazul DMI 4.1 și 5.2 există foarte puține proiecte finalizate⁴⁴. Datele inițiale utilizate sunt următoarele⁴⁵:

DMI	Nr. proiecte contractate	Total locuri de muncă propuse (nr.)	Medie (nr. persoane /proiect)
4.1	16 ⁴⁶	3.082	192,6
4.3	344	1.604	4,7
5.2	46	1.088	23,6

154. Pentru a estima atingerea țintelor privind locurile de muncă, obiectivele de infrastructură create /modernizate și numărul de microîntreprinderi sprijinite s-au utilizat datele estimate existente în Tabelul 38.

155. Prin compararea obiectivelor (țintelor) propuse cu valorile estimate rezultă că obiectivele privind locurile de muncă vor fi atinse. În cazul DMI 4.1 se vor atinge și chiar depăși țintele de peste cinci ori și în cazul numărului de obiective de infrastructură și în cazul locurilor de muncă. Depășirea indicatorului privind numărul infrastructurilor de afaceri și a locurilor de muncă se poate realiza numai cu cele 16 proiecte contractate până în prezent (și pentru care s-a efectuat raportarea privind indicatorul, în SMIS) și care solicită mai puțin de o treime din suma alocată pentru DMI 4.1

156. Pentru DMI 4.3 se poate aprecia că indicatorul „Număr de microîntreprinderi susținute” va fi atins în proporție de 98,5%, iar indicatorul privind „locurile de muncă nou create” va fi depășit de aproximativ 2,3 ori. În cazul DMI 5.2, indicatorului „număr de obiective de infrastructură turistică” nu va putea fi atins decât în proporție de 32,4%, iar indicatorul privind „locurile de muncă” va fi depășit de aproximativ 2,86 ori (Tabelul 40).

157. Trebuie menționat că estimările privind crearea de locuri de muncă se pot modifica odată cu înmulțirea proiectelor implementate și raportarea de date noi, dar estimăm că aceste modificări nu vor afecta semnificativ estimările bazate pe datele existente până la 4 februarie 2011.

Tabelul 34: Estimarea atingerii obiectivelor POR pentru mediul de afaceri

DMI	Estimări		Ținta POR		Grad de îndeplinirea obiectivelor POR	
	Proiecte posibile de finanțat (nr.)	Locuri de muncă (nr.)	Nr. obiective de infrastructura/ microîntreprinderi	Nr. Locuri de munca	Nr. obiective de infrastructura / microîntreprinderi (%)	Locuri de munca (%)
4.1	80	15.380	15	3000	532,3	513
4.3	1.475	6.877	1500	3000	98,3	229
5.2	97	2.289	300	800	32,3	286
Total	1.652	24.546	1.815	6.800	91,0	361

Sursa: Calcule proprii ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

⁴⁴ În aceste cazuri a fost folosită media locurilor de muncă raportate în SMIS la semnarea contractului.

⁴⁵ Numărul de proiecte contractate, conform SMIS, corespunde numărului de proiecte pentru care s-a raportat în SMIS, până la data analizei, valoarea indicatorului „locuri de muncă”

⁴⁶ La data efectuării calculelor au fost disponibile date cu privire la locurile de muncă doar pentru 16 proiecte contractate din cele 20 de proiecte contractate la acea dată.

158. Această situație privind atingerea obiectivelor POR se explică prin modul cum au fost concepuți indicatorii pentru cele trei DMI analizate și de legătura dintre aceștia și sumele alocate. Astfel, în cazul valorilor medii pe proiect ce rezultă din împărțirea sumelor alocate la numărul de obiective propus drept țintă se obțin valori mult diferite de valoarea medie a proiectelor depuse pentru finanțare. Pentru DMI 4.1, suma alocată, de 1.154,8 milioane lei, ar trebui să genereze 15 structuri de sprijin al afacerilor, de unde rezultă o valoare medie de 77 milioane lei /proiect. Această valoare este de peste 5 ori mai mare decât valoarea medie a proiectelor depuse (14,6 milioane lei/proiect) ceea ce ar putea avea ca rezultat o posibilă depășire a țintei stabilite cu 500%. Deci în realitate au fost propuse proiecte cu valori mai mici decât s-a estimat. Cu toate acestea, estimarea aferentă DMI 4.1 apare drept cea mai puțin exactă, în primul rând datorită numărului redus, de 16 proiecte contractate și cu raportări la zi, pentru care au existat date inițiale disponibile privind indicatorul „locuri de muncă nou create”, cât și datorită limitărilor, prezentate într-un capitol anterior, privind „noutatea” locurilor de muncă raportate în cadrul acestui DMI. Având în vedere aceste limitări, o estimare diminuată cu 50% este probabil mult mai apropiată de realitate.

159. În cazul DMI 5.2, numărul estimat al obiectivelor turistice ce pot fi finanțate este de 97, adică de trei ori mai mică decât valoarea țintei, deoarece valoarea proiectelor depuse este mai mare decât valoarea inițială. Acest fapt ar putea conduce la un grad de realizare de numai 32% a obiectivului de sprijinire a 300 de proiecte de infrastructură turistică.

160. În cazul DMI 4.3 estimarea inițială a fost de 0,57 milioane lei/proiect ceea ce este foarte apropiat de valoarea medie a proiectelor depuse. Aceasta face ca indicatorul propus de 1500 microîntreprinderi finanțate să fie atins în bune condiții.

161. În cazul celor trei DMI, costul unui loc de muncă reieșit din proiectele contractate până în prezent este mai mic decât valoarea maximă solicitată prin grilele de evaluare și cu mult mai mic decât valoarea estimată inițial prin indicatorii țintă (Tabelul 41). Gradul de concordanță între cererea efectivă (proiectele contractate) și estimările inițiale este de 19,5% în cazul DMI 4.1, de 43,5% în cazul DMI 4.3 și de 34,9 în cazul DMI 5.2. Cea mai bună estimare o întâlnim în cazul DMI 4.3, iar cea mai redusă în cazul DMI 4.1.

162. În cazul indicatorului locuri de muncă se poate constata o corelație redusă între valorile medii rezultate prin divizarea valorilor sumelor alocate la numărul de locuri de muncă ce vor fi create și cerința din grilă ca un loc de muncă să fie creat cu o anumită valoare. Această cerință din grila de evaluare a influențat firmele să estimeze că vor crea mai multe locuri de muncă, relativ ieftine (33.333 €/loc de muncă) pentru a putea obține punctajul maxim la subcriteriul privind crearea de locuri de muncă. Drept consecință proiectele au valori medii unitare mai mici decât valorile medii preconizate prin alocarea inițială: 19,5% din valoarea țintei în cazul DMI 4.1, 43,5% din valoarea țintei în cazul DMI 4.3 și 35% din valoarea țintei în cazul DMI 5.2. Această situație implică faptul că, pentru toate DMI se vor depăși cu mult valorile țintă privind locurile de muncă, dar nu pentru toate DMI se vor atinge țintele privind numărul de obiective de infrastructură finanțate.

Tabelul 35: Valorile medii ale țintelor și ale proiectelor depuse

			Ținta POR (valori medii)		Valori solicitate prin Grila de evaluare	Media proiectelor contractate	Grad de concordanță proiecte contractate/e stimări inițiale
	Valoare alocată (FEDR + Buget de Stat)	Valoare medie solicitata	Obiective de infrastructura/ microintreprinderi	Locuri de munca	Locuri de munca	Locuri de munca	%
	mil. Lei	mil. Lei/proiect	mil. Lei/proiect	Euro /loc de muncă	Euro / loc de muncă	Euro/ loc de muncă	
0	1	2	3	4	5	6	7=6/4
DMI 4.1	1154,8	14,68	76,99	90.574,37	33.333,30	17.626	19,5%
DMI 4.3	859,2	0,58	0,57	67.391,88	33.333,30	29.328	43,5%
DMI 5.2	992,0	10,21	3,31	291.772,42	333.333,30	101.746	34,9%

Sursa: calcule proprii ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

163. Crearea de locuri de muncă este o preocupare a multor guverne din țările care au fost lovite de criză. Spre exemplu în SUA (Caseta 1) au fost realizate estimări cu privire la impactul stimulilor financiari destinați creării de locuri de muncă. Estimările au arătat că, în SUA, un loc de muncă poate fi creat cu 92.000\$ (aproximativ 65.800 euro la cursul de schimb din luna martie 2011). Este interesant de menționat că estimările privind crearea de locuri de muncă cuprind atât locurile de muncă indirecte, cât și pe cele induse. Raportul estimat general este de 64% locuri de muncă directe și indirecte și 36% locuri de muncă induse.

164. Chiar în condițiile limitărilor descrise anterior, estimările pe baza datelor disponibile în SMIS aferente proiectelor în implementare, dintre care doar un număr de aproximativ 200 de proiecte finalizate, majoritatea din cadrul DMI 4.3, conduc spre concluzia că indicatorul de program de la nivelul POR, de creare a 15.000 de noi locuri de muncă ar trebui să poată fi realizat numai ca urmare a implementării proiectelor destinate mediului de afaceri (și dintre acestea, numai de proiectele din cadrul celor trei DMI analizate mai sus). Desigur, această estimare optimistă trebuie privită cu rezervă în primul rând datorită numărului redus de proiecte finalizate pe care se bazează.

CASETA 1: COSTUL CREĂRII UNUI LOC DE MUNCA ÎN SUA

În SUA, legea privind relansarea economică (The American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)) a fost proiectat pentru a contracara criza economică și a stimula investițiile publice majore. Efectul urmărit prin sumele alocate de mai multe agenții federale a fost de crearea de locuri de muncă

Estimările au arătat că este nevoie de următoarele sume pentru a crea un loc de muncă:

- Cheltuieli guvernamentale: \$92.136 pentru un loc de muncă/an
- Reducerea impozitelor federale: \$145.351 pentru un loc de muncă/an
- Reducerea impozitelor statale: \$116.603 pentru un loc de muncă/an

Inventarul locurilor de muncă create a fost structurat pe trei categorii:

1. Locuri de muncă directe create de proiectele finanțate de autorități;
2. Locuri de muncă indirecte sunt create de furnizorii de materii prime și materiale pentru proiectele finanțate;
3. Locurile de muncă induse sunt acele locuri de muncă create de cheltuielile suplimentare făcute de

ocupanții locurilor de muncă nou create.

Locurile de muncă indirecte și induse sunt create direct în sectorul privat.

Regula simplificată utilizată pentru estimarea locurilor de muncă create de programele guvernamentale este următoarea: \$92.000 creează o slujbă; din totalul slujbelor create 64% reprezintă slujbe directe și indirecte iar 36% sunt locuri de muncă induse.

Dacă aplicăm aceste reguli simplificate la alocările de pe DMI 4.3, DMI 4.1 și DMI 5.2, obținem următoarea situație privind locurile de muncă:

DMI	Valoare alocată (FEDR + Buget de Stat)	ESTIMĂRI		
	mil. Lei	Total locuri de munca create	Locuri de munca directe și indirecte	Locuri e munca induse
4.1	1.154,8	4.184	2.678	1.506
4.3	859,2	3.113	1.992	1.121
5.2	992,0	3.594	2.300	1.294
Total	3.006,1	10.891,7	6.970,7	3.921,0

Sursa: EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS, ESTIMATES OF JOB CREATION FROM THE AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT OF 2009 May 2009

3.3.7. Domeniile de activitate care au /au avut o viteză mai mare, respectiv mai mică de absorbție a fondurilor alocate

165. Datorită faptului că există un decalaj relativ constant, de aproximativ 60 de zile, între depunerea cererilor de rambursare și efectuarea plăților, dar și datorită faptului că există un grad redus de respingere și de ajustare negativă a plăților, am considerat relevantă situația depunerii cererilor de rambursare pentru aprecierea vitezei de absorbție. Am realizat analiza pentru DMI 4.1, DMI 4.3 și DMI 5.2, respectiv pentru domeniile pentru care s-au depus cereri de rambursare până în prezent din cadrul celor analizate. Considerăm constatările drept relevante pentru DMI 4.3 și 5.2.

166. Până la mijlocul lunii decembrie 2010, în cadrul DMI 4.3 s-au depus și verificat 422 de cereri de rambursare, dintre care marea majoritate (411) aferente Apelului 1. Analizele indică faptul că duratele cele mai reduse înregistrate între momentul semnării contractului de finanțare și data depunerii primei cereri de rambursare⁴⁷ s-au înregistrat în sectorul Productiv, sectorul Medical și în sectorul Proiectare /Inginerie /Cadastru. Aceste sectoare de activitate corespund în general cu sectoarele în care s-au înregistrat cele mai puține rezilieri de contracte, ca urmare a modificării condițiilor pieței.

167. Este de remarcat faptul că în cadrul DMI 4.3 nivelul de respingere sau ajustare negativă a cererilor de rambursare în urma verificării este foarte redus (Tabelul 36), având în vedere faptul că sectorul microîntreprinderilor prezintă, teoretic, gradul de risc cel mai ridicat.

⁴⁷ Indicator relevant având în vedere că marea majoritate a proiectelor au depus una sau maxim două cereri de rambursare

Tabelul 36: DMI 4.3 - Nivelul de ajustare negativă a cererilor de rambursare în urma verificării

Ajustare negativă a rambursării	% din total număr cereri de rambursare
0 %	82,5
0,1 – 5 %	11,8
5,1 – 30 %	4,5
> 30 %	1,2
Total	100

Sursa: prelucrări din situația cererilor de rambursare conform SMIS, 15 decembrie 2010

168. În cadrul DMI 5.2 s-au înregistrat, până la data de 31 ianuarie 2011, 94 de cereri de rambursare, în cadrul a 35 de proiecte. Tipologia proiectelor și a beneficiarilor este prezentată în tabelul următor:

Tabelul 37: DMI 5.2 - Cereri de rambursare depuse

	Tip beneficiar / tip proiect			
	APL infrastructura	Sector privat structuri de cazare	Sector privat agrement	TOTAL
Valoare medie solicitată (lei)	9.817.105,5	4.518.500,6	14.373.390,8	-
nr. proiecte	4	27	4	-
nr. cereri de rambursare	7	83	4	-
Grant (lei)	39.268.422,0	121.999.517,2	57.493.563,1	218.761.502,3
CR (lei)	3.767.191,3	34.253.213,0	2.696.510,3	40.716.914,6
%	9,6	28,1	4,7	18,6%

Sursa: prelucrări situații din SMIS la data de 31 ianuarie 2011

169. În cadrul DMI 5.2, proiectele care vizează structuri de cazare, implementate eminemente de sectorul privat, domină atât din punct de vedere al numărului de proiecte care au depus cereri de rambursare, cât și din punct de vedere al numărului de cereri de rambursare depuse per proiect și din punct de vedere al valorii solicitate. Proiectele pentru structuri de cazare au fost depuse în număr foarte mare în primul an (2008) de implementare, ceea ce le conferă avantajul avansului în implementare, deoarece primele contracte semnate aparțin acestei categorii.

170. În cadrul DMI 4.1 au fost depuse 14 cereri de rambursare în cadrul a 5 proiecte, toate vizând realizarea de clădiri de birouri. Două dintre proiecte sunt în stadiu foarte avansat de implementare, în cazul unuia dintre acestea, lucrările de construcție fiind în prezent finalizate.

3.3.8. Diferențe regionale în privința absorbției fondurilor

171. Diferențele regionale privind absorbția pot fi apreciate prin prisma 1) cererii de proiecte, 2) numărului de contracte de finanțare încheiate, 3) numărului de proiecte aflate în evaluare și rezervă, 4) nivelului cererilor de rambursare și a plăților efectuate, 5) numărului de proiecte finalizate sau 6) a eficacității sistemului de evaluare, selecție și contractare. Din această perspectivă, există unele diferențe regionale în cazul celor patru DMI mai avansate în implementare. Considerăm că în cazul DMI 1.1 nu există până în prezent un portofoliu de proiecte depuse semnificativ care să justifice o analiză a diferențelor regionale.

DMI 4.1

172. În cadrul DMI 4.1, regiunile mai avansate din punct de vedere al cererii de proiecte sunt Sud Vest, București Ilfov, Nord Vest și Centru. Din punct de vedere al numărului de proiecte contractate și al cererilor de rambursare depuse în cadrul proiectelor în implementare, balanța înclină în favoarea regiunii Nord Est. Nivelul plăților este în ansamblu nesemnificativ, deoarece este generat de doar două proiecte, aflat în stadiu avansat, din regiunile Sud Est și Centru. Cele mai diversificate portofoliile de proiecte (finanțabile) se regăsesc în regiunile Sud Muntenia, Sud Vest și Nord Vest, unde caracterul dominant al proiectelor dedicate clădirilor de birouri este echilibrat de existența unui număr semnificativ de proiecte pentru centre multifuncționale pentru afaceri, centre logistice și parcuri industriale.

Tabelul 38: DMI 4.1 - Diferențe regionale privind absorbția

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)	Proiecte depuse		Proiecte contractate		Proiecte în evaluare /rezervă		Proiecte cu cereri de rambursare	Plăți
	mil. Lei	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. (mil. Lei)
NE	188,13	26	386,13	5	89,44	11	159,5	2	
SE	152,76	25	283,94	1	1,51	11	124,31	1	1,27
SM	164,07	21	452,23	2	26,38	12	194,48		
SV	161,55	36	468,60	3	40,42	24	308,45		
V	119,23	22	291,01	2	37,24	16	211,08		
NV	139,38	32	410,62	4	46,61	15	183,33		
C	125,66	31	520,66	2	61,75	11	158,85	1	10,73
BI	102,17	34	504,96	1	6,62	15	234,84	1	
TOTAL	1.152,95	227	3.318,15	20	309,97	115	1.574,84	5	12,00

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

173. În cazul DMI 4.1 nu putem afirma că există diferențe regionale semnificative privind absorbția, ci mai degrabă elemente conjuncturale, legate mai ales de dezvoltarea sectorului imobiliar în mari centre urbane, precum București, Iași sau Timișoara, care au generat un număr mai mare de proiecte destinate clădirilor pentru birouri în zonele respective. Majoritatea acestor proiecte se aflau în într-un stadiu avansat de pregătire, ceea ce favorizează implementarea și deci absorbția mai rapidă a fondurilor disponibile prin program.

DMI 4.2

174. În cadrul DMI 4.2, singura regiune cu un portofoliu semnificativ de proiecte finanțabile este regiunea Vest, care este probabil că va consuma întreaga alocare regională. Principalul factor favorizant pentru regiune l-a constituit existența unor situri industriale potrivite, aflate în proprietatea APL.

DMI 4.3

175. Regiunile „campioane” în ceea ce privește absorbția în cadrul DMI 4.3 sunt regiunile Nord Vest și Centru, care în prezent înregistrează cel mai mare număr de proiecte finalizate și cel mai ridicat nivel al plăților. Regiunea Nord Est le urmează îndeaproape, cu un număr semnificativ de proiecte depuse în cadrul primelor două Apeluri și cu perspective foarte bune privind absorbția în

cadrul Apelului 2. În cazul primelor două regiuni, principalul factor favorizant privind absorbția l-a constituit nivelul comparativ mai ridicat de dezvoltare al acestor regiuni și tradiția antreprenorială puternică.

Tabelul 39: DMI 4.3 - Diferențe regionale privind absorbția

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse		Proiecte contractate		Proiecte în evaluare /rezervă		Proiecte finalizate	Plăți efectuate	
	mil. Lei	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	(mil. Lei)	%	
NE	140,02	673	407,59	46	18,71	374	253,17	28	9,28	15,2	
SE	113,66	526	316,34	34	17,74	346	223,38	22	6,37	10,4	
SM	122,06	520	379,87	20	9,45	407	296,14	9	2,45	4,0	
SV	120,17	464	302,45	45	23,19	256	190,55	17	6,11	10,0	
V	88,70	383	193,84	61	29,49	230	129,80	21	8,05	13,2	
NV	103,71	743	380,09	58	21,16	431	233,54	47	11,97	19,6	
C	93,51	601	298,75	76	28,95	202	99,30	48	11,94	19,6	
BI	76,01	397	217,31	39	18,93	227	133,58	16	4,85	7,9	
Total	857,84	4.307	2.496,24	379	167,62	2.473	1.559,46	208	61,01	100	

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

DMI 5.2

176. În cadrul DMI 5.2, regiunile Nord Est, Sud Est și Centru domină în ceea ce privește cererea de proiecte, numărul de contracte de finanțare semnate și progresul în implementare și în efectuarea de plăți. Principalul factor favorizant pentru aceste regiuni îl constituie rezervorul semnificativ de resurse turistice și potențialul turistic foarte dezvoltat.

