



”Evaluarea POS Mediu”

Contract nr.1242 din 27.03.2012

Raport de evaluare al POS Mediu

Versiune finală

15 Mai 2013

Proiect implementat de:

East West Consulting



S.C. International Consulting Expertise S.R.L



Europe Ltd



Subcontractor:

Centrul pentru Implementarea Managementului
Performant (CIMP)



CUPRINS

1	Pagina de gardă	v
2	Lista graficelor	vi
3	Lista tabelelor	vi
4	Glosar de acronime.....	vii
5	Lista Anexelor	ix
6	Sumar executiv.....	xii
6.1	Proiectul de evaluare intermediară	xii
6.1.1	Formatul Raportului de Evaluare	xiii
6.1.2	Activități desfășurate	xiii
6.1.3	Principalele puncte critice	xv
6.1.4	Concluzii generale	xvii
6.1.5	Recomandări generale	xviii
7	Introducere și Metodologie	1
7.1	Programul Operațional Sectorial Mediu.....	1
7.2	Metodologie	2
7.3	Ipoteze în procesul de evaluare intermediară a POS Mediu	3
7.3.1	Ipoteze referitoare la direcția de acțiune A: "Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și atingerea obiectivelor strategice asumate la nivel național și european"	3
7.3.2	Ipoteze referitoare la direcția de acțiune B: "Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor"	4
7.4	Grupul țintă studiat.....	4
7.5	Surse de informații	5
7.6	Cadrul de analiză.....	6
7.7	Instrumente metodologice	6
8	A - Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și atingerea obiectivelor strategice asumate la nivel național și european.....	7
8.1	A1. Contribuția POS Mediu în perioada evaluată la îndeplinirea angajamentelor asumate de România prin Tratatul de Aderare la UE.....	7
8.1.1	Analiza contribuției POS Mediu, prin proiectele finanțate și indicatorii aferenți, la îndeplinirea angajamentelor asumate prin Tratatul de Aderare la UE	7
8.1.2	Considerații privind modificarea sistemului de indicatori ai POS Mediu, pentru a reflecta mai bine contribuția POS Mediu la îndeplinirea angajamentelor asumate în Tratatul de Aderare.	14
8.1.3	Priorități pentru următoarea perioadă de programare în vederea continuării conformării cu cerințele acquisului Comunitar de mediu	15
8.2	A2. Contribuția POS Mediu în perioada evaluată la implementarea și realizarea obiectivelor strategice asumate la nivel european	18
8.2.1	Sinteza elementelor strategice	18
8.2.2	Analiza indicatorilor de realizare imediată și de rezultat în cadrul portofoliului de proiecte POS Mediu și a contribuției acestora la realizarea obiectivelor asumate la nivel european	19
8.2.3	Raportarea strategică	22

8.2.4	Analiza posibilității de a modifica sistemul de indicatori sau de a introduce noi indicatori pentru a măsura contribuția POS Mediu la susținerea obiectivelor prezente pe agenda europeană	22
8.2.5	Identificarea realizărilor, oportunităților și perspectivelor în legătură cu implementarea Strategiei POS Mediu. Formularea unor propuneri cu privire la aspectele avute în vedere în cadrul următoarei perioade de programare	25
8.2.6	Prezentarea unor exemple de bune practici	26
8.3	A3. Impactul socio-economic al POS Mediu în relație cu obiectivele asumate la nivel european.....	27
8.3.1	Evaluarea măsurii în care atingerea obiectivelor programului a contribuit / contribuie la generarea de locuri de muncă (comparativ cu așteptările inițiale)	27
8.3.2	Analiza contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate pentru investitori în regiunile unde acestea s-au implementat	29
8.3.3	Prezentarea unor indicatori care să sprijine datele furnizate cu privire la impactul socio-economic al proiectelor finanțate	30
8.4	A4. Relevanța priorităților și obiectivelor definite în strategia POS Mediu în contextul modificărilor socio-economice intervenite față de perioada elaborării programului.....	30
8.4.1	Analiza menținerii relevanței strategiei POS Mediu, prin examinarea schimbărilor socio-economice care au avut loc în România în perioada evaluată	31
8.4.2	Identificarea efectelor modificării contextului socio-economic cu impact asupra realizării strategiei POS Mediu, prezentarea și explicarea acestora, precum și a tendințelor viitoare.	36
8.4.3	Examinarea relevanței indicatorilor POS Mediu pentru realizarea obiectivelor acestuia, în contextul modificărilor socio-economice survenite	39
8.4.4	Identificarea și prezentarea unui set de măsuri și acțiuni practice pentru a conduce la revizuirea/atingerea obiectivelor ținând cont de contextul socio-economic actual și prognozat pentru perioada 2013 - 2015.	40
8.5	A5. Analiza progresului înregistrat în implementarea POS Mediu în vederea realizării obiectivelor programului	42
8.5.1	Analiza portofoliului de proiecte în cadrul fiecărei AP și DMI, în scopul de a stabili dacă activitățile și indicatorii prevăzuți prin POS Mediu vor fi realizați (nivelul actual al indicatorilor și perspectivele de realizare a acestora) în scopul atingerii obiectivelor strategiei POS Mediu	43
8.5.2	Analiza posibilității de a realiza realocări bugetare între Axele Prioritare/domenii de intervenție ale POS Mediu pentru atingerea obiectivelor programului	46
8.5.3	Evaluarea măsurii în care abordările utilizate și soluțiile de rezolvare a problemelor de mediu propuse prin proiectele finanțate vor conduce la realizarea obiectivelor programului (în particular la respectarea angajamentelor pe care România și le-a asumat prin Tratatul de Aderare a României la UE)	48
8.5.4	Identificarea și prezentarea unui set de măsuri și acțiuni practice, care să poată fi imediat puse în aplicare, menite să susțină procesul de implementare a POS Mediu	50
9	B - Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor	51
9.1	B1. Efectele strategiei de regionalizare	51
9.1.1	Stadiul de dezvoltare și funcționare a structurilor instituționale specifice procesului de regionalizare (Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară; Operatorii Regionali, Contractele de delegare a gestiunii serviciilor) la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare	51
9.1.2	Analiza factorilor care au influențat stadiul actual al procesului de regionalizare	55
9.1.3	Concluzii privind procesul de regionalizare	58