Tabelul 40: DMI 5.2 - Diferențe regionale privind absorbția

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse		Proiecte contractate		Proiecte în evaluare /rezervă		Proiecte cu cereri de rambursare depuse	Total Plăți	
	mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitată (mil. Lei)	Nr.	(mil. Lei)	%
NE	161,63	16,3	39	348,04	17	146,79	9	129,48	10	17,99	21,5
SE	131,23	13,3	56	363,35	13	79,67	11	95,76	12	19,75	23,6
SM	140,92	14,2	32	466,22	5	36,57	9	209,90	1	7,83	9,4
SV	138,74	14,0	31	300,07	8	56,30	15	149,01	3	6,62	7,9
V	102,42	10,3	30	394,72	3	65,79	9	124,28	2	6,92	8,3
NV	119,74	12,1	24	371,70	3	54,47	10	172,60	2	10,26	12,2
C	107,95	10,9	58	429,64	12	81,02	12	102,76	5	13,33	15,9

Regiune	Alocare (FEDR + Buget de Stat)		Proiecte depuse		Proiecte contractate		Proiecte în evaluare /rezervă		Proiecte cu cereri de rambursare depuse		Total Plăți	
	mil. Lei	%	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)	Nr.	Val. Solicitață (mil. Lei)	Nr.		(mil. Lei)	%
BI	87,76	8,9	9	175,55	1	7,49	5	124,12	1		1,06	1,3
Total	990,39	100,0	279	2.849,29	62	525,63	80	1.092,54	36		83,75	100

Sursa: Prelucrări de date din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

177. Structura plăților efectuate pentru DMI analizate, până la data de 31 ianuarie 2011, se prezintă conform Tabelului 35. Regiunea Centru se situează pe primul loc în privința nivelului plăților, datorită avansului din cadrul DMI 4.1, următoarele două clasate, regiunile Nord Est și Sud Est fiind pe primele locuri atât în cadrul DMI 4.3 cât și DMI 5.2. Regiunile Nord Est și Centru prezintă perspective de a se menține în fruntea clasamentului, datorită avansului din contractare.

Tabelul 41: Situația plăților la nivel regional

Regiune	DMI 4.1		DMI 4.3		DMI 5.2						Total plăți	
	Rambursare		Rambursare		Rambursare		Prefinanțare		Total DMI 5.2			
	Valoare (MRon)	%	Valoare (MRon)	%	Valoare (MRon)	%	Valoare (MRon)	%	Valoare (MRon)	%	Valoare (MRon)	%
NE	0	0	9,28	15,2	10,91	26,5	7,08	16,6	17,99	21,5	27,27	17,4
SE	1,27	10,6	6,37	10,4	11,32	27,5	8,43	19,8	19,75	23,6	27,38	17,5
SM	0	0	2,45	4,0	3,86	9,4	3,97	9,3	7,83	9,4	10,28	6,6
SV	0	0	6,11	10,0	1,71	4,2	4,91	11,5	6,62	7,9	12,74	8,1
V	0	0	8,05	13,2	1,67	4,1	5,24	12,3	6,92	8,3	14,97	9,5
NV	0	0	11,97	19,6	2,42	5,9	7,84	18,4	10,26	12,2	22,23	14,2
C	10,73	89,4	11,94	19,6	8,24	20,0	5,09	12,0	13,33	15,9	35,99	23,0
BI	0	0	4,85	7,9	1,06	2,6	0,00	0,0	1,06	1,3	5,91	3,8
Total	12,00	100	61,01	100	41,19	100	42,56	100	83,75	100	156,76	100

Sursa: DGPP, situații lunare fluxuri de numerar POR, ianuarie 2011

3.4. Analiza Ghidurilor pentru Solicitanții de finanțare

178. În acest capitol sunt prezentate rezultatele analizei Ghidurilor Solicitantului, formularului cererii de finanțare și grilelor de evaluare aferente DMI analizate.

3.4.1. Procesul de elaborare a Ghidului Aplicantului și de lansare a schemelor de finanțare

179. Procesul de elaborare a ghidurilor este format din mai multe etape. O primă etapă a fost de elaborare a unor ghiduri preliminare care au fost trimise OI pentru comentarii. În următoarele faze, Ghidurile au fost publicate pentru consultare, s-au operat unele modificări după care Ghidurile au fost supuse aprobării și au fost lansate Apelurile pentru proiecte. Pe parcursul implementării programului, unele ghiduri au suferit modificări, iar altele nu. De exemplu, ghidurile pentru DMI 4.1 și DMI 4.2 nu au suferit nici o schimbare, pe când ghidurile pentru DMI 4.3 și DMI 5.2 au înregistrat

modificări, note, corrigendum-uri, care au fost ulterior asamblate în versiuni consolidate ale Ghidurilor Solicitantului. Faptul că unele ghiduri au suferit modificări succesive și altele nu semnifică faptul că într-o serie de cazuri s-a identificat mai rapid un răspuns la realitățile din implementare și au fost aplicate unele corecții. Trebuie menționat că, în decursul timpului, unele domenii au fost relansate, cu unele coduri CAEN finanțabile eliminate sau adăugate sau chiar cu modificări mai substanțiale, cum ar fi gradul de cofinanțare.

3.4.2. *Măsura în care cerințele din ghidurile solicitantului au fost înțelese de beneficiari*

180. Interveniurile realizate și chestionarele aplicate beneficiarilor au reliefat unele probleme și dificultăți întâmpinate de aceștia. Opinia generală este că Ghidurile Solicitantului sunt relativ ușor înțelese de către un consultant, dar mai dificil de parcurs pentru un nespecialist.

181. Principalele neajunsuri semnalate de beneficiari și potențiali beneficiari în cadrul răspunsurilor la chestionare, în cadrul DMI 4.3, sunt:

- Ghidul și instrucțiunile de completare au fost clare în general, totuși acestea sunt prea complicate pentru o microîntreprindere cu resurse umane limitate;
- Au existat prea multe corecții ale Ghidurilor ulterioare lansării apelului ceea ce a complicat elaborarea proiectului (DMI 4.3 și DMI 5.2);
- Grila de evaluare tehnică și financiară a proiectului oferă posibilitatea unor aprecieri subiective din partea evaluatorilor. În cazul Grilei de evaluare pentru DMI 4.3, cu excepția criteriilor 1.1 și 2.3, la care se poate cuantifica o notă bazată pe calcule și deci puncta în mod obiectiv restul de nouă criterii, sunt lăsate la aprecierea subiectivă a evaluatorului cu valori între 0 și 6 puncte; astfel de criterii obiective pot fi: gradul de utilizare a iluminatului natural în clădirile construite (DMI 4.1 și 5.2), gradul de utilizare a energiei solare prin panouri solare sau dispozitive de preparare a apei calde, clasa energetică a clădirii (pentru Clasa A++ se poate acorda punctajul maxim), gradul de utilizare a ventilației naturale combinat cu reducerea necesarului de aer condiționat, gradul de utilizare a apei de ploaie, gradul de reciclare și colectare separată a deșeurilor. Punctajul poate pleca de la zero dacă nici unul din indicatorii menționați nu are valori mai mari de 10% și crește cu 15-20% în funcție de modul în care se soluționează economia de resurse naturale și de conservare a energiei.
- Sunt solicitate pentru verificare în faza de evaluare documente adesea formale. De exemplu, se solicită în 2010 toate actele adiționale care au fost întocmite după înființarea firmei, în condițiile în care acestea nu demonstrează CAEN activitate proiect, pentru ca acesta este modificat conform variantei revizuite CAEN 1 din varianta CAEN 0) înainte de 1992), în loc să se solicite un document care să ateste că există CAEN aferent activității de proiect în prezent (cum ar fi Certificatul Constatator emis de Registrul Comerțului)⁴⁸.

⁴⁸ Astfel este respins la verificarea conformității un proiect care are CAEN eligibil demonstrat prin Certificat Constatator, pentru că nu există atașate la dosar modificările în statut care arată cum s-a modificat codul CAEN 0 în CAEN revizia 1 (nerevizuit) și care de fapt nu constituie o dovadă suficientă pentru demonstrarea faptului că firma are, în prezent, un cod CAEN aferent activității pe care dorește să o realizeze prin proiect.

3.4.3. Modul de transpunere a legislației în ghiduri⁴⁹

182. În general, legislația a fost transpusă într-un mod adecvat în ghiduri. Există însă un aspect care trebuie menționat. Ghidurile solicită efectuarea analizei cost-beneficiu (ACB), singura excepție fiind în cazul proiectelor depuse pentru DMI 4.3. Această solicitare depășește, atât cerințele exprese ale CE privind ACB, cât și cerințele legislației naționale, reprezentate de HG 28/2008.

183. Regulamentul nr 1083/2006 al CE furnizează principalele linii directoare pentru proiectele și programele finanțate prin FEDR, Fondul de Coeziune și Fondul Social European. În particular, potrivit articolului 40 (e) a Regulamentului, proiectele majore (> 50 milioane €) finanțate prin FC și FEDR trebuie să conțină ACB ca parte a aplicației *“Article 40. - The Member State or the managing authority shall provide the Commission with the following information on major projects: [...] (e) a cost-benefit analysis, including a risk assessment and the foreseeable impact on the sector concerned and on the socio-economic situation of the Member State and/or the region and, when possible and where appropriate, of other regions of the Community.”*

184. În acest context, ACB îndeplinește două funcții importante: a) arată dacă proiectul merită a fi cofinanțat din fonduri europene (informații rezultate din analiza economică) și b) indică suma cu care trebuie cofinanțat proiectul din partea UE (informații rezultate din analiza financiară). Pentru a îndeplini aceste două funcții, au fost emise instrucțiuni specifice (The New Programming Period 2007-2013, GUIDANCE ON THE METHODOLOGY FOR CARRYING AUT., COST-BENEFIT ANALYSIS, Working Document No. 4, EU Guide on CBA etc.), care precizează mai multe elemente cum ar fi: rata de actualizare de 5% pentru calculul în prețuri constante, orizontul de timp pentru care se calculează costurile de operare și veniturile (20-30 de ani), metoda de calcul a valorii reziduale, metoda de calcul a diferenței de finanțat (funding gap) etc.

185. Pentru proiectele care nu intră în această categorie, statele membre trebuie să dezvolte modalități proprii de evaluare. În acest sens HG 28/2008 introduce ACB pentru proiecte de investiții, dar menționează că, analiza economică, inclusiv calcularea indicatorilor de performanță economică: valoarea actuală netă, rata internă de rentabilitate economică și raportul cost-beneficiu este obligatorie doar în cazul investițiilor publice majore. De asemenea trebuie menționat că nu se solicită ACB pentru proiecte de refacere /modernizare a clădirilor existente.

186. În perioada de programare 2007-2013, POR nu finanțează proiecte majore, iar instrucțiunile existente nu oferă o bază solidă pentru efectuarea analizei cost beneficiu. Se poate aprecia că, pentru estimarea costurilor există destule informații (din devize și din bugete) și un control constant asupra cheltuielilor eligibile. Prin metodologia existentă estimarea veniturilor nu se face cu aceiași acuratețe și nu există posibilități de ajustare a veniturilor nerealiste. Din acest motiv, indicatorii finali ai ACB sunt denaturați și nu furnizează informațiile necesare pentru luarea unei decizii.

187. În accepțiunea Ghidului Solicitantului, nici una din funcțiile ACB nu este utilizată (determinarea mărimii cofinanțării și dacă proiectul poate fi sau nu finanțat). Contribuția financiară a UE este stabilită de la început deoarece se aplică o schemă de ajutor de stat cu o intensitate a ajutorului stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 946/2006. Analiza economică nu constituie criteriu de selecție deoarece, fie aplicantul calculează în așa fel încât sunt atinse valorile limită cerute prin ghid, fie reface calculul dacă prin întâmplare valorile solicitate nu sunt atinse (RIRE<5,5%). Deoarece nu există o bază comună pentru costuri și beneficii economice unitare, analiza este distorsionată și indicatorii de performanță nu reflectă realitatea. De aceea, cele două funcții ale ACB nu pot fi îndeplinite în acest context. Dacă ACB ar fi făcută în mod corespunzător există riscul

⁴⁹ Fiecare Ghid al Solicitantului menționează următoarele: „Acest document nu are valoare de act normativ și nu exonerează solicitanții de respectarea legislației în vigoare la nivel național și european”.

major ca multe proiecte să fie respinse deoarece este vorba de proiecte mici care nu pot avea un impact socio-economic semnificativ.

188. Solicitarea de a efectua ACB nu are nici un efect asupra deciziei de a selecta sau nu un proiect dar, pe de altă parte, constituie un cost pentru aplicant și îngreunează elaborarea proiectului și a cererii de finanțare. Prin renunțarea la ACB și înlocuirea cu o altă metodă s-ar scurta timpul mediu de elaborare a aplicației, s-ar reduce costul aplicației și s-ar putea obține informații mai utile pentru decizia de a finanța proiectul.

3.4.4. Analiza Ghidurilor Solicitantului

189. Ghidurile Solicitantului sunt un instrument esențial în transpunerea în practică a obiectivelor POR. Modul în care sunt definite grupurile țintă sau în care sunt selectate proiectele influențează major atingerea obiectivelor POR. Astfel, performanța absorbției este influențată de unele imprecizii și neclarități existente în ghiduri.

Principalele probleme identificate în Ghidul Solicitantului pentru DMI 4.1 și DMI 5.2

190. Ordinul nr. 287/2008 privind aprobarea schemei de ajutor de stat menționează următoarele structuri de sprijinire a afacerilor ce pot fi finanțate: parcuri industriale, tehnologice, de afaceri, logistice, incubatoare de afaceri. În acest context, definiția Structurilor de Sprijin pentru Afaceri din ghid este prea permisivă, ceea ce a condus la fenomenul de concentrare a proiectelor în zona clădirilor de birouri.

191. Grila de evaluare punctează aproape exclusiv proiectul; calitatea și solvabilitatea beneficiarului nu sunt punctate. Sub-criteriul 2.1 - Capacitatea solicitantului de a implementa proiectul poate contribui cu maxim 3,85% la punctajul total. Indicatori financiari importanți, cum ar fi rata îndatorării globale și rata lichidității generale, solicitați expres de bănci la acordarea unui împrumut, nu sunt solicitați, ceea ce este în concordanță cu principiile programului, însă poate avea consecințe negative în implementare, datorită incapacității financiare a beneficiarului de a implementa proiectul.

192. Sunt acordate de trei ori mai multe puncte la criteriile orizontale (care de multe ori sunt declarative și nu fac parte din contract) decât la criteriul privind bugetul proiectului. Pentru a elimina orice dubiu cu privire la asumarea de către solicitantii de finanțare a îndeplinirii criteriilor orizontale, în afară de descrierea modului cum sunt transpuse în proiect, este important ca aplicantul să prezinte separat **bugetul aferent măsurilor orizontale**, structurat pe cele trei categorii: dezvoltare durabilă, egalitatea de șanse și tehnologia informației, în cazurile în care acestea presupun lucrări sau achiziții dedicate îndeplinirii criteriilor orizontale (de exemplu, cât costă panourile solare, rampele pentru accesul persoanelor cu dezabilități, etc.). Subcriteriul 2.6 care punctează existența cererii⁵⁰ se suprapune cu Subcriteriul 1.2 care punctează nevoia⁵¹ pentru serviciile oferite de structură.

193. Grupul țintă este în unele cazuri prea extins. Considerăm că microîntreprinderile și întreprinderile mici ar trebui să fie eligibile în cadrul DMI 4.1 și 5.2 numai în măsura în care respectă anumite criterii de proporționalitate în ceea ce privește capacitatea lor financiară și

⁵⁰ Subcriteriul 2.6. Strategia de marketing și de administrare a structurii: Analiza pieței demonstrează **existența unei cereri** certe pentru serviciile oferite în cadrul structurii. Analiza concurenței identifică competitorii, punctele lor tari și slabe, avantajul competitiv al solicitantului (în termeni tehnici, de marketing, operaționali, organizaționali).

⁵¹ Subcriteriul 1.2. Oportunitatea creării/ extinderii unei structuri de sprijinire a afacerilor: **Există o nevoie bine definită**, în zona țintă, pentru structura de sprijinire a afacerilor și pentru serviciile oferite. Facilitățile și/sau serviciile oferite corespund/ sunt adecvate necesităților firmelor existente în cadrul structurii/ potențiale (spațiu, utilități, servicii specific

dimensiunea finanțării nerambursabile solicitate sau a proiectelor propuse. Este dificil, în principiu, ca o microîntreprindere sau un IMM să poată cofinanța o clădire de birouri care presupune o investiție de 15-20 milioane euro.

194. În cadrul DMI 4.1, în cazul incubatoarelor de afaceri apare o problemă legată de definiția și scopul acestora. Conform definiției acestora, incubatoarele au un rol complex, și anume acela de a ajuta la demararea unei afaceri și la consolidarea acesteia după care întreprinderea trebuie să elibereze locul ocupat în incubator și o altă nouă întreprindere să beneficieze de incubare. Această schemă presupune că incubatorul trebuie să aibă o sursă financiară externă cu care să subvenționeze anumite costuri pentru firmele incubate sau să existe o subvenționare încrucișată între firmele mature și cele noi. De obicei organizații neguvernamentale sau asociații conduc incubatoarele potrivit criteriilor finanțatorilor (domeniile incubate, perioada de incubare, costurile acoperite etc.). În accepția GS, incubatorul este tot o firmă lucrativă care conduce o activitate profitabilă. Unul din puținele proiecte tip incubator este Incubator de afaceri Alvinga contractat de o microîntreprindere din Vaslui. Valoarea proiectului era de 25 milioane lei, din care contribuția proprie de 10,76 milioane lei. Proiectul nu era un incubator în sensul definiției ci urmărea închirierea de spații. Deoarece nu a putut găsi nici o bancă care să finanțeze proiectul (firma era mică și nu avea nici garanții) aplicantul a reziliat contractul de finanțare.

195. Nu se solicită justificări tehnice, tehnologice sau ergonomice cu privire la posibilitatea de a crea locurile de muncă propuse de proiect ci se verifică doar dacă este menționat numărul de locuri de muncă; în mare parte, în cazul proiectelor depuse în cadrul DMI 4.1, este incert faptul că se vor crea locuri de muncă noi sau sau va fi în fapt vorba de relocarea acestora. Din punct de vedere legal nu este nici un instrument care să oblige o firmă care închiriaza un spațiu productiv să pornească de la zero și să facă angajări doar când se mută sau să se desființeze și apoi să se reînființeze în noua locație.

196. Definirea indicatorilor de monitorizare, conform ghidului solicitantului, continuă să fie neclară pentru beneficiari. Ghidul Solicitantului lasă libertatea definirii indicatorilor de output și corelarea indicatorilor de rezultat cu indicatorii DMI este foarte greu de făcut mai ales că indicatorii de rezultat se consideră îndepliniți la doi ani de la terminarea investiției. Aceasta face ca indicatorii de rezultat să poată fi considerați atinși la aproximativ cinci ani de la elaborarea proiectului ceea ce este improbabil.

Principalele probleme existente în Ghidul Solicitantului pentru DMI 4.3

197. Ghidul solicitantului respectă legislația în vigoare privind investițiile; există unele prevederi din grilă care sunt greu aplicabile în practică (obligația de a angaja doar persoane care domiciliază în zona de implementare a proiectului).

198. De menționat ca fapt pozitiv, este pusă condiția ca cifra de afaceri aferentă ultimului exercițiu financiar să fie cel puțin egală cu finanțarea nerambursabilă solicitată; totuși această prevedere are o pondere redusă (4%) în punctajul general acordat la evaluare. În acest context se poate menționa faptul că au fost înregistrate cazuri în care unele microîntreprinderi depun mai multe proiecte (respectând regula de cumul de minimis) deși au o capacitate limitată de cofinanțare și de implementare.

199. Analiza Grilei de evaluare⁵² pentru proiectele ce au parcurs evaluarea tehnică și financiară (ETF) a cuprins un eșantion de 596 proiecte ce au fost evaluate în cadrul DMI 4.3 (Apelul 2). Pentru un număr de 583 de proiecte s-au găsit înregistrări valide, respectiv toate câmpurile completate și toate câmpurile cu valori nenule. În urma operațiilor de eliminare a proiectelor ce nu aveau toate înregistrările valide au fost departajate un număr de:

⁵² Pe baza unui fișier de date provenit din SMIS

- 462 de proiecte care înregistrează un punctaj egal sau superior pragului de admisibilitate de 3,5 puncte;
- 121 de proiecte care înregistrează un punctaj inferior pragului de admisibilitate.

200. Analiza s-a concentrat pe proiectele admise pentru a contura un profil al proiectelor ce au primit/vor primi finanțare. Astfel, în grupa primelor zece proiecte se regăsesc proiecte cu punctaj foarte bun, apropiat de valoarea maximă șase. Primele trei proiecte sunt: proiectul cu codul SMIS 16342 care are 5,83 puncte, proiectul 15523 care are 5,58 puncte și proiectul 18210 care a primit 5,55 puncte (Tabelul 42).

201. În grupa ultimilor zece proiecte sunt incluse proiecte care cu greu au trecut de limita de 3,5 puncte. Media acestei grupe este de 3,51 puncte. Totuși, și în cadrul acestei grupe, *Criteriul 2.5 Indicatorii financiari. Necesitatea finanțării nerambursabile* are aceiași valoare ridicată ca în cazul mediei primelor zece proiecte (5,70).

202. Ultimul proiect admis a trecut de baremul de 3,5 puncte cu opt miimi (0,008) și a înregistrat scoruri foarte mici la criteriul 2.1. *Capacitatea solicitantului de a realiza investiția propusă* (2 puncte) și la criteriul 2.4. *Calitatea planului de afaceri* (1 punct). Faptul că proiectele se finanțează pe baza unor scoruri foarte strânse ar impune ca majoritatea subcriteriilor să fie punctate pe baza unor indicatori calculați pe baza datelor proiectului. Situația este însă la capătul opus. Din 11 criterii de selecție, nouă criterii sunt punctate pe baza aprecierii subiective a evaluatorului care, în unele cazuri nu poate acorda un punctaj fundamentat. Spre exemplu, la criteriul 1.2 se punctează cu nota maximă dacă o firmă utilizează resurse locale (În activitatea curentă, microîntreprinderea utilizează preponderent resurse naturale/ materie primă și forță de muncă locale). Definiția termenului *local* nu este dată; se poate vorbi de oraș, comune, județ, regiune. Resursele locale sunt greu de identificat într-un oraș care nu produce totalitatea materiilor prime necesare unei firme. Spre exemplu multe cabinete medicale importă substanțele și reactivii necesare, firmele de construcții preferă să achiziționeze ciment și alte materiale de construcție direct de la producător (fabrici de ciment sau de cărămizi). În mod uzual o firmă caută să achiziționeze materii prime de la producători pentru a cumpăra mai ieftin și nu neapărat din orașul unde își desfășoară producția. În același sens, solicitarea de a folosi forță de muncă locală nu poate fi aplicată în practică. După cum se poate observa din Tabelul 42, doar 7,4% din firmele analizate au declarat că utilizează materii prime și forța de muncă locală. Această solicitare este dificil de înteles în condițiile în care firmele finanțate pot importa echipamentele de care au nevoie iar forța de muncă poate migra în multe țări din UE fără condiții restrictive.

203. Analiza a scos la iveală faptul că subcriteriile ce primesc automat puncte pe baza unor indicatori calculați matematic au înregistrat cea mai mare frecvență a notei maxime (șase puncte). Astfel subcriteriul 2.5 *Indicatorii financiari. Necesitatea finanțării nerambursabile* a înregistrat nota maximă cu o frecvență foarte mare (94,6% din cazuri). Acest fapt arată că marea majoritate a aplicanților a reușit să calculeze indicatori care să justifice acest punctaj (RIRf (rata internă de rentabilitate financiară) \leq 9%, VNAf (valoarea netă actualizată financiară) $<$ 0). Din punct de vedere statistic acest lucru are o probabilitate extrem de mică să se întâmple în realitate. Din acest motiv evaluatorii consideră că ar fi util fie să fie eliminat acest criteriu deoarece toți aplicanții reușesc să profite de pe urma unor instrucțiuni mai puțin precise⁵³ și ajung la valorile care automat acordă punctajul maxim. Deoarece marea parte a proiectelor ajung la

⁵³ Două elemente contribuie la calculul VNA: suma actualizată a diferenței venituri-costuri și valoarea actualizată a valorii reziduale. Cum pentru valoarea reziduală nu există obligativitatea ca toți aplicanții să utilizeze aceeași metodă, se aplică metode care reduc la zero valoarea reziduală după 2-3 ani de utilizare a echipamentului achiziționat chiar dacă durata normată de amortizare este mult mai mare. De asemenea, pentru a obține indicatorii doriți, se reduc veniturile în mod excesiv profitându-se de lipsa unor precizări clare.

aceiași valoare nu se poate lua o decizie corectă de finanțare. Ar trebui să fie modificată metoda de calcul pentru o reflectare mai bună a realității.

204. La subcriteriul 1.1 *Crearea de noi locuri de muncă permanente* a fost acordată nota 6 la 60% din firmele din eșantion deci cele mai multe firme au creat locuri de muncă cu costuri mici (33.333 euro /loc de muncă), cel puțin la nivel declarativ; aceasta va avea implicații importante asupra indicatorului Crearea de locuri de muncă care va fi depășit substanțial.

Tabelul 42. DMI 4.3, Apelul 2 - Punctajul acordat proiectelor din cadrul DMI 4.3

Nr. crt.	Criteriu / subcriteriu	Punctajul proiectelor					Frecvența notei maxime (6)
		Media generală (462 proiecte)	Media (primele 10 proiecte)	Media (ultimele 10 proiecte)	Primul proiect	Ultimul proiect	
1.	Contribuția proiectului la realizarea obiectivelor POR	3,94	5,58	3,33	6,00	3,10	%
1.1	Crearea de noi locuri de muncă permanente	4,71	6,00	3,80	6,00	3,50	60,0
1.2	Utilizarea resurselor locale	3,92	5,10	3,83	6,00	3,00	7,4
1.3	Promovarea egalității de șanse și a nediscriminării	3,64	5,65	3,20	6,00	3,00	5,6
1.4	Promovarea dezvoltării durabile (protecția mediului și eficiența energetică)	3,63	5,60	2,90	6,00	3,00	5,8
1.5	Utilizarea noilor tehnologii și promovarea societății informaționale	3,79	5,55	2,93	6,00	3,00	5,0
2.	Calitatea, maturitatea și sustenabilitatea proiectului	4,37	5,40	3,70	5,67	3,92	
2.1	Capacitatea solicitantului de a realiza investiția propusă	3,56	5,00	2,78	6,00	2,00	5,8
2.2	Metodologia de implementare	4,17	5,25	3,33	4,00	3,50	8,7
2.3	Bugetul proiectului	4,89	5,45	4,30	6,00	5,00	31,0
2.4	Calitatea planului de afaceri	3,69	5,25	2,53	6,00	1,00	4,5
2.5	Indicatorii financiari. Necesitatea finanțării nerambursabile.	5,83	5,70	5,70	6,00	6,00	94,6
2.6	Sustenabilitatea investiției	4,09	5,75	3,55	6,00	6,00	14,5
	SCOR Total	4,16	5,49	3,513	5,833	3,508	

Sursa: prelucrări de date din SMIS pentru data de 6 ianuarie 2011

205. În cazul construcțiilor nu se solicită, în faza de evaluare, nici un fel de planuri sau liste de cantități, ci doar sume care nu au justificare în ceea ce se construiește. Apare problema investițiilor în mediul urban, fără a ține cont de planul de urbanism. De asemenea se poate aprecia că nu există o politică de direcționare a firmelor către parcurile industriale din zonă.

206. Proiecțiile financiare au unele deficiențe; metodologia de calcul pentru proiecțiile veniturilor nu este bine precizată. De aceea nu se pot fundamenta bine veniturile ceea ce conduce la alterarea indicatorilor finali.

207. Nu se specifică modul de calcul pentru valoarea reziduală; se lasă la latitudinea aplicantului acest aspect și toți aplicanții apreciază o valoare reziduală aproape de zero pentru ca indicatorul VNA să rezulte negativ; acest lucru este în contradicție cu durata normată a utilajelor sau clădirilor achiziționate /construite.

3.4.5. Problematika ajutorului de stat

208. Articolul 107(1) din Tratatul UE stabilește o interdicție generală în sarcina statelor membre de a pune în aplicare măsuri de ajutor care întrunesc cumulativ următoarele criterii:

- sunt acordate de către stat sau din resurse de stat;
- sunt acordate agenților economici în mod selectiv;
- favorizează producția anumitor bunuri, prestarea anumitor servicii, anumite sectoare economice;
- distorsionează concurența și afectează comerțul cu statele membre UE.

209. Deci, cu alte cuvinte, o măsură care nu îndeplinește unul dintre criteriile de mai sus nu reprezintă un ajutor de stat.

210. În evaluarea unui proiect propus pentru finanțarea din fonduri europene, în general, trebuie să existe două etape obligatorii:

A. Analiza faptului dacă proiectul implică elemente de ajutor de stat. În această analiză, în mod obligatoriu, este necesar a se evalua dacă sunt îndeplinite toate criteriile care, luate împreună, conferă unei anumite măsuri caracterul de ajutor de stat, respectiv favorizarea unui agent economic, selectivitatea, transferul resurselor de stat, distorsionarea concurenței și afectarea comerțului intra-comunitar. Absența unuia face ca acea măsură să nu intre sub controlul strict al ajutorului de stat.

B. Dacă răspunsul la etapa A este da, deci dacă proiectul implică elemente de ajutor de stat, atunci trebuie respectate toate criteriile prevăzute de reglementările europene în domeniu. Schemele de ajutor de stat pentru dezvoltare regională prin sprijinirea investițiilor în turism și prin crearea și dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor respectă criteriile din Regulamentul 800/2008 al Comisiei, din 6 august 2008, regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare.

211. O discuție separată merită însă purtată asupra modului cum a fost soluționată analiza necesară în etapa A de mai sus, etapă care ar trebui să se regăsească în Ghidul Solicitantului. Opinia noastră este aceea că maniera de abordare a fost una oarecum simplificată, probabil din dorința de a conferi siguranță în relația cu reglementările europene în domeniul ajutorului de stat. Cu alte cuvinte, s-a renunțat la această analiză (în cazul DMI 4.1) sau a fost efectuată doar prin luarea în considerare a unuia singur dintre criteriile cumulative menționate mai sus (în cazul DMI 5.2).

212. Astfel, în Ghidul Solicitantului pentru DMI 4.1, se menționează, încă de la început că “Proiectele depuse în cadrul DMI 4.1 intră sub incidența unei scheme de ajutor de stat regional.” Iar în paragraful referitor la ajutorul de stat (pagina 19) se revine cu aproximativ aceeași formulare: “Proiectele eligibile în cadrul acestui domeniu de intervenție, indiferent de tipul solicitantului (beneficiarului) se supun regulilor privind ajutorul de stat, respectiv ale ajutorului național regional pentru investiții.” Aceasta înseamnă că analiza menționată la etapa A de mai sus a fost deja efectuată și că s-a constatat că, la nivelul întregului domeniu de intervenție, sunt îndeplinite criteriile care conferă unei anumite măsuri caracterul de ajutor de stat (resurse ale statului, avantaj economic sau financiar pentru un agent economic, selectivitate, afectarea concurenței sau a comerțului intra-comunitar).

213. Or, din exemplele prezentate în Anexa privind Ajutorul de stat, rezultă că o astfel de analiză trebuie efectuată caz cu caz, problematica în domeniul ajutorului de stat și interpretările date de-a lungul timpului fiind deosebit de complexe și variate. Nu negăm faptul că se poate întâmpla ca marea majoritate a proiectelor care solicită finanțare în cadrul acestui domeniu de intervenție să implice măsuri de ajutor de stat. Tot la fel însă, nu poate fi negată, de la început, nici posibilitatea ca unele proiecte să nu constituie, la o analiză atentă, ajutoare de stat (prin neîndeplinirea unuia

sau unora dintre criteriile menționate). Cu consecința de rigoare asupra nivelului de co-finanțare necesar.

214. De asemenea, în Ghidul Solicitantului pentru DMI 5.2, sunt prevăzute două categorii de proiecte, cu un grad de cofinanțare (contribuție proprie minimă a solicitantului) substanțial diferit, astfel (pag. 5):

- pentru infrastructura de turism de utilitate publică: 2%
- pentru infrastructura de turism publică / privată, care intră sub incidența regulilor ajutorului de stat: între 30 și 60% în conformitate cu harta ajutoarelor regionale pentru România 2007-2013 adoptată pe baza HG nr. 946 /2006 privind intensitatea maximă a ajutorului de stat regional pentru investiții inițiale și a Deciziei Comisiei CE Nr. 2 /2007.

215. Aceasta înseamnă că, spre deosebire de DMI 4.1, în cadrul acestui domeniu de intervenție s-a considerat că pot exista unele proiecte care să nu implice ajutor de stat și, în consecință, să nu necesite decât o cofinanțare de cel puțin 2%. Ceea ce constituie o abordare corectă, ținând cont de diversitatea exemplurilor prezentate în anexă. Ne-am așteptat deci ca diferențierea între cele două tipuri de infrastructură (care, pe fond, face ca unele proiecte să fie ajutoare de stat, iar altele nu) să fie realizată prin analizarea fiecăruia dintre criteriile menționate mai sus (resurse ale statului, avantaj economic sau financiar pentru un agent economic, selectivitate, afectarea concurenței sau a comerțului intra-comunitar).

216. În realitate însă este luat în considerare unul singur dintre criteriile respective, și anume dacă beneficiarul desfășoară o activitate economică sau nu. Astfel, în Glosarul de termeni (pag. 16-17), beneficiarii activităților de infrastructură de utilitate publică sunt definiți ca fiind “unități administrativ-teritoriale (APL), parteneriate între unități administrativ-teritoriale (APL), asociații de dezvoltare intercomunitară care nu desfășoară activități economice (s.n.) și care nu intră sub incidența schemei de ajutor de stat pentru dezvoltare regională prin sprijinirea investițiilor în turism.” Cu alte cuvinte, celelalte criterii necesare a fi îndeplinite pentru ca un anumit proiect să intre sub regulile controlului ajutorului de stat nu mai sunt verificate (respectiv, selectivitatea, avantajul economic sau financiar sau afectarea concurenței și a comerțului intracomunitar). Se poate astfel întâmpla ca, în cadrul unui proiect, beneficiarul să efectueze activitate economică, dar proiectul respectiv să nu fie selectiv sau să nu afecteze comerțul intra-comunitar. În consecință, el nu reprezintă un ajutor de stat, deși conform Ghidului Solicitantului va fi tratat ca atare.

3.5. Analiza influenței sistemului de implementare asupra eficacității implementării proiectelor din cadrul AM/DMI analizate

3.5.1. Procesul de evaluare, selecție și contractare a proiectelor

217. Durata medie a procesului de evaluare, selecție și contractare, pentru proiectele contractate, a fost de 516,8 de zile calendaristice în cazul DMI 4.1, de 468,6 de zile calendaristice în cazul DMI 5.2 și de 323,3 de zile calendaristice în cazul 4.3. (Apelul 1). Analiza a fost realizată doar pentru proiectele contractate, care au parcurs întreg ciclul.

218. Situația duratelor medii de evaluare a proiectelor contractate este următoarea:

- Durata medie cea mai mare a fost înregistrată în cadrul DMI 4.1, aceasta însumând 516,8 zile de la depunerea proiectului și până la contractare;
- Locul doi din punctul de vedere al mărimii perioadei medii este deținut de DMI 5.2, care a înregistrat o durată medie de evaluare de 468,6 zile /proiect; această valoare nu diferă mult de cea anterioară;
- Perioada medie cea mai redusă a fost înregistrată la DMI 4.3 (Apelul 2), care a atins o valoare medie de 323,4 zile /proiect (Tabelul 43);

219. Se poate aprecia că ciclul de proiect (perioada de la depunere până la contractare) durează mult, atât pentru proiectele mari, cât și pentru proiectele mici. La proiectele depuse în cadrul DMI 4.3 se poate constata o scădere a duratei medii de contractare cu 15 de zile /proiect (Apelul 2 față de Apelul 1) (Tabelul 43).

Tabelul 43: Durata medie totală a procesului de evaluare, selecție și contractare la nivel regional (pentru proiectele contractate)

Regiune	DMI 4.1	DMI 5.2	DMI 4.3 Apelul 1	DMI 4.3 Apelul 2
	(zile /proiect)			
NE	561,8	465,2	331,9	318,6
SE	396,0	450,7	389,7	358,9
SM	361,0	446,8	301,2	300,3
SV	644,3	511,8	335,3	326,7
V	534,0	348,3	290,0	293,7
NV	496,5	503,0	347,6	336,8
C	545,0	508,8	351,1	347,6
BI	331,0	315,0	327,0	327,9
Durata medie	516,8	468,6	338,6	323,4

Sursa: Prelucrări ale raportărilor săptămânale ale OI întocmite pentru 4 februarie 2011

220. Perioada de verificare a conformității administrative și a eligibilității se încadrează, în general, în perioadele procedurate.

221. Cele mai mari durate s-au înregistrat în etapa de mobilizare a evaluatorilor independenți și în etapa de contractare. În cazul mobilizării evaluatorilor, întârzierile au fost cauzate de indisponibilitatea efectivă a evaluatorilor conform solicitărilor din teritoriu, dar și de unele

complicații organizatorice, generate de procedurile de achiziție publică pentru contractul-cadru și contractele subsecvente de achiziție de servicii de evaluare.

222. AM a introdus contracte-cadru cu firme de consultanță menite să furnizeze la rândul lor serviciile evaluatorilor independenți, tocmai pentru a-și asigura accesul la o bază cât mai largă de selecție și disponibilitate și pentru a asigura competiția între companii și, drept urmare, oferirea unor condiții cât mai stimulative pentru evaluatori. În fapt, pe lângă unele întârzieri inerente în demararea contractelor efective de prestări de servicii, datorate procesului de achiziție publică și altor constrângeri administrative, au existat factori care au contribuit la scăderea resurselor financiare pentru plata efectivă a evaluatorilor. În combinație cu ritmul foarte intens de depunere de proiecte, mai ales în cazul DMI 4.3, din cursul anului 2010, dar și acumulării de proiecte de evaluat din perioada precedentă, scăderea remunerației efective a condus la indisponibilitatea resurselor umane conform ritmului solicitat.

223. Scăderea resurselor financiare s-a datorat diminuării alocărilor pentru acest tip de activitate, dar și competiției dintre companiile prestatoare de servicii, atât cu ocazia încheierii contractului-cadru, cât și cu ocazia atribuirii contractelor subsecvente. O consecință a diminuării resurselor pentru plata evaluatorilor, în condițiile în care evaluatorii nu sunt în general parte din personalul propriu al firmelor prestatoare de servicii, a fost, în timp, recurgerea la metoda de plată a evaluatorilor „pe cerere de finanțare evaluată” și nu pe ziua lucrată.

224. Consecința principală a scăderii remunerației a determinat, în timp, indisponibilitatea evaluatorilor, însă există alte două implicații (posibile, în cazul celei dintâi), care merită menționate: scăderea timpului alocat evaluării unei cereri de finanțare și preponderența alocării de evaluatori cu domiciliul în regiunile sau localitățile de prestare a activității, față de situația din anii precedenți în care desemnarea unor evaluatori din alte regiuni constituia o regulă⁵⁴. Aprecierea modului în care ambele aspecte pot sau nu să aibă consecințe negative asupra activității evaluatorilor este extrem de subiectivă și se reduce, în fapt, la nivelul individual de profesionalism al evaluatorilor.

225. În prezent, AM POR a demarat procedura pentru achiziția de servicii prin un nou contract cadru pentru evaluare, fără modificări substanțiale ale caietului de sarcini față de procedura precedentă.

226. Activitatea de evaluare, odată demarată, s-a desfășurat în general corespunzător, cu toate că se înregistrează și aici depășiri ale duratelor procedurale. Există unele diferențe regionale, însă motivul principal pentru întârzieri este suprapunerea activităților la nivelul OI, care dispun de resurse limitate. În această etapă, principalul motiv pentru acumularea de întârzieri este gestionarea procesului de solicitare de clarificări. Frecvent, există situații în care se desfășoară simultan activitatea mai multor comisii de evaluare (între cinci și zece comisii). OI POR trebuie să asigure un președinte și un secretar pentru fiecare comisie de evaluare, însă aceștia pot fi concomitent alocați mai multor comisii de evaluare. În multe situații, volumul de activitate este excedentar, ceea ce conduce la depășiri de termene.

227. Conform procedurii, președintele comisiei de evaluare are un rol important în procesul de evaluare, deoarece este responsabil de medierea punctajelor acordate de evaluatori, în situația în care acestea înregistrează diferențe semnificative. Această sarcină, dar și asigurarea controlului calității evaluării în general, presupune în mod normal parcurgerea substanțială de către președintele comisiei a cererii de finanțare, în paralel cu evaluatorii.