9.1.4	Plan de măsuri pentru creșterea impactului și eficacității regionalizării	59
9.2	B2. Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele. Existența la nivelul beneficiarilor a resurselor umane și financiare care garantează sustenabilitatea investițiilor.....	59
9.2.1	Concluzii privind analiza măsurii în care capacitatea, expertiza și suficiența resurselor tehnice, financiare și umane ale Beneficiarilor susțin implementarea proiectelor	60
9.2.2	Concluzii privind analiza capacității beneficiarilor de gestionare a investițiilor finanțate prin POS Mediu	65
9.2.3	Concluzii privind analiza capacității beneficiarilor de asigurare a sustenabilității investițiilor	67
9.3	B3. Factori externi și interni majori determinanți pentru eficiența sistemului de implementare POS MEDIU (la toate cele trei nivele cheie – Beneficiari, OI și AM POS Mediu).....	68
9.3.1	Identificarea factorilor interni și externi repetitivi care au influențat performanțele de gestionare și implementare a programului, la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, precum și capacitatea administrativă la nivel central, regional și local;	69
9.3.2	Efectuarea unei analize a contextului în care au apărut și evoluat acești factori și evidențierea tendințelor în perioada imediat următoare	71
9.3.3	Recomandări și set de măsuri și acțiuni practice care să poată fi imediat implementate, menite să îmbunătățească/amelioreze efectele factorilor MAJORI și REPETITIVI identificați în cadrul analizei efectuate	74
9.4	B4. Sistemul de implementare POS Mediu. Organizarea și funcționarea autorității de management și a organismelor intermediare și a proceselor majore pentru implementarea POS Mediu.....	75
9.4.1	Concluzii privind analiza procesului de evaluare, selecție și contractare a proiectelor (criterii, complexitate, proceduri, durata, aspecte cheie)	75
9.4.2	Concluzii privind analiza eficienței funcționării sistemului de monitorizare	84
9.4.3	Concluzii privind analiza la nivel de OI și AM POS Mediu a structurii organizaționale și a modului de funcționare	87
9.5	B5. Performanțele financiare ale implementării POS Mediu	93

1 PAGINA DE GARDĂ

Titlul Proiectului	“Evaluarea Intermediară a POS MEDIU”
Nr. Contract	1242/27.03.2012
Țara Beneficiară	România
Beneficiar	Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice – Autoritatea de Management pentru POS Mediu
Autoritatea Contractantă	Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice – Direcția Generală AM POS Mediu Calea Șerban Vodă 30-32, Sector 4, București, ROMÂNIA
Obiectiv General	Contribuția la implementarea cu succes a Programului Operațional Sectorial „Mediu” 2007-2013 prin evaluarea progresului și a performanțelor înregistrate în gestionarea și implementarea acestuia, pentru perioada cuprinsă între 11 iulie 2007 și 31 decembrie 2010 ¹
Scopul Contractului	A. Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și realizarea obiectivelor strategice asumate la nivel național și european B. Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor
Data începerii	4 Aprilie 2012
Durata Proiectului	12 Luni
Data elaborării	15.05.2013
Perioada de raportare	N/A
Numele și Adresa Prestatorului	East West Consulting Chausse de la Hulpe 150, Belgia

¹ În fapt până la 10 aprilie 2012 conform datei de referință stabilită de comun acord cu Autoritatea Contractantă

2 LISTA GRAFICELOR

Figura 9.1-1	Procesul de regionalizare, Axa Prioritară 1 POS Mediu	52
Figura 9.1-2	Cadrul instituțional regionalizare deșeuri	54
Figura 9.4-1	Duratele medii totale privind procesul de pregătire a aplicațiilor, de evaluare, de selecție și contractare la nivelul organismelor intermediare pentru Axele Prioritare 1,2,3 și 5	78
Figura 9.4-2	Numărul proiectelor contractate și implementate sau aflate în implementare, pe Axe Prioritare în fiecare Regiune	78
Figura 9.4-3	Durate medii de evaluare pe regiuni pentru Axa Prioritară 4	80
Figura 9.5-1	Restituirea prefinanțării la nivel Program POS Mediu	98
Figura 9.5-2	Situația recuperării prefinanțării la nivelul regiunilor de dezvoltare	99
Figura 9.5-3	Situația recuperării prefinanțării, integrare la nivelul regiunilor de dezvoltare	99
Figura 9.5-4	Situația comparativă privind contractele.....	102

3 LISTA TABELELOR

Tabelul 6.1-1	Întrebări de evaluare, direcția A: Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și realizarea obiectivelor strategice asumate la nivel național și European.	xii
Tabelul 6.1-2	Întrebări de evaluare, direcția B: Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor.	xiii
Tabelul 7.4-1	Evaluarea Intermediară POS Mediu – Grup țintă	4
Tabelul 8.3-1	Situația locurilor de muncă preconizate a fi create în cadrul POS Mediu	28
Tabelul 9.1-1	Concluzii privind funcționarea și dezvoltarea actorilor instituționali ai procesului de regionalizare.....	58
Tabelul 9.5-1	Alocarea financiară a UE aferentă POS Mediu 2007-2013, EURO	94
Tabelul 9.5-2	Situația actualizată la mai 2012, privind defalcarea pe ani și surse ale finanțării POS Mediu în intervalul 2007-2015	95
Tabelul 9.5-3	Probleme care influențează managementul financiar al programului POS Mediu:	104