228. Procedura de contractare este foarte complexă, presupune un sistem de verificare tip „4 ochi” în trei etape la nivelul AM și obținerea unor avize externe. În această etapă, cu ocazia

⁵⁴ Remunerarea evaluatorilor este de tip „all inclusive”, adică include cheltuielile de transport, cazare și masă

primirii contractului de finanțare, întocmit la nivelul OI, responsabilii de axă prioritară de la nivelul AM ar trebui în mod normal să realizeze o verificare de tip check-list și să verifice concordanța dintre datele din contractul de finanțare și datele din cererea de finanțare, precum și formatul contractului de finanțare, în mod normal același pe DMI. Cu această ocazie, responsabilii de axă prioritară au prima oportunitate de a studia dosarul complet al contractului de finanțare, inclusiv cererea de finanțare. În practică, numai cu această ocazie, responsabilii de la nivelul AM constată atât aspectele deficitare ale întocmirii contractului de finanțare, care din păcate sunt numeroase, dar și neconcordanțe în documente anterioare, care fac parte din dosarul contractului de finanțare. Toate aceste aspecte necesită clarificări /completări /remedieri din partea OI și în multe cazuri și din partea beneficiarului, de cele mai multe ori rezolvate informal, dar care necesită timp și conduc la acumularea de întârzieri.

229. Este de remarcat faptul că la nivelul beneficiarilor, întârzierile înregistrate în această etapă, care sunt semnificative, apar ca de neînțeles și ca fiind total atribuibile AM, odată ce din punctul acestora de vedere, au furnizat toate documentele solicitate, cu ocazia vizitei de precontractare și au fost înștiințați oficial cu privire la iminența semnării contractului de finanțare.

230. Întreaga procedură de evaluare, selecție și contractare este complexă, presupune un număr semnificativ de documente și un volum mare de corespondență, în primul rând între AM POR și OI POR, dar și între OI POR și potențialii beneficiari de finanțare. Comunicarea prin documente pe suport hârtie și parcurgerea etapelor de înregistrare formală a acestora în registratura OI /AM reprezintă o sursă de întârzieri relativ minore la nivel individual, dar care devin semnificative la nivel de ansamblu.

Durata procesului de evaluare, selecție și contractare a proiectelor - DMI 4.1

231. Perioadele medii aferente diferitelor stadii ale ciclului evaluare-contractare pentru proiecte contractate (20 de proiecte la data analizei) în cadrul DMI 4.1 au fost următoarele (Tabelul 44):

- Durata medie totală a ciclului evaluare-contractare a fost de 516,8 zile /proiect; se constată însă diferențe regionale semnificative: în regiunile Nord Est, Sud Vest, Centru și Vest durata a fost de peste medie (561,8 zile, 644,3 zile, 545 zile și respectiv 534 zile /proiect);
- Cel mai mult durează faza de analiză a proiectului tehnic (PT) și de depunere a cererii de finanțare (CF) revizuită (47,1% din total); este interesant de observat că, în regiunea București Ilfov, care prezintă cea mai ridicată cerere pentru astfel de proiecte, se înregistrează durata cea mai scurtă (63 zile /proiect);
- Faza de contractare consumă 33,6% din timpul total (173,5 zile /proiect contractat); diferențele regionale sunt importante în această etapă: se înregistrează valori relativ reduse, de 68 zile /proiect, în regiunea Sud Est și valori maxime de în regiunile Nord Est și Sud Vest (211,4, respectiv 245 zile /proiect).

Tabelul 44: DMI 4.1 - Duratele medii de derulare a procedurilor de evaluare-selecție-contractare, pe regiuni (pentru proiectele contractate)

DMI 4.1	Verificarea conformității	Evaluare tehnica și financiară	Depunere, analiza PT și depunere CF revizuita	Contractare	Durata Totala	Verificarea conformității	Evaluare tehnica și financiară	Depunere, analiza PT și depunere CF revizuita	Contractare
	Zile/proiect					%			
NE	40,6	60,2	249,6	211,4	561,8	7,2%	10,7%	44,4%	37,6%
SE	15,0	47,0	266,0	68,0	396,0	3,8%	11,9%	67,2%	17,2%
SM	15,5	67,0	180,0	98,5	361,0	4,3%	18,6%	49,9%	27,3%
SV	40,3	49,3	309,7	245,0	644,3	6,3%	7,7%	48,1%	38,0%
V	26,0	137,5	174,0	196,5	534,0	4,9%	25,7%	32,6%	36,8%
NV	24,3	62,8	216,0	193,5	496,5	4,9%	12,6%	43,5%	39,0%
C	52,0	36,5	365,5	91,0	545,0	9,5%	6,7%	67,1%	16,7%
BI	16,0	130,0	122,0	63,0	331,0	4,8%	39,3%	36,9%	19,0%
Total	32,0	68,0	243,4	173,5	516,8	6,2%	13,1%	47,1%	33,6%

Sursa: Prelucrări ale raportărilor săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

DMI 4.3 - Durata procesului de evaluare, selecție și contractare a proiectelor

232. Procesul de evaluare-contractare a proiectelor contractate pe DMI 4.3 Apelul 1 a înregistrat o perioadă totală de 125.003 zile (calculată de la depunere și până la contractare). Din această perioadă totală, cea mai mare perioadă de timp s-a consumat între evaluarea tehnică financiară (site visit) și până la semnarea contractului: 57.851 zile.

233. Perioadele medii calculate pentru principalele etapele ale procesului de evaluare-contractare, pentru proiectele contractate în cadrul Apelului 1 sunt, după cum urmează (Tabelul 45):

- Perioada medie de la depunere până la contractare a fost de 336,8 zile /proiect, cu variații regionale de la o valoare maximă de 300 de zile /proiect în regiunea Sud Est la o valoare minimă de 197,7 zile /proiect în regiunea Vest;
- Pentru verificarea cererii de finanțare (de la depunere până la declararea eligibilității) s-au consumat în medie circa 41,3 zile (12,2%); variațiile regionale oscilează între un maxim de 50,3 zile /proiect în regiunea Nord Est, la un minim de 30,6 zile /proiect în regiunea București Ilfov;
- Pentru evaluarea tehnică și financiară s-au consumat, în medie 54 zile /proiect (15,9%);
- Pentru faza de contractare s-a consumat cea mai mare parte a timpului (71,9%); în cadrul acestei etape, cel mai mult durează faza „Vizita la fața locului - Contractare” (157,6 zile /proiect adică 46,3%).

Tabelul 45: DMI 4.3 - Duratele medii de derulare a procedurilor de evaluare-selecție-contractare, pe regiuni, Apelul 1 (pentru proiectele contractate)

DMI 4.3 Apelul 1	Verificare	Evaluare tehnica și financiara	Contractare	Durata totala	Verificare	Evaluare tehnica și financiara	Contractare
	zile/proiect				%		
NE	50,3	48,4	233,2	331,9	15,2%	14,6%	70,3%
SE	35,5	54,0	300,2	389,7	9,1%	13,9%	77,0%
SM	31,6	30,5	239,1	301,2	10,5%	10,1%	79,4%
SV	32,8	52,1	250,4	335,3	9,8%	15,5%	74,7%
V	42,1	50,2	197,7	290,0	14,5%	17,3%	68,2%
NV	44,7	45,9	257,0	347,6	12,9%	13,2%	74,0%
C	44,2	81,7	225,2	351,1	12,6%	23,3%	64,1%
BI	30,6	38,9	257,5	327,0	9,4%	11,9%	78,8%
Total	41,3	54,0	243,4	338,6	12,2%	15,9%	71,9%

Sursa: Prelucrări ale raportărilor săptămânale ale OI la data de 4 februarie 2011

Comparativ cu Apelul 1, în cadrul Apelului 2 s-au "cheltuit", în medie, mai puține zile, cu toate că numărul proiectelor depuse a fost mult mai mare (Tabelul 46).

- Perioada medie de la depunerea proiectului și până la contractare este de 323,4 zile /proiect (cu 15 de zile /proiect mai puțin comparativ cu Apelul 1);
- Se constată scurtarea fazei de verificare a cererii de finanțare la 17 zile /proiect (5,7%);
- A crescut perioada aferentă evaluării tehnico-financiare, de la 54 zile la 188 zile /proiect);
- durata de contractare s-a scurtat cu aproape 141 zile, până la o medie de 141,5 zile /proiect.

Tabelul 46: DMI 4.3 - Duratele medii de derulare a procedurilor de evaluare-selecție-contractare, pe regiuni, Apelul 2 (pentru proiectele contractate)

DMI 4.3 Apelul 2	Verificare	Evaluare tehnica și financiara	Contractare	Durata totală	Verificare	Evaluare tehnica și financiara	Contractare
	zile/proiect				%		
NE	16,6	150,5	151,5	318,6	5%	47%	48%
SE	14,5	238,9	105,5	358,9	4%	67%	29%
S	16,5	202,7	81,1	300,3	5%	67%	27%
SV	18,1	199,8	108,8	326,7	6%	61%	33%
V	22,2	188,8	82,7	293,7	8%	64%	28%
NV	57,5	189,7	89,6	336,8	17%	56%	27%
C	32,1	208,5	107,0	347,6	9%	60%	31%
BI	15,3	201,8	110,9	327,9	5%	62%	34%
Total	23,1	198,0	102,2	323,4	7%	61%	32%

Sursa: Calcule proprii ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

DMI 5.2 - Durata procesului de evaluare-selecție-contractare a proiectelor

Procesul de evaluare-contractare a proiectelor contractate pe DMI 5.2 este comparabil cu proiectele depuse în cadrul DMI 4.1. Astfel, având în vedere aceeași structură a perioadei, se constată următoarele:

- Durata totală medie, de la depunere la contractare, este de 468,6 zile /proiect, din care 48% reprezintă analiza PT și depunerea CF revizuite, 30% reprezintă faza de contractare, 12% reprezintă faza de evaluare tehnică și financiară, iar verificarea conformității administrative și a eligibilității reprezintă 8%.
- La nivel regional, cele mai îndelungate perioade de derulare a procesului de depunere-evaluare-contractare s-au înregistrat în regiunile Centru (508 zile /proiect), Sud Vest (511 zile /proiect) și Nord Vest (503 zile /proiect);
- Cele mai reduse perioade au fost înregistrate în regiunile București Ilfov (315 zile /proiect) și Vest (348,3 zile /proiect) (Tabelul 47).

Tabelul 47: DMI 5.2 - Duratele medii de derulare a procedurilor de evaluare-contractare, pe regiuni, proiecte contractate

DMI 5.2	Verificarea conformității	Evaluare tehnică și financiară	Depunere, analiza PT și depunere CF revizuita	Contractare	Durata Totala	Verificarea conformității	Evaluare tehnică și financiară	Depunere, analiza PT și depunere CF revizuita	Contractare
	zile/proiect					%			
NE	36,06	54,29	214,35	160,53	465,24	8%	12%	46%	35%
SE	30,21	69,86	185,21	159,50	450,71	7%	15%	41%	35%
SM	76,00	65,80	224,40	80,60	446,80	17%	15%	50%	18%
SV	47,00	43,25	249,63	171,88	511,75	9%	8%	49%	34%
V	30,33	87,33	145,33	85,33	348,33	9%	25%	42%	24%
NV	48,67	32,67	264,67	157,00	503,00	10%	6%	53%	31%
C	45,08	51,50	289,75	122,50	508,83	9%	10%	57%	24%
BI	33,00	48,00	168,00	66,00	315,00	10%	15%	53%	21%
Total	41,32	57,17	225,89	142,90	468,60	9%	12%	48%	30%

Sursa: Calcule proprii ale evaluatorilor din Rapoartele de progres elaborate de OI pentru data de 4 februarie 2011

3.5.2. Procesul de monitorizare, verificare și plată

234. Activitatea de monitorizare reprezintă unul din principalii consumatori de resurse din cadrul sistemului de implementare, alături de evaluare și selecție și verificare. Procedura de monitorizare este implementată atât la nivelul OI POR, cât și la nivelul AM POR. OI sunt responsabile cu efectuarea de vizite trimestriale de monitorizare în teren. Activitatea de monitorizare este percepută pozitiv de către beneficiari, în principal datorită caracterului său de „asistență tehnică”: beneficiarii au oportunitatea de a lămurii unele aspecte privind implementarea.

235. Din punct de vedere al eficienței activității, ca urmare a consultărilor cu OI, AM POR a adoptat în cursul anului 2010 unele măsuri de simplificare, constând, de exemplu, în înlăturarea

redundanței dintre raportările de progres, precum și măsuri în vederea creșterii responsabilizării beneficiarilor prin introducerea posibilităților de aplicare de corecții financiare conform COCOF⁵⁵. Cu toate acestea, manualul de monitorizare a fost redactat într-o singură versiune, fără îmbunătățiri până la data de referință a evaluării. Sunt 15 anexe care trebuie completate de-a lungul perioadei de monitorizare și care ar putea fi simplificate /reduse. Există în continuare, din partea OI, propuneri tehnice concrete de simplificare a procedurii de monitorizare și de înlăturare a unor documente redundante. Exemple privind principalele probleme și soluțiile propuse pentru rezolvarea acestora sunt prezentate în tabelul de mai jos.

Nr.	Problema	Soluție posibilă
1.	Beneficiarul și ofițerul de monitorizare semnează <i>Anexa 10, Lista de verificare privind vizita de monitorizare</i> și la capitolul observații sunt trecute constatările ofițerului de monitorizare. De aici rezultă că beneficiarul a luat la cunoștință despre observații. Practic prin <i>Anexa 11</i> , beneficiarul este încă odată informat asupra deciziilor luate de ofițerul de monitorizare la vizita pe teren.	<i>Anexa 11, Scrisoare către beneficiar</i> , este redundantă cu informațiile din <i>Anexa 10</i> . Nu este cazul să mai fie întocmită <i>Anexa 11</i> .
2.	<i>Anexa 6, PO/XVI/OI/RP – Nota privind raportul de progres al proiectului și Anexa 12.1 PO/XVI/OI/RP Nota privind progresul proiectului</i> sunt două documente aproape identice.	Cele două documente au un grad mare de redundanță. Este util de renunțat la una din anexe și reformularea celei ce va rămâne pentru a reține informațiile cu adevărat importante.
3.	<i>Anexa 10 Lista de verificare raport vizita</i> completată de beneficiar la vizita de monitorizare sau la vizita trimestrială furnizează suficiente informații astfel încât să poți să tragi o concluzie despre implementarea unui proiect.	<i>Anexa 9 - Raport al vizitei de monitorizare</i> un document redundant. Nu este cazul să mai fie întocmit.

236. În prezent, la nivelul AM POR este în curs de aprobare modificarea procedurii de monitorizare, care ar trebui să rezolve majoritatea problemelor menționate.

237. În afară de simplificarea formatelor de raportare, principalele probleme în monitorizare sunt legate de durata mare de soluționare a solicitărilor de acte adiționale și de insuficienta claritate în definirea indicatorilor de monitorizare, care face dificilă urmărirea acestora. Primul aspect este în legătură evidentă cu numărul mare de solicitări de acte adiționale, care provine în primul rând din calitatea managementului proiectului de la nivelul beneficiarilor, însă în prezent, întârzierile în soluționare sunt la nivelul AM POR, datorită suprasolicitării sistemului. Beneficiarii nu dispun de suficientă experiență, la momentul întocmirii cererii de finanțare, pentru a defini suficient de flexibil rezultatele proiectului. În implementare, datorită evoluțiilor inerente ale pieței în timp, acest lucru rezultă în necesitatea de modificare a unor obiecte de achiziții, care fac obiectul contractului de finanțare, și deci la necesitatea aprobării unor acte adiționale la contractul de finanțare.

238. În ceea ce privește indicatorii de monitorizare, problema definirii mai clare a acestora pornește de la Ghidul Solicitantului, însă este amplificată pe parcursul contractării de modificările survenite ca urmare a evaluării sau a întocmirii proiectului tehnic. În prezent, beneficiarii sunt, dacă nu îndrumați, cel puțin într-o oarecare stare de confuzie privind definirea indicatorilor de output și rezultat la nivel de proiect, ceea ce rezultă în definirea unui număr excesiv de indicatori, dificil de urmărit și care nu prezintă beneficii privind posibilitatea de agregare la nivel de indicatori ai programului. Problema este cunoscută, suficient de complexă și este improbabil că va fi rezolvată integral la nivelul acestei perioade de programare.

⁵⁵ Committee of the Coordination of Funds

239. În ceea ce privește eficacitatea sistemului de monitorizare, există două paliere principale. Pe de o parte, din punct de vedere al „vizibilității” la nivelul beneficiarilor, sistemul este fără îndoială eficace. Percepția diferenței dintre monitorizare și control este suficient de vagă, dar acest lucru nu este în detrimentul monitorizării, ci în folosul asigurării modului de cheltuire responsabilă a fondurilor publice. Sistemul POR dispune în general de suficiente resurse umane și materiale pentru a desfășura o monitorizare eficace, un factor determinant fiind experiența personalului și memoria instituțională dobândită în urma implementării mai multor cicluri de programe destinate dezvoltării regionale.

240. Al doilea palier este reprezentat de acuratețea și promptitudinea cu care sistemul poate genera date de monitorizare, atât la nivel central, cât și la nivel regional. Sistemul POR, ca de altfel toate sistemele de implementare aferente instrumentelor structurale din România, beneficiază de SMIS, care însă nu este, în continuare, exploatat la capacitate maximă, din diferite motive, a căror analiză nu reprezintă scopul acestei evaluări. Fapt este că, în prezent, agregarea și diseminarea datelor de monitorizare la nivel de proiect și program, se realizează în principal prin metode alternative, existând mai multe canale de agregare a datelor la nivelul AM POR și DGPP. În mare măsură acestea sunt eficace, însă necesită eforturi, probabil disproporționate din partea personalului din sistem. Din această perspectivă, acuratețea unor date de monitorizare privind stadiul implementării, poate fi îmbunătățită printr-o mai bună armonizare a formatelor de raportare utilizate la nivelul AM /OI.

241. Eficacitatea procesului în ansamblu se poate îmbunătăți semnificativ prin completarea formatelor de raportare utilizate în prezent cu un „tablou de bord” cuprinzător, întocmit până la nivel de proiect, care să releve în timp real stadiul implementării, nivelul întâzierilor și cauzele acestora. În prezent, există la nivelul AM și OI POR toate ingredientele necesare unui astfel de demers, inclusiv personal experimentat, la nivelul nou createi Direcții de Monitorizare.

242. Cu unele excepții, verificarea și plata cererilor de rambursare s-a desfășurat corespunzător până în prezent, încadrându-se în perioadele procedurate. Durata medie de efectuare a plăților (timpul scurs între depunerea cererii de rambursare și plata efectivă în contul beneficiarului) este de aproximativ 60 de zile. Consultarea beneficiarilor a relevat un grad ridicat de satisfacție a acestora privind ritmul plăților.

3.6. Concluzii privind factorii care au influențat eficacitatea implementării proiectelor

Concluziile desprinse din analizele aferente Întrebării 1 au fost structurate pe trei subcapitole.

3.6.1. *Concluzii privind progresul realizat în atingerea obiectivelor programului din perspectiva stadiului actual al implementării și a caracteristicilor portofoliului de proiecte*

243. În cadrul DMI 1.1, portofoliul de proiecte destinate mediului de afaceri, care vizează construirea de structuri de sprijin pentru afaceri, este compus dintr-un număr maxim de 35 de proiecte. Valoare estimată totală a acestora este de 751 milioane lei, din care valoarea solicitată din partea POR ar urma să fie de aproximativ 313 milioane lei. Datorită progresului general mai lent în cadrul AP 1, dar și datorită interesului mai scăzut, majoritatea cererilor de finanțare, care vor proveni de la Polii de Creștere, se află în prezent în stadiu de pregătire. Întârzierile estimate față de calendarul de depunere se situează însă în limite rezonabile. Atât datorită nivelului de prioritate, cât și veniturilor în scădere ale bugetelor locale, beneficiarii întâmpină probleme în asigurarea cofinanțării proiectelor, pentru care în majoritatea cazurilor este necesară

contractarea unor credite bancare sau activarea altor metode de mobilizare de capital. La propunerea Polului de Creștere Brașov se analizează în prezent oportunitatea utilizării instrumentului de finanțare JESSICA pentru finanțarea proiectelor destinate mediului de afaceri.

244. Cu unele excepții, mai ales în cazul Polilor de Creștere (ale căror proiecte reprezintă 77% din portofoliul total), interesul beneficiarilor APL pentru realizarea de proiecte destinate mediului de afaceri a fost scăzut. În cazul Polilor de Dezvoltare și al Centrelor Urbane, aceasta s-a datorat în primul rând nivelului semnificativ de cofinanțare necesar, în condițiile implementării proiectelor în sfera ajutorului de stat dar și lipsei de inițiativă și de înțelegere pentru acest tip de proiecte din partea reprezentanților APL, în condițiile neadmiterii ca aplicanți eligibili, conform Ghidului Solicitantului, a unor structuri de tip asociativ, care să permită implicarea sectorului privat sau a mediului academic. În cazul Polilor de Creștere, interesul pentru proiecte destinate mediului de afaceri a fost „stimulat” de introducerea indicatorului care solicita beneficiarilor includerea unei valori medii de 15% din sumele solicitate prin PIDU pentru acest tip de investiții, indicator a fost modificat de către AM POR în cursul anului 2010 într-„*un număr de minim 15 proiecte destinate mediului de afaceri*”, la nivel național. Polii de Creștere manifestă un interes diferit, de la caz la caz, pentru promovarea de proiecte destinate mediului de afaceri, interes generat de oportunitățile specifice fiecărui Pol, dar și de necesitățile particulare de investiții în alte proiecte de infrastructură. Pentru unii Poli de Creștere nu există o nevoie reală de proiecte destinate mediului de afaceri pentru că există suficiente astfel de proiecte promovate de mediul privat sau pentru că există investiții anterioare, publice sau private, cu capacitate în exces.

245. În cadrul **DMI 4.1**, actuala structură a portofoliului de proiecte nu reflectă în totalitate obiectivele POR, fapt care se datorează definiției prea largi a structurilor de sprijin pentru afaceri. Portofoliul de proiecte este dominat de clădirile pentru birouri, promovate de investitori imobiliari care, în condițiile crizei economice care a afectat puternic sectorul imobiliar, au sesizat oportunitatea de finanțare din cadrul programului. Parcurile industriale și incubatoarele de afaceri, promovate atât de APL cât și de sectorul privat, reprezintă 15% din proiectele depuse. Sectorul privat deține o pondere de 88% din numărul proiectelor depuse. APL au fost descurajate de contribuția proprie importantă, în condițiile în care parteneriatele cu mediul privat nu au fost eligibile conform prevederilor Ghidului Solicitantului. Această decizie a fost justificată la momentul programării de situația cadrului legislativ. Condițiile de aplicare pentru parcurile industriale și incubatoarele de afaceri existente, deținute indirect de APL, au fost dificile și au rezultat în depunerea a numai 4 proiecte din această categorie. Aceasta s-a datorat unei comunicări insuficiente în faza de programare, datorate reacției întârziate a reprezentanților asociației de profil, dar mai ales unor impedimente obiective greu de surmontat, respectiv încadrarea societăților de administrare în categoria întreprinderilor mari, conform definiției europene și lipsa titlului de proprietate asupra activelor administrate. Din punct de vedere regional, cererea de proiecte, atât ca număr de proiecte depuse cât și ca valoare, s-a concentrat în patru regiuni - București Ilfov, Sud Vest, Centru și Nord Vest, în trei dintre acestea fiind în concordanță cu nivelul mai ridicat de dezvoltare economică, dar și cu dezvoltarea sectorului imobiliar.

246. În cadrul **DMI 4.2**, regiunea Vest este singura regiune în care valoarea solicitată a proiectelor depuse acoperă integral alocarea regională, de asemenea proiectele prezentând un potențial semnificativ de impact pozitiv socio-economic, asupra protecției mediului și de imagine. Conform hotărârii CM POR din mai 2010 privind realocarea fondurilor neaccesate din cadrul DMI 4.2 și a deciziilor CDR privind DMI „destinatare”, alocarea POR destinată mediului de afaceri se diminuează cu aproximativ 54 milioane euro contribuție FEDR. În pofida insuccesului din prezent din cadrul DMI 4.2, datorat aprecierii inexacte a numărului de proiecte potențiale, care îndeplinesc criteriile de eligibilitate, dar și a capacității APL de a concepe și cofinanța astfel de proiecte, inițiativa rămâne foarte relevantă pentru România.

247. Portofoliul de proiecte aferent **DMI 4.3**, pe principalele paliere - proiecte depuse, contractate, finalizate - este foarte divers și acoperă mai mult de 40 de activități ale economiei naționale. În prezent, 205 proiecte din cadrul Apelului 1 sunt finalizate. Dintre acestea, cele mai multe proiecte sunt din domeniul serviciilor (66%), urmate de sectorul productiv (24%) și construcții. În cadrul sectorului serviciilor, domeniul medical deține ponderea cea mai ridicată (34%), fiind urmat de activități de proiectare /inginerie /cadastru și consultanță generală. În cadrul Apelului 2, există un număr important de proiecte care vizează structuri de cazare, care nu au fost eligibile în Apelul 1. Apetitul pentru proiecte din domeniul medical pare să se mențină, cu toate că la cote diferite de la o regiune la alta. Firmele din sectorul industrial, cu activități productive, sunt în ansamblu în număr relativ redus și cu o distribuție difuză în ceea ce privește domeniile industriale vizate. Cererea de proiecte a fost semnificativă: în ansamblu, în cadrul ambelor Apeluri, gradul mediu de supralicitare față de fondurile disponibile este de peste 275%. Există diferențe regionale importante în ceea ce privește intensitatea cererii, primele trei regiuni clasate în ordinea numărului proiectelor depuse, fiind Nord Est, Nord Vest și Centru, iar pe ultimele locuri se clasează regiunile Vest, Sud Muntenia și București Ilfov. Acest clasament este însă influențat de momentul închiderii Apelului 2, diferit de la o regiune la alta, în toate regiunile existând un număr semnificativ de proiecte depuse care nu au intrat în procesul de evaluare și selecție.

248. În absența unor strategii regionale sectoriale, răspunsul domeniului microîntreprinderilor la oferta de finanțare din partea POR a corespuns circumstanțelor de pe piață, dar și unor criterii mai subiective, legate de disponibilitatea și predictibilitatea resurselor financiare sau de promovarea mai susținută de către firmele de consultanță a ofertei POR către anumite domenii de activitate. În raport cu indicatorii de rezultat stabiliți prin program, conform datelor disponibile din proiectele finalizate și angajamentelor beneficiarilor din cadrul proiectelor contractate, indicatorul „crearea de noi locuri de muncă permanente” va fi realizat și chiar depășit în mod semnificativ. Există însă exemple de proiecte din anumite sub-domenii de servicii și domeniul industrial care au realizat mult mai multe locuri de muncă noi decât în alte sectoare, cum ar fi cel medical de exemplu, în cadrul acestuia din urmă fiind însă realizate activități cu valoare adăugată superioară și deci potențial mai durabile. În mod incontestabil, multe proiecte vor contribui de asemenea la menținerea de locuri de muncă, ceea ce reprezintă un indicator neutilizat în prezent. DMI 4.3 a fost caracterizat de un număr mare de contracte reziliate din inițiativa beneficiarilor, în cadrul Apelului 1 (37% din punct de vedere numeric și 29% din punct de vedere valoric), mai ales în sectoarele productiv, servicii (altele decât medicale) și construcții. Principalele cauze pentru întârzieri și rezilieri au fost schimbările în conjunctura pieței, datorate crizei economice, dar și duratei mari dintre depunerea cererii și semnarea contractului de finanțare, și accesul dificil la finanțare al beneficiarilor, ulterior semnării contractelor de finanțare. O altă cauză importantă a fost lipsa de experiență în implementare și de disciplină a beneficiarilor. Din punct de vedere al sistemului de implementare, principalul efect al rezilierilor de proiecte a constat în creșterea gradului de încărcare a sistemului.

249. Structura portofoliului finanțabil din cadrul DMI 5.2 reflectă diversitatea tipurilor de proiecte și beneficiari eligibili. Măsura suspendării depunerii de proiecte pentru structuri de cazare a contribuit la asigurarea diversității portofoliului de proiecte. Categoriile de proiecte dominante sunt cele care vizează structuri de cazare și centre de agrement, care dețin cumulativ 75% din proiectele depuse. Cu toate că există o dominație a regiunilor Centru, Sud Est și Nord Est în ceea ce privește numărul proiectelor, situația regională este mai echilibrată în ceea ce privește valoarea solicitată. Este important de remarcat faptul că numai aproximativ 50% din proiecte sunt localizate în zone turistice consacrate, cum sunt stațiunile de interes național, dar și cele de interes local sau în zone clasificate drept „zone cu potențial turistic”.

250. În ansamblu, această diversitate tipologică în combinație cu relativul echilibru regional nu vor putea genera un impact semnificativ. Există unele exemple de concentrări de resurse în stațiuni turistice, dar acestea sunt limitate atât ca număr cât și din punct de vedere al valorii investițiilor. Există pe de altă parte exemple de proiecte-etalon, a căror implementare este de așteptat să contribuie semnificativ la creșterea atractivității turistice a zonelor în care sunt implementate. Nu atât caracterul restrictiv în sine, cât mai ales absența unei interpretări „informate” a regulilor privind ajutorul de stat, combinate cu alăturarea în competiția pentru fonduri nerambursabile cu sectorul privat, au condus la limitarea numărului de proiecte de infrastructură promovate de APL, care să pună în valoare potențialul de creștere viitoare, prin investiții private, a turismului local și regional.

251. În ansamblu, la nivelul DMI analizate, conform estimărilor noastre finanțarea disponibilă va conduce la finalizarea a aproximativ 100 de structuri de sprijin pentru afaceri, 1.475 microîntreprinderi și 97 structuri /obiective turistice, ceea ce înseamnă aproximativ un proiect finalizat din trei proiecte depuse. Prin compararea obiectivelor (țintelor) propuse cu valorile estimate rezultă că obiectivele privind locurile de muncă nou create vor fi atinse și chiar depășite în mod semnificativ. Sunt însă unele limitări importante în prognozele actuale și anume numărul redus de proiecte finalizate (extrapolările bazându-se astfel în principal pe indicatori aferenți proiectelor contractate), dar și estimările, în unele cazuri discutabile, privind crearea de locuri de muncă noi în cazul DMI 4.1. Având în vedere aceste constrângeri, conform calculelor noastre, în cazul DMI 4.1 se vor atinge și chiar depăși țintele de peste 5 ori și în cazul numărului de obiective de infrastructură și în cazul locurilor de muncă nou create. Depășirea indicatorului privind numărul infrastructurilor de afaceri și a locurilor de muncă se poate realiza numai cu cele 16 proiecte contractate până acum, pentru care au fost raportați indicatorii, și care solicită mai puțin de o treime din suma alocată. Pentru DMI 4.3 se poate aprecia că indicatorul „microîntreprinderi susținute” va fi atins în proporție de 98,5% iar cel privind locurile de muncă va fi depășit de 2,3 ori. În cazul DMI 5.2, indicatorul „Obiective de infrastructură turistică susținute” nu va putea fi atins decât în proporție de 32,4%, iar indicatorul privind locurile de muncă va fi depășit de 2,87 ori. Aceste previziuni conduc spre concluzia că indicatorul de program de la nivelul POR, de creare a 15.000 de noi locuri de muncă ar trebui să poată fi realizat numai ca urmare a implementării proiectelor destinate mediului de afaceri.

252. În plan calitativ, există o diversitate de proiecte în cadrul actualului portofoliu care reprezintă atât exemple de bună practică în ceea ce privește atingerea obiectivelor programului, cât și exemple de exploatare „oportunistă” a posibilităților de finanțare oferite de POR sau proiecte care prezintă importanță redusă pentru regiune, deci un potențial diminuat de impact pozitiv și semnificativ. Un aspect benefic este faptul că această diversitate a portofoliului va putea permite o mai bună programare viitoare, prin stabilirea unor criterii de eligibilitate mai bine concepute pentru realizarea unui impact relevant.

253. Nivelul plăților efectuate până în prezent nu reprezintă un eșantion statistic suficient de reprezentativ pentru identificarea unor domenii de activitate economică responsabile pentru o absorbție mai rapidă a fondurilor programului. Estimările realizate în cadrul DMI 4.3 pentru Apelul 1, indică pentru primele locuri sectoarele Productiv, Medical și Proiectare /Inginerie /Cadastru (aceleași sectoare pentru care s-au înregistrat și cele mai puține rezilieri) însă este de remarcat faptul că toate proiectele finalizate din cadrul DMI 4.3 au asigurat o viteză de absorbție relativ bună. În cazul DMI 5.2, proiectele care vizează structuri de cazare, implementate de sectorul privat, domină autoritar în privința absorbției, având avantajul semnării mai rapide a contractelor de finanțare și deci al unui avans în implementare. În cadrul DMI 4.1, datele sunt mai puțin semnificative în ceea ce privește plățile, întrucât doar două proiecte, care vizează clădiri de birouri, au depus cereri de rambursare. În acest caz, avansul în implementare aparține clădirilor

pentru birouri, cu cele mai multe contracte semnate și cele mai numeroase proiecte aflate într-un stadiu fizic mai avansat de implementare.

254. În ceea ce privește diferențele regionale privind gradul de absorbție, acestea nu sunt spectaculoase, datorită în primul rând sumelor reduse cheltuite efectiv până în prezent în cadrul DMI analizate, care reprezintă 3,5% din alocare. Astfel, clasamentul regional privind absorbția este generat de numărul de proiecte depuse, proiecte contractate și proiecte aflate în stadiu avansat de implementare, reflectat de numărul de cereri de rambursare depuse. DMI 4.1 nu prezintă fără diferențe regionale semnificative și de substanță, ci mai degrabă diferențe generate de elemente conjuncturale, cum ar fi dezvoltarea din domeniul imobiliar. În cadrul DMI 4.2, datorită unui element conjunctural - existența unor situri corespunzătoare în proprietatea APL - regiunea Vest conduce detașat. În cadrul DMI 4.3, regiunile „campioane” sunt Nord Vest și Centru, urmate de Nord Est. Factorii determinanți pentru primele două regiuni sunt nivelul comparativ mai ridicat de dezvoltare al acestor regiuni și tradiția antreprenorială puternică. În cadrul DMI 5.2 domină regiunile Nord Est, Sud Est și Centru, factorii determinanți fiind rezervorul semnificativ de resurse turistice și potențialul turistic foarte dezvoltat din aceste regiuni. Din punct de vedere al plăților efectuate, pentru toate DMI analizate, regiunile fruntașe sunt: regiunea Centru, al cărei avans se datorează DMI 4.1, urmată de regiunile Nord Est și Sud Est, care dețin primul loc la plăți în cadrul DMI 4.3 și DMI 5.2.

255. Există două concluzii generale care rezultă din analiza cererii regionale de proiecte pentru DMI analizate. Concluzia principală este că tratarea diferențelor regionale doar printr-o alocare diferită, invers proporțională cu PIB regional nu este suficientă, fiind necesară în viitor și o abordare calitativă mai accentuată a alocărilor regionale, complementară abordării cantitative din prezent. Concluzia secundară, rezultată din estimările realizate privind costurile proiectelor necontractate, este aceea că există un cost semnificativ atât pentru beneficiarii potențiali, cât și pentru sistemul de implementare, rezultat din pregătirea și procesarea acestor proiecte. În unele cazuri, în viitor această pierdere de resurse ar putea fi diminuată printr-o „țintire” mai precisă a beneficiarilor și proiectelor finanțabile, acest lucru este însă dificil de realizat în practică, datorită potențialelor efecte adverse, dintre care cel mai simplu poate să fie lipsa cererii de proiecte, dar și subiectivismului. În cazul unor tipuri de proiecte, de exemplu proiecte de infrastructură regională pentru turism, acest inconvenient s-ar putea înlătura prin obținerea unui consens, la nivel regional, asupra unor liste prestabilite de proiecte finanțabile.

3.6.2. Concluzii privind analiza ghidurilor solicitantului

256. Ghidurile solicitantului sunt un instrument esențial în transpunerea în practică a obiectivelor POR. În general legislația a fost transpusă într-un mod adecvat în Ghiduri. Modul în care sunt definite grupurile țintă sau în care sunt selectate proiectele influențează semnificativ atingerea obiectivelor POR. Astfel, performanța absorbției este influențată de permisivitatea ghidurilor, în sensul că acestea permit finanțarea unor firme fără suficientă capacitate de implementare, care ulterior reziliază contractele de finanțare. Aplicarea analizei cost-beneficiu (ACB) este costisitoare din punct de vedere financiar și din punct de vedere al duratei de realizare și nu furnizează informații esențiale pentru selectarea proiectelor finanțabile. În consecință, se poate reduce timpul de evaluare a proiectelor prin renunțarea la această metodă și înlocuirea sa cu o metodă mai ușor de folosit și care să fie mai utilă procesului de evaluare, și anume Analiza Cost Eficacitate.

257. Ținând seama de sumele limitate ce pot finanța doar o parte a agenților economici existenți, selecția celor ce vor fi finanțați ar trebui făcută mai riguros, cu ajutorul unor grile de selecție îmbunătățite. Acest deziderat s-ar putea realiza prin mai multe măsuri, cum ar fi:

- Pentru DMI 4.3 (sau similar), ar trebui introduse mai multe criterii /subcriterii de selecție care să fie punctate pe baza unor indicatori economici cuantificați în mod corect și care să fie și parte din contract și să poată fi monitorizați;
- Introducerea unor criterii noi care să măsoare solvabilitatea firmei și posibilitatea de a accesa un împrumut (rata îndatorării globale și rata lichidității generale, incidența de plăți, active deținute);
- Gruparea celor trei criterii orizontale într-un singur criteriu orizontal sau acordarea unei ponderi mai mici criteriilor orizontale în raport cu criteriile economice-financiare pentru a nu denatura punctajul final;
- În cazurile în care măsurile privind respectarea criteriilor orizontale, propuse în cererea de finanțare, trebuie să se concretizeze în capitole de lucrări, achiziții de echipamente sau alte tipuri de acțiuni specifice, **bugetul dedicat măsurilor orizontale** ar trebui specificat distinct în cererea de finanțare, alături de bugetul consolidat al proiectului, astfel încât măsurile orizontale să nu rămână la nivel declarativ;
- Sporirea importanței relative a criteriilor ce privesc experiența beneficiarului și capacitatea acestuia de a implementa proiecte și de a conduce o afacere în domeniul economic propus prin proiect;
- Eliminarea criteriilor redundante, care uneori conduc la acordarea în fapt de puncte pentru același criteriu, formulat în alt fel.

258. În cazul proiecțiilor financiare, metodologia de calcul pentru proiecțiile veniturilor nu este clară și de aceea nu se pot fundamenta corespunzător veniturile, ceea ce conduce la alterarea rezultatelor privind indicatorii financiari. De asemenea, nu se specifică modul de calcul pentru valoarea reziduală; se lasă la latitudinea autorului acest aspect și toți aplicanții apreciază o valoare reziduală apropiată de zero, pentru ca indicatorul valoarea netă actualizată (VNA) să rezulte negativ; acest lucru este în contradicție cu durata normată a utilajelor sau clădirilor achiziționate /construite.

259. AM POR, cu consultarea Consiliului Concurenței, a transpus în mod corect și într-o manieră prudentă legislația europeană privind ajutorul de stat în scheme de ajutor de stat pentru fiecare DMI care vizează mediul de afaceri. Maniera de abordare a fost însă una oarecum simplificată, din dorința de a conferi siguranță în relația cu reglementările europene în domeniul ajutorului de stat. Aplicarea legislației europene privind ajutorul de stat în România în contextul POR s-a realizat într-o perioadă în care exista, și există în continuare, un nivel redus de cunoștințe și înțelegere a conceptelor de bază ale acesteia, atât în sectorul privat, cât mai ales în sectorul autorităților publice, în special APL. Acestea din urmă s-au văzut în situația de a concepe proiecte noi sau de a promova spre finanțare proiecte pregătite anterior în condiții de cofinanțare diferite de multe ori față de așteptările inițiale, anterior aprobării programului, și care nu probabil nu corespund posibilităților reale de recuperare a investițiilor din proiectele propuse.

3.6.3. Concluzii privind sistemul de implementare

260. Procedura de evaluare, selecție și contractare este complexă și în prezent, datorită fazei „de vârf” pe care o înregistrează această etapă, presupune un volum foarte mare de activitate, atât la nivelul AM cât și la nivelul OI. Sistemul este funcțional, datorită eforturilor depuse de personalul

implicat și datorită mecanismului de alocare flexibilă a acestuia, atât la nivelul AM cât și la nivelul OI. Există însă întârzieri semnificative, care au efecte negative atât asupra viabilității unora dintre proiecte, mai sensibile față de conjunctura de piață, dar și asupra „moralului” beneficiarilor, una dintre consecințe fiind „relaxarea” acestora odată cu debutul implementării, ulterior semnării contractului de finanțare

261. Etapa de verificare a conformității administrative și a eligibilității se încadrează în general în perioadele procedurate - excepția notabilă este DMI 4.3, Apelul 2, datorită în principal numărului foarte mare de proiecte depuse. Există însă în acest caz diferențe regionale. Principalele etape responsabile de întârzierile înregistrate în procesul de evaluare, selecție și contractare sunt perioada de contractare și evaluarea tehnico-financiară, și în cadrul acesteia din urmă perioada necesară mobilizării comisiilor de evaluatori independenți. Odată demarată evaluarea, în multe cazuri durata acesteia se prelungește semnificativ datorită solicitărilor de clarificări. Perioada de verificare a proiectelor tehnice este de asemenea responsabilă de întârzieri, dar în mod diferit de la o regiune la alta (în cazul DMI 4.1 și DMI 5.2).