4 GLOSAR DE ACRONIME

Acronim	
ABA	Administrația Bazinală de Apă
AC	Autoritate Contractantă
ACB	Analiza Cost Beneficiu
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
ADI	Asociația de Dezvoltare Intercomunitară
ALPM	Agenția Locală de Protecție a Mediului
AM	Autoritate de Management
AM POS Mediu	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Mediu
ANAR	Administrația Națională Apele Române
ANRSC	Autoritatea Națională de Reglementare a Serviciilor Comunitare
APL	Autorități Publice Locale
ARPM	Agenția Regională pentru Protecția Mediului
AT	Asistență Tehnică
BNR	Banca Națională a României
CdS	Caiet de Sarcini
CDGS	Contract de Delegare a Gestiunii Serviciilor
CE	Comisia Europeană
CET	Centrală Electrică de Termoficare
CF	Contract de Finanțare
CM POS Mediu	Comitetul de Monitorizare pentru Programul Operațional Sectorial Mediu
CR	Cerere de Rambursare
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
DAT	Direcția Asistență Tehnică
DCI	Documentul Cadru de Implementare
DPE	Direcția Programare Evaluare
EWC	East West Consulting
ETCF	European Topic Center Forum
FC	Fondul de Coeziune
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FP	Fișa de post
FS	Fonduri Structurale
FSC	Fondurile Structurale și de Coeziune
GCE	Grupul de Coordonare a Evaluării
HCL	Hotărâri ale Consiliilor Locale
ICE	International Consulting Expertise
INS	Institutul Național de Statistică

Acronim	
IS	Instrumente Structurale
I.e.	Locuitori echivalenți
MMSC	Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice
MP	Management de Proiect
NUTS	Nomenclatorul Unităților Teritoriale de Statistică
OI POS Mediu	Organism Intermediar pentru Programul Operațional Sectorial Mediu
OM	Ordin al Ministrului
OR	Operatorul Regional
PIB	Produs Intern Brut
PO	Program Operațional
POS Mediu	Programul Operațional Sectorial Mediu
PPPDEI	Planul pentru prevenirea, protecția și diminuarea efectelor inundațiilor
PND	Plan Național de Dezvoltare
RAI	Raport Anual de Implementare
ROC	Compania de Operare Regională
ROF	Regulamentul de organizare și funcționare
SCI	Situri de Importanță Comunitară
SEA	Evaluarea Strategică de Mediu
SF	Studiu de fezabilitate
SMID	Sistem de Management Integrat al Deșeurilor
SMIP	Sistem de Monitorizare a Implementării Programului
SMIS	Sistemul Informatic Unic de Management
SPA	Arii de Protecție Specială Avifaunistice
UAT	Unitate Administrativ Teritorială
UCE	Unitatea Centrală de Evaluare
UE	Uniunea Europeană
UIP	Unitatea de Implementare a Proiectelor
UMP	Unitatea de Managementul Proiectelor

5 LISTA ANEXELOR

Nota: Numerotarea Anexelor este efectuată astfel încât primele două cifre să corespundă sub-capitolului din raport căruia îi aparțin (de exemplu Anexa 6.2.1, este anexa 1 din sub-capitolul 6.2).

Anexa 6.2.1	Întrebările de evaluare, teme și sub-teme de analiza – extras din CdS
Anexa 7.2.1	Obiective și Indicatori POS Mediu
Anexa 7.4.1	Criterii de eșantionare și situația grupului țintă pentru fiecare AP
Anexa 7.5.1	Lista documentelor consultate
Anexa 7.6.1	Cadrul de analiză utilizat în vederea evaluării intermediare POS Mediu
Anexa 7.7.1	Descrierea instrumentelor utilizate
Anexa 7.7.2	Chestionar OR
Anexa 7.7.3	Chestionar ADI Axa Prioritară 1 POS Mediu POS Mediu
Anexa 7.7.4	Chestionar CJ
Anexa 7.7.5	Chestionar ADI Axa Prioritară 2 POS Mediu
Anexa 7.7.6	Ghid interviu OI
Anexa 7.7.7	Ghid interviu AM POS Mediu
Anexa 7.7.8	Ghid interviu OR
Anexa 7.7.9	Ghid interviu ADI
Anexa 7.7.10	Ghid interviu CJ implementare
Anexa 7.7.11	Ghid interviu CJ pregătire
Anexa 7.7.12	Ghid interviu UMP CL CJ
Anexa 7.7.13	Ghid interviu UIP CET
Anexa 7.7.14	Ghid interviu Beneficiar Axa Prioritară 4 POS Mediu
Anexa 7.7.15	Ghid interviu OI Axa Prioritară 4 POS Mediu
Anexa 7.7.16	Protocol FG Axa Prioritară 4 POS Mediu
Anexa 7.7.17	Ghid interviu ABA
Anexa 7.7.18	Ghid interviu AM Monitorizare
Anexa 7.7.19	Ghid interviu OI Axa Prioritară 5 POS Mediu
Anexa 7.7.20	Ghid interviu Jaspers
Anexa 7.7.21	Ghid de interviu SAT AM
Anexa 7.7.22	Chestionar de identificare a problematicii referitoare la sistemul de implementare al POS Mediu Axa Prioritară 4 POS Mediu
Anexa 7.7.23	Chestionar privind identificarea contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate
Anexa 7.7.24	Lista persoanelor interviuate
Anexa 7.7.25	Panel experți
Anexa 8.1.1	Contribuția POS Mediu la îndeplinirea angajamentelor asumate de Romania
Anexa 8.2.1	Coerența POS Mediu cu politicile UE
Anexa 8.2.2	Contribuții la elaborarea RSN 2012
Anexa 8.2.3	Analiza sistemului de indicatori de program
Anexa 8.2.4	Identificare realizări oportunități și perspective
Anexa 8.2.5	Macheta analiză multicriterială
Anexa 8.2.6	Metodologia de selecție a studiilor de caz
Anexa 8.2.7	Macheta studiu de caz cu Ghid de întrebări