262. Motivul principal pentru care se înregistrează întârzieri în mobilizarea comisiilor de evaluare este indisponibilitatea evaluatorilor independenți. Aceștia nu au fost, în mod special pe parcursul anului 2010, disponibili conform solicitărilor, în condițiile în care ritmul depunerilor de proiecte, mai ales în cazul DMI 4.3, a fost extrem de mare și a existat de asemenea o importantă acumulare de proiecte „în așteptare” din anul precedent. Indisponibilitatea evaluatorilor este cauzată în principal de inexistența unui număr suficient de mare de profesioniști cu calificările și disponibilitatea necesară, dispuși să lucreze în cadrul POR în condițiile diminuării substanțiale a remunerației efective oferite pentru acest gen de activitate. Acest fenomen s-a manifestat în pofida măsurilor (corecte, în principiu) adoptate de AM POR în direcția flexibilizării contractării evaluatorilor, prin implementarea de contracte-cadru pentru furnizarea de servicii de evaluare.

263. În etapa de contractare, principalele întârzieri se înregistrează la nivelul AM, datorită volumului mare de activitate de la nivelul responsabililor de Axă Prioritară, însă aceste întârzieri sunt în mare măsură generate de numeroasele modificări sau clarificări suplimentare necesare ca urmare a neconcordanțelor din dosarul contractului de finanțare, întocmit de OI.

264. Complexitatea procedurii implică un volum foarte mare de corespondență, al cărui formalism excesiv, în multe cazuri, constituie, în mod cumulat, o sursă importantă de întârzieri în economia de ansamblu a etapelor anterioare semnării contractelor de finanțare.

265. Procesele de monitorizare și de verificare și plată funcționează corespunzător, în general și se înscriu în perioadele procedurate. Procesarea cererilor de rambursare este eficace și percepută ca atare de către beneficiari. În monitorizare, dificultățile sunt legate de procesarea greoaie a solicitărilor de acte adiționale și de dificultatea urmăririi indicatorilor de monitorizare. De asemenea, procedura de monitorizare este perfectibilă, conform propunerilor existente, iar aprobarea noii proceduri de monitorizare, în curs la nivelul AM POR este de așteptat că va genera un plus de eficacitate prin înlăturarea unor formate și documente redundante.

266. În ceea ce privește eficacitatea sistemului de monitorizare, acuratețea unor date de monitorizare privind stadiul implementării, atât la nivel de proiect, cât și la nivel de program, poate fi îmbunătățită printr-o mai bună armonizare a formatelor de raportare utilizate la nivelul AM /OI. Eficacitatea procesului în ansamblu se poate îmbunătăți semnificativ prin completarea formatelor de raportare utilizate în prezent cu un instrument de monitorizare nou, cuprinzător, bazat pe datele din rapoartele de monitorizare trimestriale ale OI, care să permită obținerea unei imagini complete, până la nivel de proiect asupra progresului fizic și financiar.

4. Care sunt factorii care au influențat performanța beneficiarilor în pregătirea și implementarea proiectelor din cadrul AP /DMI analizate?

4.1. Considerente metodologice

267. Factorii care influențează performanța beneficiarilor au fost analizați prin intermediul mai multor instrumente: interviuri la nivelul OI POR, interviuri cu coordonatorii Polilor de Creștere, interviuri cu beneficiari, consultanți și cu evaluatori independenți, desfășurate în toate regiunile țării. Informațiile au fost validate prin intermediul a șapte ateliere de lucru cu beneficiari din cadrul DMI 4.3 și prin intermediul unui chestionar trimis către peste 2.000 de aplicanți și beneficiari din cadrul POR.

4.2. Identificarea și analiza factorilor repetitivi care au influențat/ influențează procesul de pregătire a proiectelor

268. Procesul de pregătire a proiectelor a avut caracteristici diferite de la un DMI la altul, perioada în care acestea au fost realizate fiind relativ scurtă pentru DMI 4.3. și relativ mare pentru cele depuse pe DMI 1.1. De asemenea, există diferențe în modalitatea în care proiectele au fost realizate - de către consultanți sau chiar de beneficiar - și de tipul Apelului pentru propuneri de proiecte (cu termen limită sau depunere continuă). Cu toate acestea, la nivelul fiecărui DMI am identificat o serie de factori repetitivi, care au avut un impact major (pozitiv sau negativ) asupra procesului de pregătire a proiectelor.

DMI 4.1

*În faza de idee de proiect*⁵⁶:

- În ceea ce privește sectorul privat, multe dintre ideile de proiect au fost concepute de consultanți, care au identificat oportunitatea de finanțare prin POR a unor proiecte imobiliare; există însă și exemple de parcuri industriale și centre logistice private, pentru care a existat o activitate pregătitoare mult mai elaborată, dar pentru care, în absența POR, implementarea ar fi fost amânată datorită costurilor prea mari în raport cu beneficiul așteptat.
- informațiile privind finanțarea prin POR au fost obținute de la consultanți (în cazul firmelor private) și de la autoritățile locale /centrale;
- pentru parcurile industriale deja existente (de exemplu Moreni) a existat o nevoie clară de modernizare și re tehnologizare, care a putut fi pusă în practică numai cu ajutorul fondurilor structurale (datorită valorilor foarte mari ale proiectelor și faptului că băncile sunt mai puțin interesate să ofere credite unor astfel de acțiuni).

*În faza pregătirii cererii de finanțare*⁵⁷:

- majoritatea proiectelor au fost pregătite de consultanți;
- perioada de întocmire a cererii de finanțare (dată fiind complexitatea) a fost relativ mare;

În faza de elaborare a proiectului există o problemă legată de variația cursului de schimb; valorile mari ale proiectelor pot fi afectate de acest aspect.

⁵⁶ Se referă la perioada de identificare a nevoii de proiect și de inițiere a proiectului

⁵⁷ Se referă la perioadele elaborării cererii de finanțare

DMI 4.3

În faza de idee de proiect, principalii factori repetitivi sunt următorii :

- Experiența limitată a majorității beneficiarilor în ceea ce privește scrierea unui proiect, potențial finanțabil pe Fonduri Structurale;
- Contractarea unor consultanți, care au "sfătuit" eronat pe unii dintre beneficiari cu privire la gradul de cofinanțare, la strategia de achiziții publice etc.;
- Unii beneficiari au arătat că informarea cu privire la oportunitățile de finanțare existente prin POR (Apelul 1 în special) a lăsat de dorit, dar a fost ulterior îmbunătățită;
- Majoritatea beneficiarilor erau în căutarea unei surse de finanțare, deoarece au identificat nevoia de dezvoltare a firmei și se aflau, în momentul lansării Apelurilor, în faza incipientă, de inițiere a investiției;
- Costuri mai reduse asociate cu finanțarea prin POR; toți beneficiarii au considerat că ideea lor de proiect poate fi finanțată din POR, acesta fiind o sursă "mai ieftină" comparativ cu alte surse de finanțare și mai predictibilă (fără prea multe costuri ascunse /neașteptate);
- Camerele de Comerț și Industrie se străduiau să vină în întâmpinarea nevoii de informare a viitorilor beneficiari, dar deoarece informațiile se schimbau de la o perioadă la alta firmele nu au putut beneficia de aceste informații.

În faza elaborării proiectului:

- în cele mai multe situații, proiectele au fost elaborate de către firme de consultanță (singuri sau împreună cu beneficiarul);
- inițiativa de elaborare a proiectelor a fost, în mare măsură, venită din partea consultantului; de regulă, consultanții au venit să propună beneficiarului scrierea proiectului (și nu invers);
- implicarea consultanților în implementarea proiectului a fost mai puțin reușită; cei mai mulți dintre consultanți nu s-au mai implicat și în implementarea proiectului; din acest motiv, pentru cei mai mulți beneficiari, nu a fost o problemă atât elaborarea proiectului ci, mai degrabă, implementarea acestuia;
- în general, colaborarea între consultanți și beneficiari a fost eficace (chiar dacă au existat și excepții);
- majoritatea consultanților dețin experiență în elaborarea de proiecte și mai puțin în implementarea acestora;
- timpul disponibil pentru elaborarea proiectelor a fost prea scurt;
- probleme la elaborarea bugetului proiectului - majoritatea beneficiarilor a considerat că au avut probleme la întocmirea bugetului proiectului și în special probleme legate de interpretarea eligibilității cheltuielilor;
- documente care nu sunt utile - aproape toți beneficiarii intervievați au considerat că solicitarea realizării ACB este exagerată; în cazul DMI 4.3, consultanții și-au manifesta scepticismul cu privire la relevanța Planului de Afaceri cu proiecții pentru trei ani, care nu aduce informații utile, proiectele lor fiind de tipul achiziție de utilaje;
- identificarea unor greșeli în faza de implementare - în multe cazuri au fost identificate greșeli (după aprobarea proiectului), care nu au mai putut fi remediate în faza de implementare;
- supraestimarea locurilor de muncă - unii beneficiari au "plusat" atunci când a fost vorba de numărul locurilor de muncă create, în prezent, confruntându-se cu dificultăți în menținerea acestora (criza globală, pierderea unor piețe de desfacere, etc.);

- Termene mult prea scurte pentru furnizarea de clarificări, depunerea unor documente probatorii de către beneficiari, care nu au fost corelate cu termenele de procesarea a unor astfel de cereri din partea instituțiilor abilitate ale statului, de exemplu se solicita în 2 zile deschiderea unui punct de lucru la viitoarea locație a proiectului, în timp ce durata normată la Registrul Comerțului pentru rezolvarea unei astfel de cereri este de șapte zile. Întotdeauna trebuia apelat fie la audiențe pentru a obține bunăvoința autorităților sau la proceduri de urgență, care înseamnă costuri suplimentare pentru solicitant.

DMI 5.2

269. Realizarea proiectelor în cadrul DMI 5.2 a pornit în special de la nevoia de diversificare a ofertei turistice, de extindere sau modernizare a structurilor existente și de valorificare a potențialul turistic din zonă. Evaluatorii au constatat în principal faptul că:

- există relativ puține proiecte sunt corelate cu strategiile și planurile de dezvoltare turistică;
- pentru elaborarea Cererilor de finanțare, beneficiarii au apelat, în mare parte, la consultanți.

4.3. Cauzele cele mai frecvente de respingere a proiectelor depuse

DMI 4.1

270. Din tabelul următor se poate constata ponderea proiectelor respinse în totalul proiectelor depuse, pe regiuni. Se poate astfel constata că rata de respingere este relativ mare, de 36,1%. Din totalul de 82 proiecte respinse, 65 au fost respinse în faza de verificare a eligibilității și conformității și 17 proiecte nu au realizat baremul de 3,5 puncte în faza de evaluare tehnico-financiară (ETF).

271. La nivel regional se constată o situație diversă. Cele mai multe respingeri se înregistrează în regiunea București Ilfov (52,9%), din care 41,2% în faza de verificare, iar restul în faza ETF. În regiunea Centru se înregistrează o pondere a respingerilor de 48,4% din totalul proiectelor depuse; toate cele 15 proiecte respinse nu au depășit faza de verificare și nici un proiect nu a fost respins în ETF. Rate ridicate de respingere (44%) se înregistrează de asemenea în regiunea Sud Est, cu o pondere egală a celor două etape (24% în faza de verificare și 20% în ETF).

272. Cea mai frecventă cauză de respingere a proiectelor, identificată în cazul a 24 de proiecte depuse în cadrul DMI 4.1 a fost documentația incompletă (acte de proprietate, documentație tehnico-economică, documentație de protecție a mediului lipsă) (Tabelul 48).

Tabelul 48: DMI 4.1 - Ponderea proiectelor respinse în total proiecte depuse, pe regiuni

DMI 4.1	Proiecte depuse	Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse	Pondere în total proiecte depuse %		
					Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse
NE	26	6	2	8	23,1%	7,7%	30,8%
SE	25	6	5	11	24,0%	20,0%	44,0%
SM	21	4	1	5	19,0%	4,8%	23,8%
SV	36	6	3	9	16,7%	8,3%	25,0%
V	22	4	0	4	18,2%	0,0%	18,2%
NV	32	10	2	12	31,3%	6,3%	37,5%
C	31	15	0	15	48,4%	0,0%	48,4%
BI	34	14	4	18	41,2%	11,8%	52,9%

DMI 4.1	Proiecte depuse	Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse	Pondere în total proiecte depuse %		
					Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse
Total	227	65	17	82	28,6%	7,5%	36,1%

Sursa: prelucrări date din Raportările săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

Tabelul 49: DMI 4.1 - Cauzele respingerii proiectelor depuse, pe regiuni

Cauze	NE	SE	SM	SV	V	NV	C	BI	Total
Documentație incompletă: acte proprietate, documente Tehnico-economice, doc. protecția mediului lipsă	4	5	2	3	0	1	6	3	24
Obiectiv și activități ce nu corespund domeniului de intervenție pe care s-a aplicat	2	0	0	0	0	0	5	0	7
Nerespectare ghidul solicitantului: ordine documente la dosar, valoare proiect, perioada de derulare	0	0	2	1	3	2	1	0	9
CF neconforma administrativ	0	0	0	0	0	0	0	5	5
CF neeligibila	0	0	0	0	0	0		5	5
Restituire CF la cererea solicitantului	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Fără observații	0	0	0	0	1	6		0	7
Necesită verificări	0	1	2	2	0	0	2		7

Sursa: prelucrări date din Raportările săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

DMI 4.3, Apelul 2

273. În cazul Apelului 2 din cadrul DMI 4.3 se constată că rata de respingere este mai redusă, de 27,4%, din care 21% în faza de verificare și 6,4% în faza de ETF. Din totalul de 985 proiecte respinse, 755 proiecte au fost considerate neconforme sau neeligibile (Tabelul 50).

274. Cele mai multe respingeri au fost înregistrate în regiunile Nord Vest (275 proiecte), Centru (208 proiecte), Nord Est (136 proiecte) și Sud Vest (117 proiecte). Aceste patru regiuni cumulează 736 proiecte respinse, ceea ce reprezintă 74,5% din totalul proiectelor respinse. Cel mai redus grad de respingere se regăsește în regiunea Sud Muntenia, de 6,4%, în divergență cu restul regiunilor.

275. Cele mai frecvente cauze de respingere (Tabelul 51) identificate de evaluatori sunt:

- Documentație incompletă: acte proprietate lipsă, documentație tehnico-economică, documente protecția mediului lipsă (253 proiecte);
- Nerespectarea prevederilor Ghidului Solicitantului: ordinea documentelor la dosar, valoarea proiectului necorespunzătoare, perioada de derulare a proiectului prea mare, documente neseperate, neștamplate (130 proiecte);
- Cererea de finanțare neconformă administrativ (67 proiecte)

Tabelul 50: DMI 4.3 - Ponderele proiectelor respinse în total proiecte depuse, pe regiuni

DMI 4.3	Total proiecte depuse	Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse	Pondere în total proiecte depuse %		
					Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse
NE	531	117	19	136	22,0%	3,6%	25,6%

SE	446	54	31	85	12,1%	7,0%	19,1%
SM	466	24	6	30	5,2%	1,3%	6,4%
SV	478	97	20	117	20,3%	4,2%	24,5%
V	304	11	25	36	3,6%	8,2%	11,8%
NV	603	228	47	275	37,8%	7,8%	45,6%
C	432	136	72	208	31,5%	16,7%	48,1%
BI	336	88	10	98	26,2%	3,0%	29,2%
Total	3596	755	230	985	21,0%	6,4%	27,4%

Sursa: prelucrări date din Raportările săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

Tabelul 51: DMI 4.3 - Principalele cauze de respingere a proiectelor depuse, pe regiuni

Principalele cauze	NE	SE	SM	SV	V	NV	C	BI	Total
Documentație incompletă: acte proprietate, doc. Tehnico-economice, documente protecția mediului lipsă	68	24	11	55	4	12	78	1	253
Obiectiv și activități ce nu corespund domeniului de intervenție pe care s-a aplicat	20	3	0	0	0	5	6	0	34
Nerespectare ghidul solicitantului: ordine documente la dosar, valoare proiect, perioada de derulare, documente ne semnate, neștampliate	28	6	11	29	7	17	26	6	130
CF neconforma administrativ	0	0	0	0	0	0	0	67	67
CF neeligibile	0	2	0	0	0	0	0	6	8
restituire CF la cererea solicitantului	0	3	0	8	0	1	11	7	30
fără observații	0	16	2	5	0	193	15	1	232

Sursa: prelucrări de date din Raportările săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

DMI 5.2

276. În cazul DMI 5.2, gradul mediu de respingere este de 37,6%, cel mai ridicat dintre cele trei domenii analizate. Din cele 105 proiecte respinse, 26,2% au fost considerate neconforme și neeligibile, iar 11,5% nu au obținut minim 3,5 puncte în etapa de ETF (Tabelul 52).

Tabelul 52: DMI 5.2 - Ponderea proiectelor respinse în total proiecte depuse, pe regiuni

DMI 5.2	Total proiecte depuse	Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse	Pondere în total proiecte depuse		
					%		
					Proiecte neconforme și neeligibile	Proiecte respinse ETF	Total proiecte respinse
NE	39	10	0	10	25,6%	0,0%	25,6%
SE	56	3	12	15	5,4%	21,4%	26,8%
SM	32	9	7	16	28,1%	21,9%	50,0%
SV	31	6	2	8	19,4%	6,5%	25,8%
V	30	13	4	17	43,3%	13,3%	56,7%
NV	24	4	1	5	16,7%	4,2%	20,8%

C	58	25	6	31	43,1%	10,3%	53,4%
BI	9	3	0	3	33,3%	0,0%	33,3%
Total	279	73	32	105	26,2%	11,5%	37,6%

Sursa: prelucrări date din Raportările săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

277. Cele mai ridicate grade de respingere au fost înregistrate în regiunile Vest 56,7% (17 proiecte), Centru 53,4% (31 proiecte) și Sud (50%). Regiuni cu grade de respingere mici (de aproximativ 20%) sunt Nord Vest (20,4%), Nord Est și Sud Vest, fiecare cu 25%.

278. Principalele cauze de respingere a proiectelor depuse în cadrul DMI 5.2 sunt:

- Documentație incompletă: acte proprietate lipsă, documentație tehnico-economică incompletă, documente referitoare la protecția mediului lipsă (30 de proiecte);
- Nerespectarea Ghidului Solicitantului: ordine documente la dosar, valoare proiect, perioada de derulare, documente nesemnate, neștamplate (16 proiecte);
- Cerere de finanțare neeligibilă (14 proiecte).

Tabelul 53: DMI 5.2 - Principalele cauze de respingere a proiectelor depuse, pe regiuni

DMI 5.2	NE	SE	SM	SV	V	NV	C	BI	Total
Documentație incompletă: acte proprietate, doc. Tehnico-economice, documentație de protecția mediului lipsă	6	1	2	1	5	0	15	0	30
Obiectiv și activități ce nu corespund domeniului de intervenție pe care s-a aplicat	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Nerespectarea ghidului solicitantului: ordine documente la dosar, valoare proiect, perioada de derulare, documente nesemnate, neștamplate	3	1	0	0	8	0	4	0	16
CF neconforma administrativ	1	1	1	1	0	0	1	2	7
CF neeligibila	0	0	5	3	0	4	1	1	14
restituire CF la cererea solicitantului	0	0	1	0	0	0	2	0	3
fără observații	0	0	0	0	0	0	2	0	2

Sursa: prelucrări date din Raportările săptămânale ale OI din 4 februarie 2011

279. În privința respingerii proiectelor au fost identificate diferențe sensibile la nivel de regiuni. Evaluatorii consideră că se înregistrează rate ridicate de respingere a proiectelor, la toate domeniile de intervenție. Cele mai frecvente motive de respingere a proiectelor sunt următoarele:

- Documentația privind dreptul de proprietate nu era completă; dreptul de proprietate nu se poate dovedi conform cerințelor din ghidul solicitantului (de ex: necesitatea expropriării unor terenuri pentru realizarea investiției, neconcordanța între suprafața de teren pentru care se face intervenția și suprafața existentă în HG privind inventarul domeniului public, suprafața existentă în realitate este mai mare decât cea din HG; lipsa contractului de concesiune pentru o parte din terenul care face obiectul proiectului etc.);
- Încălcarea regulilor din schemele de ajutor de stat;

- Lipsă anexe obligatorii la depunerea cererii de finanțare (act constitutiv consolidat, anexe, bilanț anual);
- Prezentarea unor documente expirate (certIFICATE de urbanism, avize, acorduri);
- Nerespectarea prevederilor ghidului solicitantului în ceea ce privește anexele ce sunt obligatoriu să însoțească cererea de finanțare; lipsa acestor documente sau prezentarea unor documente care nu sunt valabile (lipsa documentelor de proprietate, lipsa certificatului de acreditare pentru serviciul social furnizat, documente care nu respecta termenele de valabilitate din ghidul solicitantului) a condus la respingerea proiectelor;
- Nerespectarea criteriilor de eligibilitate din ghidul solicitantului (neprezentarea documentelor care atesta proprietatea /administrarea, valoarea totala a proiectului depășește valoarea totală maximă admisă în cadrul domeniului major de intervenție);
- Nerespectarea formatului standard din ghidul solicitantului pentru cererea de finanțare, plan de afaceri, studiu de fezabilitate, plan de marketing;
- Înțelegerea greșită a cerințelor ghidului solicitantului privind activitățile eligibile pentru fiecare domeniu major de intervenție, în special pentru activitățile de reabilitare și extindere; prezentarea de documentații tehnico-economice care nu corespund activităților propuse prin proiect;
- Neconcordanțe între investiția /lucrările propuse prin proiectele și activitățile eligibile din cadrul domeniului major de intervenție; includerea în cadrul proiectului a unor activități neeligibile.