Anexa 8.2.8	Studiu de caz 1 – Axa Prioritară 1 Covasna
Anexa 8.2.9	Studiu de caz 2 – Axa Prioritară 2, DMI 2.1 Giurgiu
Anexa 8.2.10	Studiu de caz 3 – Axa prioritară 3, DMI 3.1 Timișoara
Anexa 8.2.11	Studiu de caz 4 – Axa Prioritară 4, DMI 4.1 Ținutul Zimbrului
Anexa 8.3.1	Situația locurilor de muncă preconizate a fi create în cadrul POS Mediu
Anexa 8.3.2 -8.3.9	Locuri de muncă Axa Prioritară 1 POS Mediu
Anexa 8.3.10 – 8.3.16	Locuri de muncă Axa Prioritară 2 POS Mediu
Anexa 8.3.17 – 8.3.19	Locuri de muncă Axa Prioritară 2 DMI 2.2 POS Mediu
Anexa 8.3.20 -8.3.24	Locuri de muncă Axa Prioritară 3 POS Mediu
Anexa 8.3.25	Analiza contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate pentru investitori
Anexa 8.3.25.1	Analiza răspunsurilor furnizate de Consiliile Județene la chestionarul privind identificarea contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate
Anexa 8.3.25.2	Analiza răspunsurilor furnizate de Camerele de Comerț la chestionarul privind identificarea contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate
Anexa 8.3.26	Prezentarea unor indicatori care să sprijine datele furnizate cu privire la impactul socio-economic al proiectelor finanțate
Anexa 8.3.27	Secțiunea B 5.2 din Cererile de finanțare Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5- Indicatori socio - Economici
Anexa 8.4.1	Evoluția principalilor indicatori macro economici în România
Anexa 8.4.2	Actualizare Cadru matriceal de analiză SWOT
Anexa 8.4.3	Identificarea efectelor modificării contextului socio-economic
Anexa 8.5.1	Analiza portofoliului de proiecte
Anexa 8.5.1.1	Evoluția portofoliului de proiecte în perioada 2007-2011
Anexa 8.5.1.2	Evoluția contractării pe regiuni și axe prioritare în perioada 2007-iulie 2012
Anexa 8.5.1.3	Detalii privind progresul fizic la 31 decembrie 2011
Anexa 8.5.1.4	Recomandări privind sistemul de monitorizare
Anexa 8.5.1.5	Situații indicatori Axa Prioritară 1 POS Mediu
Anexa 8.5.1.6	Situații indicatori Axa Prioritară 2 POS Mediu
Anexa 8.5.1.7	Situații indicatori Axa Prioritară 3 POS Mediu
Anexa 8.5.2	Analiza posibilității de a realiza realocări bugetare
Anexa 8.5.2.1	Situația contractării proiectelor la 31 iulie 2012 (cumulat)
Anexa 8.5.2.2	Portofoliul de proiecte în pregătire la 31 iulie 2012
Anexa 8.5.2.3	Situația preconizată a contractării POS Mediu-inclusiv proiecte în pregătire
Anexa 8.5.2.4	Măsuri întreprinse de AM POS Mediu
Anexa 8.5.3	Evaluarea măsurii în care proiectele finanțate vor conduce la realizarea obiectivelor programului
Anexa 8.5.3.1	Principii privind transmiterea, selecția și evaluarea proiectelor
Anexa 8.5.3.2	Coerența Abordărilor din proiecte cu Obiectivele POS Mediu
Anexa 9.1.1	Rezultate privind analiza procesului de regionalizare
Anexa 9.2.1	Rezultate privind capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele AP1
Anexa 9.2.2	Rezultate privind capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele Axa Prioritară 2 DMI 2.1 POS Mediu
Anexa 9.2.3	Rezultate privind capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele Axa

	Prioritară 2 DMI 2.2 POS Mediu
Anexa 9.2.4	Rezultate privind capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele AP3
Anexa 9.2.5	Rezultate privind capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele AP 4
Anexa 9.3.1	Factori interni și externi RAI
Anexa 9.3.2	Factori interni externi identificați în perioada culegere date
Anexa 9.3.3	Recomandări și set de măsuri și acțiuni practice care să poată fi imediat implementate
Anexa 9.3.4	Răspunsuri angajați OR Axa Prioritară 1
Anexa 9.3.5	Răspunsuri angajați ADI Axa Prioritară 1
Anexa 9.3.6	Răspunsuri angajați UIP CJ Axa Prioritară 2
Anexa 9.3.7	Răspunsuri angajați ADI Axa Prioritară 2
Anexa 9.3.8	Răspunsuri angajați UIP CET Axa Prioritară 3
Anexa 9.3.9	Răspunsuri angajați UMP-CL Axa Prioritară 3
Anexa 9.4.1	Rezultate privind analiza procesului de evaluare selecție și contractare
Anexa 9.4.2	Rezultate privind analiza la nivelul fiecărui OI și AM POS Mediu a eficienței sistemului de monitorizare
Anexa 9.4.3	Rezultate privind analiza la nivelul fiecărui OI AM POS MEDIU a structurii organizaționale
Anexa 9.4.4	Răspunsuri angajați OI
Anexa 9.5.1	Performanțele financiare ale implementării POS Mediu - actualizare la 31_12_2012
Anexa 10.1	Plan de acțiuni integrat

6 SUMAR EXECUTIV

Prezentul Raport de Evaluare Intermediară POS Mediu prezintă scopul, obiectivele, metodologia, acțiunile desfășurate în vederea realizării evaluării, precum și concluziile și recomandările care au rezultat în urma acestui proces.

Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Mediu (AM POS Mediu) din cadrul Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice (MMSC) a contractat un consorțiu de firme² pentru a realiza un studiu de evaluare intermediară a POS Mediu.

Obiectivul general al proiectului este de a contribui la implementarea cu succes a Programului Operațional Sectorial „Mediu” 2007-2013 prin evaluarea progresului și a performanțelor înregistrate în gestionarea și implementarea acestuia, **pentru perioada cuprinsă între 11 iulie 2007 și 31 decembrie 2010.**³

6.1 Proiectul de evaluare intermediară

Contractul privind realizarea studiului de evaluare intermediară a Programului Operațional Sectorial ”Mediu” se axează pe două direcții importante:

- A - Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și atingerea obiectivelor strategice asumate la nivel național și european;
- B - Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor.