4.4. Identificarea și analiza factorilor repetitivi care influențează implementarea proiectelor

4.4.1. *Principalii factori repetitivi care influențează procesul de implementare*

280. Evaluatorii au identificat o serie de factori repetitivi care influențează procesul de implementare a proiectelor destinate mediului de afaceri finanțate prin POR. Trebuie menționat că acești factori repetitivi se înregistrează la toate domeniile majore de intervenție, dar au o mai mare importanță în cazul proiectelor care vizează mediul de afaceri, deoarece în această categorie aceștia afectează mai multe proiecte. În opinia noastră, acești factori repetitivi sunt:

- Deficiențe în procedurile de monitorizare cum ar fi: utilizarea unor formulare inutile sau redundante, un proces de monitorizare complicat, necorelarea Listei de verificare a raportului de progres cu Raportul de progres, specificarea neclară a termenului și a modalității de depunere a unui Raport de progres final, după încheierea perioadei de implementare a proiectului;
- Absența pregătirii tehnice a consultantilor, mai ales în cazul proiectelor DMI 4.3; multe firme de consultanță nu dispun de echipe mixte de economiști, tehnicieni, ingineri, care să fie în măsură să înțeleagă cerințele privind specificațiile tehnice la caietele de sarcini și să poată propune un raport optim între ponderea criteriilor tehnice și financiare. Pentru a se pune la adăpost de orice solicitări de clarificări sau de rezolvarea unor observații din partea OI POR, se optează în multe cazuri pentru o pondere specifică mare, conform grilei de selecție, a prețului cel mai mic oferit de furnizori, în detrimentul criteriilor tehnice;
- Aspectele tehnice legate de organizarea licitațiilor și exigența și urmărirea strictă a conformității de către OI POR creează probleme beneficiarilor care se văd nevoiți să renunțe la exigențe pe parte de specificații tehnice ale echipamentelor. Mai mult, timpul îndelungat

scurs între momentul depunerii, aprobării, contractării finanțării și organizarea achiziției a condus la dispariția unor echipamente de pe piață și la probleme în procesul de licitație;

- Puterea de negociere excesivă a băncilor în raport cu microîntreprinderile, faptul că acestea au criterii de analiză a “bancabilității” unui proiect/ bonității clientului și solicită alte date și informații față de cele avute în vedere la selecția proiectului în cadrul POR. În general, băncile vizează în analiza lor indicatori precum cifra de afaceri, veniturile operaționale, capacitatea de a genera cash-flow, ratele de profit, etc. iar microîntreprinderile sunt dezavantajate la analiza dosarului de credit față de alte tipuri de IMM;
- Condiții dificile de creditare. Unele bănci comerciale nu au astfel de produse de finanțare în oferta lor, iar beneficiarii consumă foarte mult timp în a tatona un număr mare de bănci, în foarte multe din cazurile prezentate la ateliere, mai toate băncile care aveau sucursale în orașele respective. Se adaugă faptul că, în noile condiții de criză, decizia cu privire la acordarea sau neacordarea unui credit se ia numai de către Centrala băncii, perioadele de procesarea a dosarelor de credit sunt mari, iar costul banilor împrumutați excesiv. Condițiile extrem de aspre ale creditării din partea băncilor pot conduce la insolvența firmei;
- Apariția unor dificultăți în implementare, deoarece contractul de finanțare are drept parte componentă Studiul de Fezabilitate (SF), dar proiectul se implementează pe baza Proiectului Tehnic (PT), care a suferit modificări față de SF;
- Beneficiarii evită să aducă îmbunătățiri în faza de execuție a proiectelor deoarece aceasta presupune încheierea unui act adițional, care durează peste trei luni și presupune oprirea lucrărilor. În unele cazuri a fost nevoie de modificarea proiectului în faza de implementare pentru a corecta aceste erori și a adapta proiectul la condițiile la fața locului;
- Este obligatorie utilizarea Actelor Adiționale la contractul de finanțare, chiar și pentru modificări nesemnificative ale unor caracteristici tehnice ce ar putea fi rezolvate doar prin Notificări; spre exemplu modificarea caracteristicilor tehnice ale unui echipament se poate face doar prin Act Adițional care durează foarte mult și, în cazul construcțiilor, de multe ori se renunță pentru a nu opri procesul de implementare;
- Modificarea prețurilor la materiile prime și materiale a condus, în unele cazuri, la reducerea prețului achizițiilor publice cu 10-15%;
- Pentru APL de mici dimensiuni, apar probleme dificil de soluționat atunci când se suprapun două sau mai multe proiecte.

4.4.2. *Întârzieri în implementare - nivel, tendințe și principale cauze*

281. În cadrul DMI analizate, am identificat trei categorii principale de proiecte cu un comportament distinct în ceea ce privește întârzierile în implementare și anume: 1) proiectele implementate de microîntreprinderi în cadrul DMI 4.3; 2) proiectele implementate de APL în cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2; și 3) proiectele implementate de firme private în cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2. Evaluatorii au realizat estimări ale întârzierilor înregistrate comparativ cu calendarele de implementare propus inițial în proiectele contractate, pe baza fluxurilor de numerar previzionate actualizate, centralizate la nivelul DGPP.

282. În cadrul primei categorii de proiecte, cu ocazia implementării proiectelor din primul Apel aferent DMI 4.3, au existat și există în continuare numeroase întârzieri în implementare, în primul rând datorită modificării condițiilor de piață și de acces la finanțare față de momentul depunerii cererilor de finanțare, în condițiile crizei economice. Modificarea contextului economic a

determinat lipsa de viabilitate pentru numeroase proiecte și deteriorarea poziției de piață a multor beneficiari, care nu au mai deținut resursele necesare pentru implementarea proiectelor.

283. Beneficiarii celor mai multe proiecte aflate în dificultate au recurs, anterior rezilierii contractelor de finanțare, la soluția prelungirii perioadei de implementare, în speranța unei redresări a situației lor economice. Numărul semnificativ de contracte reziliate din cadrul Apelului 1 (139 în prezent, ceea ce reprezintă 37% din numărul contractelor semnate), la care se adaugă cele 11 contracte în cadrul cărora nu au fost încă depuse cereri de rambursare, dar și numeroasele întârzieri înregistrate în cadrul proiectelor finalizate sau în curs de finalizare demonstrează amploarea fenomenului întârzierilor în implementare. În pofida nivelului îngrijorător al întârzierilor din cadrul DMI 4.3, experiența primului Apel a demonstrat că într-o perioadă de aproximativ 18 luni, majoritatea contractelor de finanțare (345 din 369) fie s-au finalizat cu succes, fie au fost reziliate, fără prelungiri exagerate ale perioadei de implementare. În situația în care acest scenariu s-ar repeta în cadrul Apelului 2, aceasta ar însemna că cel mai târziu la jumătatea anului 2012, AM POR ar trebui să dețină o imagine foarte clară asupra perspectivelor de nefinalizare a unor proiecte din cadrul Apelului 2 și să aibă suficient timp la dispoziție pentru relansarea, în extremis, a fondurilor astfel disponibilizate.

284. Din perspectiva „supraîncălzirii” sistemului de implementare prin procesarea unui număr semnificativ de acte adiționale și situații privind previzionarea fluxurilor de numerar, întârzierile și extensiile perioadelor de implementare au un efect negativ substanțial, de aceea ar trebui limitate în continuare prin măsuri administrative.

285. În categoria proiectelor implementate de APL în cadrul DMI 4.1 și 5.2, întârzierile în implementare se înregistrează în special în faza de atribuire a contractelor de lucrări, de asistență tehnică și de consultanță. Cauzele sunt în principal legate de concurența extrem de mare de pe piață, în toate cele trei domenii menționate, dar mai ales în domeniul lucrărilor de construcții, datorită efectelor crizei economice care a afectat foarte puternic acest sector. Concurența ridicată este în conflict cu insuficienta reglare atinsă în prezent de sectorul achizițiilor publice din România, unde se combină inabilitatea frecventă a autorităților contractante de a întocmi documentații de atribuire fără echivoc cu apetența firmelor din piață pentru contestații, de multe ori nejustificate. Un factor favorizant în cazul multor beneficiari APL, mai ales a celor de dimensiuni mai reduse, este capacitatea instituțională redusă în condițiile diminuării numărului de personal și a demotivării acestuia prin scăderile salariale.

286. La nivelul DMI analizate există 13 proiecte din această categorie, care înregistrează întârzieri variabile, între 1 și 12 luni. Nivelul acestora, cu câteva excepții, este limitat, fie și numai datorită datei recente la care s-au încheiat contractele de finanțare. Odată depășite aceste întârzieri inițiale, pentru proiectele actuale nu există indicii privind impedimente majore în implementare, care să genereze întârzieri semnificative.

287. O categorie aparte de întârzieri, care apare mai ales în cazul beneficiarilor APL, este aceea a întârzierii lucrărilor de construcții, datorită vremii nefavorabile, capacității insuficiente a constructorilor, în condiții de sub-licitare exagerată sau datorită proiectării de calitate slabă. Până în prezent există un singur exemplu în cadrul portofoliului actual, cauzat de necorelarea calendarului de lucrări cu sezonul rece (cazul proiectului Salvamont Harghita), însă întârzierile înregistrate sunt relativ minore.

288. Pentru cea de-a treia categorie de proiecte care generează întârzieri, cele promovate de beneficiari privați în cadrul DMI 4.1 și 5.2, există deja o serie de întârzieri acumulate comparativ cu graficele de rambursare inițiale. Există 17 proiecte cu întârzieri din această categorie, care se situează în intervalul 2 - 12 luni. Acestea nu se datorează fazei de atribuire de lucrări, ci cel mai adesea dificultăților financiare prin care trece beneficiarul sau conjuncturii sezoniere (în cazul proiectelor din turism) sau de piață care generează o temporizare pragmatică din partea

beneficiarului. Ambele categorii de întârzieri s-au dovedit până în prezent gestionabile de către beneficiari (cu 3 excepții reprezentate de proiectele reziliate), însă se dovedesc defavorabile pentru economia programului din perspectiva îndeplinirii regulii n+3 /n+2, din această perspectivă întârirea disciplinei este de dorit.

4.4.3. *Factori repetitivi la proiectele reziliate de beneficiari*

289. Rezilierea proiectelor de către beneficiari a fost mai frecventă în cazul proiectelor depuse pe DMI 4.3, dar au existat renunțări din partea beneficiarilor și pe alte DMI, respectiv DMI 4.1 un proiect - Incubator de afaceri în Vaslui, regiunea Nord Est și DMI 5.2 - extinderea și modernizarea unui complex hotelier la Mamaia, în regiunea Sud Est.

290. În cazul DMI 4.3, mai ales în cazul beneficiarilor din cadrul Apelului 1 s-a înregistrat un număr semnificativ de contracte de finanțare reziliate - 139 - cu o valoare totală a proiectelor de 81,2 milioane lei și o valoare solicitată de 44 milioane lei (Tabelul 54). Trebuie menționat că la momentul realizării analizei, acest procent este îngrijorător. Totuși, dacă se ține seama că rezilierile au făcut parte aproape exclusiv din Apelul 1, în care contribuția proprie la valoarea eligibilă era de 30%, evaluatori apreciază că beneficiarii Apelului 2 nu vor mai rezilia contracte de finanțare în aceeași măsură.

291. Principali factorii care au determinat rezilierea contractelor sunt:

- schimbarea condițiilor pe piață și reducerea cererii pentru produsele oferite;
- imposibilitatea accesării creditelor în vederea asigurării resurselor financiare care sa acopere contribuția proprie la cheltuieli eligibile (minim 30% pentru Apelul 1), în condițiile înăsprii generale a condițiilor de creditare din partea băncilor comerciale, în contextul crizei economice;
- lipsa unor active suficiente care să constituie garanții pentru împrumuturi bancare necesare cofinanțării /prefinanțării, în condițiile diminuării valorii activelor imobiliare sub efectul crizei economice;
- apariția de cheltuieli neeligibile în condițiile rambursării /decontării ulterioare cererilor de rambursare;
- imposibilitatea modificării listei de echipamente după trecerea perioadei (îndelungate) de analiză și aprobare a cererii de finanțare, în condițiile apariției unor echipamente mai performante;
- cunoașterea superficială a clauzelor contractului de finanțare de către beneficiari, respectiv ignorarea obligației de a solicita prelungirea contractului în cazul în care apar întârzieri în implementare;
- durata mare a procesului de evaluare și selecție a condus la creșterea ratei de schimb leu - euro de la aproximativ 3,6 lei/euro în 2008 la aproximativ 4,2 lei /euro în 2009 și deoarece bugetul cererii de finanțare, respectiv al contractului au fost întocmite în lei, datorită creșterii cursului de schimb, echipamentele importate au devenit mai scumpe, ceea ce a condus la creșterea cheltuielilor neeligibile peste un nivel de suportabilitate, în multe cazuri.

292. Rezilierile contractelor de către firmele care au avut proiecte pe DMI 4.3 este un fenomen important dar se va diminua ca amploare odată ce proiectele din cadrul Apelului 2 vor avansa în procesul de implementare.

293. În cazul singurului contract de finanțare reziliat din cadrul DMI 4.1, având drept obiect realizarea unui incubator de afaceri, cu o valoare totală a proiectului de 25 de milioane lei (contribuție proprie de 13 milioane lei), cauza rezilierii a constituit-o imposibilitatea identificării unei surse de finanțare pentru contribuția proprie și pentru asigurarea prefinanțării. Fiind o

microîntreprindere cu cifră de afaceri redusă, beneficiarul nu a putut convinge nici o bancă să finanțeze proiectul în condițiile în care nu dispunea de proprietăți imobiliare sau alte active care să constituie garanție pentru credit. Renunțarea la proiect a generat pierderi semnificative pentru aplicant, datorită sumelor cheltuite pentru SF, PT și obținerea autorizației de construire.

294. În cadrul DMI 5.2 au fost până în prezent reziliate două contracte de finanțare. Rezilierea contractului de finanțare având ca obiect modernizarea și extinderea hotelului IAKI din Mamaia s-a datorat depășirii valorii totale maxime admisă prin Ghidul Solicitantului de către valoarea proiectului, pe parcursul implementării.

295. Rezilierile de până în prezent din cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2 se situează în limite rezonabile și nu pun în pericol atingerea obiectivelor programului. Nu există în momentul de față indicii cu privire la creșterea nivelului de rezilieri în cadrul acestor DMI.

Tabelul 54: DMI 4.3 - Distribuția regională a proiectelor reziliate

Regiunea	Nr.	Valoare totala (lei)	Suma Solicitata (Lei)
NE	29	20.581.036,41	11.216.734,83
SE	18	14.400.936,69	7.992.534,65
SM	11	7.405.967,53	3.237.274,64
SV	11	7.876.594,06	4.490.308,17
V	14	8.682.093,71	4.831.351,57
NV	23	8.181.949,76	4.703.610,207
C	22	11.835.655,55	6.526.254,16
BI	11	2.227.048,66	1.086.138,66
TOTAL	139	81.191.282,37	44.084.206,89

Sursa: prelucrări de date din rapoartele de progres O și, DGPP, fluxuri de numerar POR ianuarie 2011

4.4.4. Analiza managementului financiar al proiectelor

296. Din perspectiva beneficiarilor de finanțare, managementul financiar al proiectelor presupune parcurgerea a 3 etape principale: asigurarea prefinanțării proiectului, asigurarea cofinanțării și întocmirea cererilor de rambursare. În fapt, primele două etape se întrepătrund adeseori, întrucât beneficiarii optează pentru apelarea la credite bancare, de regulă de la aceeași instituție, pentru a-și asigura ambele categorii de fonduri.

297. Mecanismul de prefinanțare instituit prin program nu a funcționat în general pentru microîntreprinderi, în cadrul DMI 4.3, datorită garanțiilor solicitate pentru emiterea scrisorii de garanție bancară. În general politica băncilor în acest domeniu pentru microîntreprinderi este de a solicita depozite de cash colateral, ceea ce exclude avantajele metodei. În cadrul DMI 4.3, în cazul ambelor Apeluri, nu au fost înregistrate până în prezent solicitări de prefinanțare din partea beneficiarilor. DMI 5.2 este singurul dintre DMI care fac obiectul acestui raport de evaluare în cadrul căruia s-au înregistrat solicitări de prefinanțare, atât din partea beneficiarilor APL, cât și din partea beneficiarilor privați. Mai ales pentru beneficiarii care nu intră sub incidența regulilor privind ajutorul de stat, și deci care nu trebuie să prezinte garanții bancare pentru acordarea prefinanțării, mecanismul instituit prin program se dovedește unul foarte eficient.

298. Deși nu există suficiente exemple de studiat în implementare, experiența implementării altor DMI din cadrul POR demonstrează că prefinanțarea oferită prin program nu reprezintă un panaceu pentru beneficiarii APL, dacă aceștia nu dețin abilități de gestionare a fluxurilor de numerar.

299. În cadrul DMI 4.1 nu s-au înregistrat până în prezent cereri de prefinanțare, însă consultările cu beneficiarii au reliefat faptul că aceștia nu întrevăd dificultăți în accesarea prefinanțării prin mecanismul pus la dispoziție de program.

300. Accesul la finanțare diferă de la un domeniu major de intervenție la altul. În cazul proiectelor de dimensiuni mai mari, din cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2, în general nu s-au raportat probleme cu privire la accesul la finanțare pentru asigurarea resurselor de cofinanțare a proiectelor. Beneficiarii au acces mai facil la finanțare, atât pentru asigurarea prefinanțării cât și a cofinanțării, deși solicită sume mai mari, deoarece aceștia, în special cei privați, au dezvoltat în timp relații de lungă durată cu o bancă sau un grup de bănci comerciale și dețin active cu care pot garanta împrumutul, fiind în genere companii mai puternice. Totuși, și în aceste cazuri se înregistrează întâzieri în depunerea cererilor de rambursare, datorate faptului că beneficiarii nu au deținut fonduri pentru demararea lucrărilor. În general, etapa de debut, care cuprinde și punerea în operă a mecanismului de finanțare se dovedește cea mai dificilă, iar întâzierile înregistrate în cadrul proiectelor în implementare din cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2 reliefează acest fapt.

301. În cazul microîntreprinderilor, elementele favorizante privind creditarea lipsesc în multe cazuri, mai ales că, prin procesul de evaluare se analizează proiectul și mai puțin performanțele firmei. Indicatori cum ar fi rata de lichiditate, gradul de îndatorare, rata profitului, incidența de plăți, lipsesc din grila de evaluare. Chiar și în cazul în care ar fi prezenți acești indicatori, după mai bine de un an de la depunerea proiectului, băncile tot ar solicita refacerea dosarelor necesare pentru creditare, deoarece bonitatea și indicatorii de eficiență ai unei microîntreprinderi se pot degrada rapid, cu atât mai mult în perioade de criză. Realitatea arată că multe bănci își iau măsuri de precauție sporite chiar și în cazul firmelor care primesc finanțare prin POR, deoarece pentru acestea este extrem de important să se asigure că primesc banii înapoi, ceea ce nu este mereu în consonanță cu ideea de a contribui la creșterea gradului de absorbție al fondurilor disponibile prin program.

302. În general, microîntreprinderile pot începe demersurile de obținere a unui împrumut bancar ulterior încheierii contractului de finanțare, deoarece numai atunci cunosc durata împrumutului, nivelul dobânzii, garanțiile necesare, etc.

303. Pentru beneficiarii din categoria microîntreprinderilor din cadrul Apelului 1, DMI 4.3 accesul la resurse bancare pentru finanțare a fost dificil, un factor determinant constituindu-l reticența băncilor, în condiții de criză, de a finanța sectorul de afaceri, în general. În acest caz, „asigurarea” suplimentară generată de deținerea unui contract semnat de finanțare nerambursabilă nu a contat, în foarte multe cazuri. Capacitatea de implementare corespunzătoare a unui proiect cu finanțare nerambursabilă, și implicit capacitatea de a primi de la autorități sumele nerambursabile solicitate, este încă privită cu scepticism. Desigur, în contextul crizei economice, multe afaceri au devenit neatractive pentru bănci din cauza modificării condițiilor de piață și scăderii drastice a vânzărilor. Însă beneficiarii din această categorie se regăsesc mai degrabă în segmentul „contracte reziliate”, decât în segmentul beneficiarilor care au avut strict probleme de acces la finanțare.