Întrebările de evaluare (structurate pe cele două direcții de acțiune) sunt:

Tabelul 6.1-1 Întrebări de evaluare, direcția A: Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și realizarea obiectivelor strategice asumate la nivel național și European.

A1	Care este contribuția POS Mediu în perioada evaluată la îndeplinirea angajamentelor asumate de Romania prin Tratatul de Aderare la UE?
A2	Care este contribuția POS Mediu în perioada evaluată la implementarea și realizarea obiectivelor strategice asumate la nivel european?
A3	Care este impactul socio-economic al POS Mediu în relație cu obiectivele asumate la nivel european? (date cuantificabile)
A4	În ce măsură prioritățile și obiectivele definite în strategia POS Mediu își păstrează relevanța în contextul modificărilor socio-economice intervenite față de perioada elaborării programului?

² Consorțiul este format din EWC Belgia în parteneriat cu International Consulting Expertise, Europe LTD

³ În fapt până la 10 aprilie 2012 conform datei de referință stabilită de comun acord cu Autoritatea Contractantă

A5	Se poate aprecia ca progresul înregistrat în implementarea POS Mediu conduce/va conduce la realizarea obiectivelor acestui program?
-----------	---

Tabelul 6.1-2 Întrebări de evaluare, direcția B: Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor.

B1	Strategia de regionalizare a avut efectele așteptate?
B2	Capacitatea și expertiza beneficiarilor de a gestiona proiectele este suficientă? Există la nivelul acestora resurse umane și financiare care garantează sustenabilitatea investițiilor?
B3	Care sunt factorii externi și interni majori care influențează în prezent sau au influențat performanța Beneficiarilor în implementarea proiectelor, precum și a AM și OI POS Mediu în gestionarea și implementarea programului?
B4	Sistemul de implementare a POS Mediu este adecvat și funcționează corespunzător? Organizarea și funcționarea AM și a OI POS Mediu este eficientă?
B5	Cum se reflectă performanțele sistemului de implementare a POS Mediu în nivelul cererilor de rambursare, respectiv în gradul de absorbție?

Rezultatul final al activităților proiectului constă într-un **Raport de Evaluare**, însoțit de un Plan de Acțiune privind implementarea recomandărilor rezultate din evaluare. Conținutul Raportului de evaluare intermediară reprezintă rezultatul procesării informațiilor obținute prin consultarea factorilor interesați⁴ referitor la aspectele investigate, a documentelor relevante, și al incorporării comentariilor Beneficiarului privind conținutul versiunilor preliminare ale raportului.

6.1.1 Formatul Raportului de Evaluare

Structura Raportului de evaluare facilitează un răspuns direct la întrebările de evaluare prezentate în Caietul de Sarcini. Raportul cuprinde un capitol introductiv, un capitol dedicat prezentării metodologiei, urmate de capitole dedicate fiecăreia dintre cele zece întrebări de evaluare. În conformitate cu cerințele caietului de sarcini, capitolele dedicate fiecăreia dintre cele zece întrebări de evaluare se finalizează, acolo unde este solicitat, cu setul de măsuri/recomandări și acțiuni practice în vederea îmbunătățirii implementării programului.

Raportul de Evaluare Intermediară POS Mediu se concretizează prin Planul de Acțiuni pentru implementarea recomandărilor propuse de către echipa de evaluare.

6.1.2 Activități desfășurate

Asistența tehnică pentru evaluarea intermediară POS Mediu s-a derulat în mai multe etape în

⁴ Factorii consultați sunt în principal membrii Grupului de Coordonare a Evaluării (GCE), format din reprezentanți ai direcțiilor de specialitate din cadrul AM POS Mediu, OI POS Mediu, precum și reprezentanți ai Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS)

conformitate cu metodologia propusă. În acest sens activitatea de culegere a datelor relevante și analiza lor în vederea elaborării concluziilor, precum și a recomandărilor propuse AM POS Mediu pe termen scurt și mediu a cuprins:

- Colectarea și analiza documentelor relevante și a informațiilor cantitative și calitative privind implementarea/gestionarea POS Mediu
 - Cercetare de birou;
 - Cercetare de teren:
 - Culegere date la nivel central (AM POS Mediu);
 - Culegere date în teritoriu;
 - Focus grupuri;
 - Realizarea de studii de caz pilot/ exemple de proiecte de succes;
 - Panel de experți - consultarea factorilor relevanți, pentru validarea concluziilor și recomandărilor
- Analiza și interpretarea de către experți a datelor și informațiilor colectate;
- Formularea de concluzii și recomandări.

Pe tot parcursul exercițiului de evaluare au avut loc întâlniri și consultări la nivel central cu factorii de decizie din cadrul Direcțiilor AM POS Mediu.

În cadrul activităților de culegere a datelor în teritoriu au fost vizitate:

- AM POS Mediu;
- 8 Organisme Intermediare;
- 24 Beneficiari Axa Prioritară 1 POS Mediu;
- 21 Beneficiari Axa Prioritară 2, DMI 2,1 POS Mediu și 4 Beneficiari Axa Prioritară 2, DMI 2.2 POS Mediu;
- 4 Beneficiari Axa Prioritară 3 POS Mediu;
- 23 Beneficiari Axa Prioritară 4 POS Mediu;
- ANAR și 4 ABA ca Beneficiari ai proiectelor Axei Prioritare 5 POS Mediu.

De asemenea conform metodologiei adoptate, au fost transmise chestionare de evaluare tuturor Beneficiarilor din cadrul Axelor Prioritare POS Mediu 1, 2, 3 și unui număr de 74 Beneficiari Axa Prioritară 4 POS Mediu.

Analiza t datelor relevante a condus la o serie de constatări și concluzii și la elaborarea unui set de recomandări; acțiuni, costuri estimate, responsabilități și termene pentru implementarea lor, prezentate în Planul integrat de Acțiuni (Anexa 10.1).