304. Accesul la credite necesare asigurării cofinanțării și fluxului de numerar în implementare continuă să fie problematic pentru beneficiarii privați cu putere financiară mai redusă, în special din categoria microîntreprinderilor. Apariția HG 606 /2010 privind posibilitatea gajării /ipotecării activelor care fac obiectul proiectului este o măsură eficientă în privința prefinanțării, însă insuficient exploatată încă, datorită lipsei de informare la nivelul beneficiarilor în primul rând, atât în ceea ce privește oportunitatea în sine, cât mai ales în ceea ce privește oferta băncilor în ansamblu.

305. În schimb, în ultimul an, oferta bancară destinată beneficiarilor de finanțări nerambursabile s-a diversificat foarte mult, iar băncile au început treptat să fie interesate de segmentul microîntreprinderilor beneficiare de fonduri europene, un segment ignorat până nu de mult,

datorită costurilor mari de operare unitare. Oferta bancară cuprinde în prezent, mai ales pentru credite de tip „punte”, produse croite pe tipicul programelor operaționale, iar unele bănci au introdus în practica de due-dilligence instrumentele de monitorizare utilizate de AM /OI. Utilizarea garanțiilor oferite de fondurile de garantare este integrată în practica băncilor și nu există până în prezent semnale de indisponibilitate a resurselor din partea acestor instituții pentru a oferi garanții beneficiarilor de fonduri structurale. O problemă persistentă este gradul de acoperire teritorială a ofertelor bancare, combinată cu inerția și costurile relative mari pentru efectuarea de cercetări amănunțite de piață de către microîntreprinderi, mai ales în condițiile în care acestea încep demersurile de identificare de resurse relativ târziu, după ce au certitudinea semnării contractului de finanțare.

306. În implementare, situația onorării cererilor de rambursare, caracterizată printr-un grad redus de ajustare negativă a acestora în cadrul celor trei DMI analizate cu cereri de rambursare depuse, reliefează disciplina beneficiarilor în ceea ce privește managementul financiar, cel puțin până în prezent. Situația ajustărilor negative din cadrul DMI 4.3, prezentată anterior, unde gradul teoretic de risc cel mai ridicat, fiind vorba de agenții economici cei mai vulnerabili, este relevantă. Din consultările desfășurate pe parcursul evaluării a rezultat că aspectul cel mai sensibil privind rambursarea cheltuielilor este înțelegerea corectă a ordinelor de cheltuieli eligibile, a căror interpretare poate genera controverse la decontarea cheltuielilor. Până în prezent există exemple minore de astfel de controverse, de aceea nu am considerat să insistăm asupra lor, însă urmează implementarea unor proiecte de anvergură, unde beneficiarii și potențialii beneficiari au exprimat îngrijorări cu privire la modul posibil de interpretare a regulilor privind cheltuielile eligibile de către verificatori. Modul de redactare a textelor legislative este considerat complicat și nu întotdeauna suficient de explicit. Pe de altă parte, un aspect pozitiv este percepția privind disponibilitatea personalului OI și AM în a oferi lămuriri și explicații atunci când acestea sunt solicitate.

4.5. Efectele crizei economice asupra procesului de contractare și implementare

307. Criza economică și-a pus amprenta asupra întregului proces de implementare a priorităților POR adresate mediului de afaceri. Informațiile statistice oficiale care susțin acest lucru au confirmat faptul că, în România, începând cu anul 2009, s-a instalat o perioadă de adâncă recesiune economică. Efectele crizei s-au făcut resimțite după cum urmează:

- În anul 2009, efectele crizei au fost, în special, asupra depunerii și contractării proiectelor propuse spre finanțare, din cadrul priorităților destinate mediului de afaceri, precum și debutul implementării acestora;
- În anul 2010, efectele negative s-a resimțit asupra procesului de implementare a proiectelor contractate.

308. Potrivit informațiilor obținute din analiza chestionarelor, din realizarea de interviuri și din concluziile atelierelor de lucru, în timpul procesului de implementare a proiectelor, beneficiarii s-au confruntat, în principal, cu trei probleme majore determinate de criza economică:

- Obținerea /asigurarea resurselor financiare necesare implementării proiectelor (angajarea cheltuielilor, asigurarea finanțării și acoperirea cheltuielilor neeligibile, creșterea valorii garanțiilor solicitate de bănci, creșterea costului creditului, reticența băncilor în finanțarea planurilor de afaceri în perioada de criză, lipsa lichidităților);
- deprecierea masivă a monedei naționale în raport cu moneda unică europeană (peste 20%), ceea ce a determinat o scumpire a bunurilor și serviciilor (pentru contractele în care s-a specificat echivalentul valorii în euro);

- realizarea /atingerea indicatorilor fizici, respectiv a rezultatelor prevăzute în contractul de finanțare. Ca urmare a efectelor negative ale crizei, o parte dintre beneficiari, mai ales din cadrul DMI 4.3, au fost nevoiți să rezilieze contractele de finanțare.

309. Beneficiarii eligibili pe domeniile majore evaluate au fost profund afectați de politica de creditare extrem de prudentă a băncilor, de lipsa unor garanții suficiente pentru obținerea de credite. Acest lucru s-a încercat a fi remediat de autoritățile române, care au implementat următoarele măsuri (cu toate că, se constată un număr important de contracte reziliate ca urmare a lipsei de finanțare):

- majorarea cotei de prefinanțare corespunzătoare valorii totale a cheltuielilor eligibile de la 15% la 30%, plătibili în două tranșe;
- introducerea prefinanțării pentru beneficiarii ale căror proiecte intra sub incidența ajutorului de stat/de minimis, în cuantum de pana la 35% din valoarea totala a cheltuielilor eligibile;
- introducerea posibilității beneficiarilor de a gaja /ipoteka active finanțate prin proiect în scopul facilitării contractării de credite exclusiv pentru asigurarea implementării proiectelor. Astfel, s-a aprobat capitalizarea suplimentară a Fondului National de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii (FNGCIMM) cu 46 milioane de euro, în iulie 2010.

310. De asemenea, pe parcursul adâncirii crizei, pe unele piețe de desfacere s-au înregistrat contracții ale cererii, care, alături de prognozele pesimiste ale mediului macroeconomic, în general, și al unor anumite sectoare în mod special, au determinat beneficiarii, în anumite situații, să rezilieze contractele de finanțare deja semnate. Efectele crizei asupra sectoarelor au condus la restructurări masive în industrie și în zona de retail, prăbușirea construcțiilor, reducerea cererii agregate etc. Criza a scos la lumină fragilitatea unor activități industriale, care înregistraseră o dezvoltare aproape explozivă în perioada de dinaintea începerii crizei (industria textilă și de confecții, industria materialelor de construcții) și care, în contextul recesiunii economiei mondiale, au fost nevoite să se restructureze/restrângă. În unele regiuni, economiile județene au fost afectate de declinul activității microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii, care activau în industriile ușoară și alimentară.

311. În același timp, pentru unele sectoare economice, criza nu a avut un impact atât de negativ în comparație cu alte sectoare, acestea înregistrând chiar un trend ascendent: sectorul medical, de echipamente electrice, autovehicule, produse din lemn și plută, industria farmaceutică etc. Aceste sectoare au reușit să își mențină condițiile inițiale avute în vedere pentru implementarea proiectului (aspect care a rezultat din analiza pe domenii CAEN a microîntreprinderilor care au avut proiecte depuse /aprobate).

312. În ceea ce privește DMI 4.3, unul din aspectele importante generate de criza economică este legat de riscul valutar pe care beneficiarii primei licitații (iunie 2008) nu l-au estimat corespunzător, ci dimpotrivă, au avut în vedere o eventuală apreciere a monedei naționale în raport cu moneda euro. Ulterior, pe parcursul implementării proiectului, în situația deprecierei cursului de schimb valutar, a crescut contribuția proprie a beneficiarilor și s-a ajuns la volatilizarea unor imobilizări de resurse proprii constituite în moneda națională. Un alt aspect este determinat de schimbările intervenite în politica fiscală, respectiv prin măsurile de creștere a taxei pe valoarea adăugată (TVA) de la 19% la 24%, care au condus la creșterea efortului financiar total și, în final, al efortului propriu al beneficiarilor.

313. La acestea se adaugă dificultățile legate de asigurarea lichidităților necesare implementării proiectului. Impactul crizei s-a manifestat și prin reducerea încasărilor curente, precum și prin întârzieri la plată din partea clienților, momente care au coincis cu faptul că firmele erau angajate în efectuarea achizițiilor de echipamente, conform calendarului de implementare a proiectelor. Din cauza acestor sincopă de cash flow, au existat momente când beneficiarii nu au

avut bani pentru desfășurarea activităților curente, deoarece toate resursele disponibile erau îndreptate către prefinanțarea activităților de achiziții din proiect.

314. Referitor la atingerea indicatorilor propuși în Cererea de finanțare, din discuțiile purtate în cadrul atelierelor de lucru, s-a ajuns la concluzia că, din cauza crizei, există o mare probabilitate ca aceștia să nu fie atinși /realizați (așa cum prevede contractul de finanțare). Cei mai mulți beneficiari cred că principalul indicator care nu ar putea fi realizat este cel privind numărul de angajați. Problema nu rezultă numai din efectul crizei ci, ar putea fi explicată și din realizarea unor proiecții financiare nerealiste, care acum nu mai sunt valabile.

315. În ceea ce privește APL, cele mai multe și-au conturat proiectele destinate susținerii mediului de afaceri pe parcursul anului 2008, în condițiile în care se înregistrat o importantă creștere economică. Începând cu anul 2009, declinul economic la nivel regional a determinat o contracție puternică a încasărilor bugetelor locale cu implicații evidente și asupra asigurării resurselor financiare necesare implementării proiectelor. Mai mult, așa cum a rezultat în urma interviurilor cu coordonatorii Polilor de Creștere, criza financiară a condus automat și la imposibilitatea de a obține credite de la bănci.

316. De asemenea, proiectele depuse în cadrul PIDU sunt afectate de situația economică a arealului în care se realizează implementarea acestora. Astfel, în cadrul Polului de Creștere Iași, PIDU va produce efecte într-un areal caracterizat de un nivel ridicat de sărăcie cauzat de disponibilizările de personal semnificative ce au avut loc, de scăderea veniturilor populației, de scăderea cifrei de afaceri a firmelor, toate cu efect asupra scăderii valorii impozitelor și taxelor colectate la bugetele locale.

317. În ceea ce privește Centrele Urbane, cele mai multe dintre acestea se confruntă cu probleme cauzate de deteriorarea mediului de afaceri: scăderea producției industriale, recesiunea sectorului construcțiilor, reducerea sau renunțarea la investițiile planificate, creșterea șomajului, scăderea veniturilor populației, intensificarea problemelor de ordin social.

318. Criza economică a afectat în primul rând acele APL care implementează proiecte ce intră în sfera ajutorului de stat. Cofinanțarea pentru aceste proiecte a devenit o povară din cauza scăderii veniturilor la bugetele locale, inclusiv prin diminuarea drastică a redistribuirilor de fonduri de la nivel central, dar și prin înăsprirea condițiilor de creditare. Aceste efecte sunt vizibile în special în cazul DMI 1.1, unde cei mai mulți beneficiari întâmpină probleme serioase în identificarea surselor financiare pentru cofinanțarea proiectelor care propun realizarea de structuri de sprijin pentru afaceri.

319. Un efect important al crizei asupra APL este acela de diminuare a capacității administrative generată de reducerile de personal și blocarea posturilor vacante, în condițiile în care volumul de muncă al acelor APL care implementează proiecte cu ajutorul instrumentelor structurale în general, a crescut semnificativ.

4.6. Concluzii privind factorii care influențează performanța beneficiarilor în pregătirea și implementarea proiectelor

320. În faza formulării ideii de proiect și în procesul de elaborare și depunere a cererii de finanțare, experiența limitată a majorității beneficiarilor în ceea ce privește întocmirea unui proiect finanțabil prin instrumente structurale este un factor repetitiv important. În majoritatea cazurilor, beneficiarii apelează la asistență din partea unor consultanți. Implicarea consultanților nu se realizează însă cu aceeași intensitate și efect în faza de implementare, atât pentru că beneficiarii apelează la aceștia în mai puține cazuri, pentru că nu văd utilitatea unei astfel de cheltuieli, cât și pentru că firmele de consultanță sunt mai puțin interesate de implicarea în

această fază, pe care o consideră mai puțin remunerantă. De asemenea, experiența în implementare a multora dintre firmele de consultanță este limitată.

321. Gradul de informare cu privire la oportunitățile de finanțare existente prin POR s-a îmbunătățit în timp, ceea ce a facilitat identificarea unor soluții la blocajul în care ajunseseră unele microîntreprinderi, dar și alte tipuri de IMM, care aveau o idee clară de dezvoltare a afacerii. Faptul că POR a fost considerat o sursă mai ieftină de finanțare, a constituit un argument puternic pentru depunerea de aplicații pentru finanțare și pentru finalizarea proiectelor, în cazul DMI 4.3. Principalii factori repetitivi cu influență negativă, din perspectiva beneficiarilor au fost: timpul prea scurt de elaborare a proiectelor; probleme la elaborarea bugetului proiectului; documente care cu utilitate îndoielnică; greșeli în faza de implementare; supraestimarea locurilor de muncă; termene mult prea scurte pentru furnizarea de clarificări, depunerea unor documente probatorii de către beneficiar, care nu au fost corelate cu termenele de procesare a unor astfel de cereri din partea instituțiilor abilitate ale statului.

322. În privința respingerii proiectelor au fost identificate diferențe sensibile la nivel de regiuni. Evaluatorii consideră că se înregistrează rate ridicate de respingere a proiectelor, la toate domeniile de intervenție. Cele mai frecvente motive de respingere a proiectelor sunt:

- Documentația privind dreptul de proprietate nu era completă; dreptul de proprietate nu se poate dovedi conform cerințelor din ghidul solicitantului (de ex: necesitatea exproprierii unor terenuri pentru realizarea investiției, neconcordanța între suprafața de teren pentru care se face intervenția și suprafața existentă în H.G. privind inventarul domeniului public, suprafața existentă în realitate este mai mare decât cea din H.G.; lipsa contractului de concesiune pentru o parte din terenul care face obiectul proiectului etc.);
- Încălcarea regulilor din schemele de ajutor de stat;
- Lipsă anexe obligatorii la depunerea cererii de finanțare (act constitutiv consolidat, anexe, bilanț anual);
- Prezentarea unor documente expirate (certIFICATE de urbanism, avize, acorduri);

323. DMI 4.3 prezintă cea mai bogată experiență în implementare, în cadrul Apelului 1. În acest caz, cele mai frecvente dificultăți au fost legate de criza economică, de durata mare a procesului de evaluare și selecție și de lipsa de experiență a unor beneficiari, atât în domeniile economice în care au implementat proiecte, cât și în ceea ce privește disciplina necesară în cadrul programului.

324. O grupă importantă de factori negativi repetitivi se găsesc în faza de pregătire și lansare a licitației publice. În această fază, care depinde esențial de identificarea surselor de finanțare, ar trebui să intervină experiența și cunoștințele consultanților care, de multe ori, nu reușesc să se achite de sarcinile avute sau nu există.

325. Unele dintre principalele dificultăți în implementare sunt legate de consecința modificărilor calendarului de activități și de achiziții, din motive obiective conform beneficiarilor, de a încheia acte adiționale la contractul de finanțare, ceea ce întârzie foarte mult procesul de implementare datorită duratei mari de aprobare.

326. Analiza întârzierilor a reliefat existența a trei categorii principale de proiecte cu un comportament distinct în ceea ce privește întârzierile în implementare: proiectele microîntreprinderilor, proiectele implementate de firme private în cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2 și proiectele implementate de APL în cadrul DMI 4.1 și DMI 5.2. În cazul microîntreprinderilor, întârzierile au fost numeroase în cadrul Apelului 1, multe dintre acestea, rezultând în final în rezilieri de contracte de finanțare. Au existat însă circumstanțe favorizante în cadrul Apelului 1, improbabil să se repete la același nivel pentru Apelul 2. Dintre cauze, în afara celor obiective, este important să menționăm lipsa de experiență și disciplină a beneficiarilor. Efectul principal al întârzierilor considerăm că nu a fost semnificativ la nivelul proiectelor, ci mai ales la nivelul sistemului de implementare, întârzierile generând suprasolicitarea sistemului.

327. În categoria proiectelor implementate de APL în cadrul DMI 4.1 și 5.2, întârzierile în implementare se înregistrează în special în faza de atribuire a contractelor de lucrări, de asistență tehnică și de consultanță. Pentru cea de-a treia categorie de proiecte care generează întârzieri, cele promovate de beneficiari privați în cadrul DMI 4.1 și 5.2, întârzierile se datorează dificultăților financiare sau conjuncturii sezoniere sau de piață, care generează o temporizare pragmatică a implementării din partea beneficiarului. Pentru ambele categorii de proiecte, întârzierile este de așteptat să se dovedească gestionabile de către beneficiari, însă defavorabile pentru implementarea financiară a programului în ansamblu, din perspectiva regulii $n+3/n+2$.

328. În ceea ce privește managementul financiar al proiectelor din partea beneficiarilor, în privința accesului la finanțare este important de menționat situația asimetrică pe piața creditului datorată puterii de negociere excesivă a băncilor în raport cu beneficiarii de finanțare, în special în raport cu microîntreprinderile. Pentru această categorie de beneficiari, încadrată *a priori* de către bănci într-o categorie de risc mai ridicat, capacitatea de implementare corespunzătoare a unui proiect cu finanțare nerambursabilă, și implicit capacitatea de a primi de la autorități sumele nerambursabile solicitate, este încă privită cu scepticism. Băncile au criterii de analiză a bancabilității unui proiect /bonității clientului și solicită date și informații diferite față de cele avute în vedere la selecția proiectului de către OI. În general, băncile urmăresc, în analiza lor, indicatori precum cifra de afaceri, venituri operaționale, capacitatea de a genera numerar, ratele de profit, gradul de îndatorare, incidența de plăți etc. În contextul crizei, s-a produs de asemenea scăderea valorii activelor depuse drept garanții, astfel la reevaluare valoarea clădirilor s-a redus până la 50%, iar la echipamente cu 20%.

329. Accesul la credite necesare asigurării cofinanțării și fluxului de numerar în implementare continuă să fie problematic pentru beneficiarii privați cu putere financiară mai redusă, în special din categoria microîntreprinderilor. Apariția HG 606 /2010 privind posibilitatea gajării /ipotecării activelor care fac obiectul proiectului este o măsură eficientă în privința prefinanțării, însă insuficient exploatată încă, datorită în primul rând lipsei de informare la nivelul beneficiarilor, atât în ceea ce privește această oportunitate în sine, cât și în ceea ce privește oferta băncilor în general.

330. Mecanismul de prefinanțare instituit prin program prezintă o eficacitate diferită, în funcție de categoriile de beneficiari: este în general foarte eficientă pentru beneficiarii care nu intră sub incidența ajutorului de stat, eficientă pentru beneficiarii mai potenți din punct de vedere financiar, din cadrul DMI 4.1 și 5.2 și ineficientă pentru microîntreprinderi, datorită garanțiilor bancare solicitate. În mod îmbucurător, este de remarcat gradul redus de ajustare negativă a cererilor de rambursare până în prezent, inclusiv în cadrul DMI 4.3, ceea ce relevă o bună disciplină a beneficiarilor în managementul financiar pe parcursul implementării. În această etapă, aspectele care se vor dovedi probabil mai sensibile sunt legate de interpretarea regulilor privind cheltuielile eligibile, considerate de mulți beneficiari drept insuficient de clare, însă nu există până în prezent exemple concrete de controverse semnificative în acest sens.

331. Efectele negative ale crizei economice sunt vizibile în cadrul tuturor DMI analizate și în cazul tuturor tipurilor de beneficiari, însă cu precădere sunt afectate microîntreprinderile, prin căderea piețelor de desfacere a produselor și serviciilor furnizate de acestea, și APL, mai ales acelea care implementează proiecte ce intră în sfera ajutorului de stat. Pentru microîntreprinderi, criza economică a reprezentat principala cauză pentru rezilierea de contracte de finanțare în cadrul DMI 4.3 - care au atins nivelul de 37% din numărul de contracte semnate inițial în cadrul Apelului 1 - și constituie în continuare principalul obstacol în accesarea de resurse financiare. În cazul APL, pe lângă dificultățile în asigurarea cofinanțării, criza economică reprezintă în foarte multe cazuri motivul diminuării capacității administrative de a implementa proiecte, datorită resurselor de personal insuficiente în condițiile creșterii volumului de activitate generat de gestionarea de proiecte.