6.1.3 Principalele puncte critice

Procesul de evaluare intermediară a POS Mediu a evidențiat o serie de puncte critice care pot afecta implementarea cu succes a programului în etapa de programare 2007-2013. În acest sens au fost identificate o serie de aspecte care trebuie rezolvate cu celeritate. Domeniile prioritare de intervenție identificate se adresează următoarelor aspecte:

6.1.3.1 Pregătirea Aplicațiilor de finanțare POS Mediu

- Contractele de consultanță încheiate de către MMSC pentru elaborarea Aplicațiilor POS Mediu nu au avut clauze reglementate juridic privind continuitatea sprijinului din partea Consultantului în etapa de implementare. Astfel, modificările survenite ulterior finalizării contractelor de consultanță pot să genereze aspecte care să fie considerate ca neeligibile și pot determina corecții financiare. Cazurile în care a apărut necesitatea acestor modificări sunt datorate fie calității deficitare a documentațiilor tehnice incluse în Aplicația de finanțare, fie intervalului mare de timp de la elaborarea SF și PT până la implementarea proiectului;
- Durata extinsă de timp necesară elaborării unora dintre Aplicațiile POS Mediu, determinată de capacitatea insuficientă a Beneficiarilor și Consultanților de a răspunde în mod corespunzător la clarificările solicitate prin „Correction Protocol”;
- Dificultatea unora dintre Beneficiarii proiectelor finanțate prin intermediul POS Mediu (în cadrul Axei Prioritare 1 și Axei Prioritare 2, DMI 2.1) de a se conforma cerințelor instituționale specifice menționate în Ghidul Aplicantului și greutatea cu care fiecare Beneficiar s-a adaptat rigorilor proiectului.

6.1.3.2 Achiziții Publice

- Dificultăți în procesul de atribuire a contractelor de servicii, lucrări și furnizare, datorate expertizei reduse a unor Beneficiari și Consultanți în elaborarea Documentațiilor de Atribuire conforme;
- Prelungirea duratei procesului de aprobare a unora dintre Documentațiile de Atribuire transmise spre publicare în SEAP datorată solicitărilor neunitare de modificare a conținutului documentației, formulate de către ANRMAP;
- Lipsa de experiență a unora dintre Beneficiari și Consultanți în pregătirea și derularea procesului de achiziții publice (de ex. evaluare a ofertelor);
- Necorelarea cadrului normativ de reglementare a achizițiilor publice cu nevoia de fluidizare a absorbției fondurilor europene. În acest sens, anumite proceduri de achiziții

sunt nefinalizate sau întârziate (unele dintre ele cu durate care depășesc 6 luni) datorită numărului mare de contestații și deciziilor contradictorii la nivelul CNSC și respectiv Curții de Apel, precum și lipsei de experiență a Beneficiarilor în evaluarea ofertelor;

- Legislația existentă în domeniul Achizițiilor publice creează condițiile pentru prezentarea unor oferte subevaluate. Acest fapt determină revendicări ulterioare pentru costuri suplimentare, neîncadrabile ca eligibile și pot conduce la scăderea calității lucrărilor și/sau întreruperea lor din lipsă de fonduri.

6.1.3.3 Implementarea și monitorizarea proiectelor

- Prin natura proiectelor și construcția sistemului de monitorizare în cadrul POS Mediu, nu se asigură coerența procesului de înregistrare și cuantificare a progresului fizic și financiar raportat de către Beneficiari cu procesul de monitorizare a progresului programului în conformitate cu indicatorii menționați în POS Mediu și DCI;
- Activitatea de înregistrare și actualizare a progresului fizic și financiar al proiectelor nu este susținută de o soluție informatică la nivel AM POS Mediu prin intermediul căreia transmiterea și integrarea datelor și, ulterior, interogarea acestora să fie efectuată în timp real; SMIS nu rezolvă această problemă (ex. contractele din cadrul proiectelor se înregistrează pe măsura semnării și implicit indicatorii la nivel de proiect; datele înregistrate reflectă situația cu luni în urmă – rapoarte trimestriale; se introduc date doar dacă s-a solicitat la rambursarea etc.);
- Sincope în fluxul de numerar datorate întârzierilor la nivelul unor Autorități Contractante în onorarea obligațiilor financiare contractuale, datorită crizei economice și tendinței de a păstra contribuția proprie în cont pentru obținerea unor dobânzi la sumele depuse;
- Nivelul insuficient de expertiză a Consultanților din cadrul unor Asistențe Tehnice pentru Managementul Proiectului și Supervizare Lucrări; această situație conduce la neîndeplinirea adecvată a rolului de sprijin la nivelul Beneficiarilor în vederea implementării cu succes a proiectului;
- Neîndeplinirea de către unii Beneficiari a obligațiilor contractuale de asigurare cu personal a structurilor instituționale prevăzute în aplicație (Axele Prioritare 2, 3, 4, 5), în raport cu structura de organizare prezentată în cadrul aplicației și actualizată în cadrul ATMP.

6.1.4 Concluzii generale

Concluziile generale care s-au desprins din analiza efectuată pot fi sintetizate astfel:

- Având în vedere portofoliul de proiecte și stadiul de implementare se poate aprecia că proiectele finanțate prin POS Mediu vor avea efecte pozitive semnificative/ impact pozitiv pe termen lung asupra calității mediului înconjurător din România și își aduc contribuția la îndeplinirea obiectivelor programului și respectiv la rezolvarea problemelor de mediu; POS Mediu contribuie, astfel, la îmbunătățirea situației protecției mediului în România și la respectarea angajamentelor pe care România și le-a asumat prin Tratatul de Aderare a României la Uniunea Europeană;
- Selectarea priorităților de investiții în cadrul POS Mediu 2007-2013 s-a făcut pe baza luării în considerare a priorităților strategice **de la nivelul politicilor europene**, urmărind totodată să aducă contribuții relevante în îndeplinirea cerințelor Acquis-ului de mediu, în scopul îmbunătățirii calității mediului și a standardelor de viață ale populației din România;
- Cu referire la **evoluția anuală**, se remarcă un start greoi al contractării atât a proiectelor majore și nemajore de investiții în infrastructură (Axele Prioritare 1-5) cât și în cadrul sistemelor de protecție a naturii. **Ritmul procesării propunerilor de proiecte s-a îmbunătățit de la an la an; la fel și etapa de contractare a atins un nivel rezonabil de eficiență;**
- Având în vedere contractele deja semnate, portofoliul de proiecte în pregătire/ evaluare la 31 iulie 2012 și rata de cofinanțare prevăzută în POS Mediu (revizia 30.03.2012) **se poate aprecia o posibilă creștere a procentului de contractare/ angajare a fondurilor, fapt dovedit și de evoluția la zi a portofoliului de proiecte;**
- **Cu privire la evoluția fizică** în cadrul proiectelor de infrastructură finanțate se poate aprecia că începerea lucrărilor a fost întârziată de procesul de achiziție, întârziind astfel progresul în obținerea rezultatelor scontate, alături de probleme în implementare și ritmul lent de derulare a contractelor de lucrări. Deși cele mai importante contracte din cadrul proiectelor (stații de epurare, stații de tratare, depozite de deșeuri, planuri de management) se aflau în momentul evaluării în diverse faze de execuție, se poate aprecia ca ritmul implementării s-a îmbunătățit;
- Progresul cel mai însemnat în cadrul acestui program s-a înregistrat în atingerea obiectivului specific privitor la **îmbunătățirea calității și a accesului la infrastructura de apă și apă uzată**, prevăzut a se realiza prin intermediul proiectelor

de investiții din cadrul Axei Prioritare 1 a POS Mediu, al cărei buget reprezintă 61,5% din bugetul programului. Ținta privind înființarea Operatorilor Regionali (OR) prevăzută în POS Mediu a fost atinsă, un număr de 42 Operatori Regionali de servicii apă-apă uzată fiind operaționali în prezent. Astfel, eficiența procesului de regionalizare în acest domeniu a contribuit la elaborarea și aprobarea a 40 Aplicații POS Mediu Axa Prioritară 1 aflate în implementare la 31 iulie 2012, dată la care alte 4 Aplicații POS Mediu Axa Prioritară 1 se aflau în faza de aprobare;

- În ceea ce privește obiectivul specific **dezvoltarea sistemelor durabile de management al deșeurilor** prevăzut a se realiza prin intermediul proiectelor de investiții din Axa Prioritară 2, Domeniul Major de Intervenție 2.1 - *Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor*, deși există progres fizic al proiectelor din acest domeniu de intervenție, indicatorii specifici la nivel de Axă Prioritară, așa cum au fost aprobați prin POS Mediu, prezintă o relevanță scăzută în acest moment. Această situație este datorată și faptului că procesul de regionalizare în acest domeniu nu s-a derulat în parametrii așteptați, datorită în special construcției instituționale propuse; În sectoarele deșeurii și inundații gradul de contractare este unul scăzut (20 proiecte din 37 preconizate, respectiv 13 proiecte din 29 preconizate);
- Progresul înregistrat la nivelul *Axei Prioritare 6 Asistență Tehnică*, în special DMI 6.1 este redus, contractarea proiectelor este greoaie și utilizarea fondurilor nu acoperă necesarul de asistență tehnică la nivelul AM și OI POS Mediu;
- Cadrul juridic care reglementează regula „n+3/n+2”, a adus modificări substanțiale privind flexibilizarea regulii de dezangajare automată în scopul înlăturării riscului de pierdere a fondurilor alocate pe ani; regulile aferente perioadei de programare 2007-2013 oferă o marjă de timp mai mare pentru proiectele care nu au fost încă aprobate și nu au intrat în implementare în perioada 2007- 2012 corelate cu respectarea regulii „n+3/n+2”; în conformitate cu datele existente la 31 Iulie 2012, nu există riscul de dezangajare automată la finele anului 2012.

Detalierea acestor concluzii pe fiecare activitate prevăzută în cadrul CdS se regăsește în cuprinsul prezentului raport, la capitolul corespunzător.

6.1.5 Recomandări generale

Setul de recomandări specifice analizei efectuate la nivelul fiecărei sub-activități se regăsește la capitolele respective. Cele mai importante recomandări cu efect major asupra eficientizării implementării POS Mediu pot fi sintetizate astfel:

- Crearea la nivelul AM POS Mediu a unui sistem informatic propriu de monitorizare a gradului de implementare a programului POS Mediu. Definirea unui mecanism de integrare a progresului fizic și financiar raportat de către Beneficiari în raport cu țintele anuale ale indicatorilor de program. Elaborarea unui sistem de integrare și raportare în timp real;
- Efectuarea de demersuri de către AM POS Mediu în vederea revizuirii și îmbunătățirii legislației în domeniul achizițiilor publice de către instituțiile cu atribuții, pentru fluidizarea procesului de absorbție a fondurilor europene;
- Efectuarea de demersuri de către AM POS Mediu privind îmbunătățirea cadrului legislativ pentru asigurarea unui sistem transparent și unitar de aplicare a legislației pe timpul derulării procedurilor de achiziții publice de către instituțiile implicate: ANRMAP, UCVAP, CNSC și AM POS Mediu, care să aibă la bază o înțelegere comună și nu interpretarea reglementărilor existente, respectiv o abordare unitară;
- Crearea la nivelul statului a unui mecanism tampon financiar care să asigure un flux de numerar adecvat la nivelul proiectelor, chiar și în condiții de blocare temporară a fondurilor UE prin existența unor suspiciuni de nereguli;
- Elaborarea de instrucțiuni și abordări clare și unitare cu privire la implementare, de exemplu cu referire la modul de utilizare a cotei de diverse și neprevăzute bugetate la nivelul devizului general al proiectului, la principiul de utilizare a economiilor la nivelul proiectului (utilizarea de către Beneficiar pentru alte investiții sau realocarea în cadrul Axei Prioritare respective);
- Revizuirea arhitecturii instituționale la nivelul proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 2, DMI 2.1 cu respectarea criteriilor Altmark în vederea aplicării regulii „in house” în procesul de atribuire a gestiunii serviciului la nivel regional, acolo unde este posibil;
- Accelerarea procesului de licitare, contractare și derulare a contractelor în cadrul Axei Prioritare 6, în special cele care acoperă domeniile Tematicii 1 „Sprijin către AM și OI POS Mediu în privința proceselor cheie de implementare POS Mediu”.

7 INTRODUCERE ȘI METODOLOGIE

7.1 Programul Operațional Sectorial Mediu

Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu) este unul dintre cele **7 Programe Operaționale** elaborate în cadrul **Obiectivului “Convergență”** pentru **perioada de programare 2007 – 2013**. POS Mediu acoperă perioada 2007-2013, dar obiectivele sale urmăresc nevoile de dezvoltare ale României după anul 2013, prin punerea bazelor dezvoltării economice durabile. Elaborarea POS Mediu a demarat în 2005, printr-un proces consultativ în care au fost implicate ministere, instituții, institute de cercetare, asociații profesionale, ONG-uri. În al doilea semestru al anului 2006, a avut loc evaluarea ex-ante, inclusiv SEA (Strategic Environment Assessment) a POS Mediu.

POS Mediu a fost aprobat prin **Decizia Comisiei Europene nr. 3467 din 11.07.2007**. Prima reuniune a Comitetului de Monitorizare a POS Mediu a avut loc în 21.09.2007, dată la care au fost aprobate și categoriile de cheltuieli eligibile pentru toate Axele Prioritare, prin Ordinul Comun nr. 1453 și 1309 al Ministerului Mediului și Dezvoltării Durabile (MMDD) și al Ministerului Economiei și Finanțelor (MEF). În Noiembrie 2007, a fost aprobat **Documentul Cadru de Implementare (DCI)** prin Ordinul Comun al MMDD/MEF. Prin Decizia C(2012) 2155/30.03.2012, a fost aprobată revizuirea POS Mediu și majorarea ratei de co-finanțare UE la nivelul POS Mediu, de la 80,42% la 85%.

Programul Operațional Sectorial Mediu - Obiective

Obiectivul global al POS Mediu îl constituie **protecția și îmbunătățirea calității mediului și a standardelor de viață în România**, în conformitate cu prevederile *Acquis-ului* de mediu.

Obiectivele specifice POS Mediu vizează:

1. Îmbunătățirea calității și a accesului la infrastructura de apă și apă uzată;
2. Dezvoltarea sistemelor durabile de management al deșeurilor;
3. Reducerea impactului negativ asupra mediului și diminuarea schimbărilor climatice cauzate de sistemele de încălzire urbană în cele mai poluate localități;
4. Protecția și îmbunătățirea biodiversității și a patrimoniului natural;
5. Reducerea riscului de producere a dezastrelor naturale.

În vederea atingerii obiectivului global, prin POS Mediu se vor finanța investiții pentru **5 Axe Prioritare corespunzătoare fiecărui sector de mediu** finanțat prin program, respectiv sectoare de mediu, precum și proiecte de asistență tehnică pentru AM și OI POS Mediu:

Axa Prioritară 1 – Sectorul apă/apă uzată (61,53%⁵ din fondurile UE alocate POS Mediu);

Axa Prioritară 2 – Sectorul de gestionare a deșeurilor/reabilitarea terenurilor poluate istoric (20,70% din fondurile UE alocate POS Mediu);

Axa Prioritară 3 – Sectorul termoficare (5,08% din fondurile UE alocate POS Mediu);

Axa Prioritară 4 – Sectorul protecția naturii (3,81% din fondurile UE alocate POS Mediu);

Axa Prioritară 5 – Sectorul protecția împotriva inundațiilor și reducerea eroziunii costiere (5,98% din fondurile UE alocate POS Mediu);

Axa Prioritară 6 de Asistență Tehnică este destinată sprijinirii AM POS Mediu/ Organismelor Intermediare în vederea creșterii capacității de absorbție a fondurilor UE, prin finanțarea activităților de monitorizare, evaluare și control a proiectelor, respectiv acțiuni de publicitate și informare pentru POS Mediu (2,89% din fondurile UE alocate POS Mediu).

7.2 Metodologie

Conform precizărilor reprezentanților AM POS Mediu din cadrul întâlnirii de debut a proiectului, evaluarea intermediară a POS Mediu acoperă perioada **11 Iulie 2007 – 10 Aprilie 2012 (data de referință a Raportului)**.

Metodologia de evaluare a fost utilizată conform propunerii prezentate în cadrul Raportului Preliminar al proiectului. Elaborarea Raportului de evaluare a inclus mai multe etape:

- **Etapa preliminară** de colectare și analiză a documentelor relevante și a informațiilor cantitative și calitative privind implementarea/gestionarea POS Mediu;
- **Etapa de analiză** la nivel central și regional și de **elaborare a versiunii preliminare a raportului** de evaluare (mai - septembrie 2012). Cercetarea de teren a inclus vizite de lucru în toate cele opt regiuni de dezvoltare, pe parcursul cărora au fost derulate interviuri semi-structurate cu reprezentanții OI POS Mediu și reprezentanți ai Beneficiarilor (cu contracte de finanțare semnate) din cadrul Axelor Prioritare 1-5 precum și focus-grupuri și interviuri cu reprezentanții Beneficiarilor de pe Axa Prioritară 4;
- **Etapa de analiză** la nivel central și regional și de **elaborare a versiunii draft a raportului** de evaluare (octombrie 2012 – ianuarie 2013).
- **Etapa finală** (februarie – martie 2013), dedicată elaborării versiunii finale a raportului de evaluare.

Metodologia de colectare de date și analiză în vederea Evaluării intermediare a programului POS Mediu urmărește obținerea de informații calitative și cantitative specifice și actuale care

⁵ Sursa: Anexa POS Mediu, 30.03.2012

să permită:

- Elaborarea unei opinii obiective și echidistante referitoare la stadiul intermediar de îndeplinire a obiectivelor programului POS Mediu din punctul de vedere al relevanței, eficienței, eficacității și al impactului activităților;
- Formularea de recomandări care să conducă la accelerarea absorbției fondurilor;
- Sprijin pentru AM POS Mediu în raportarea strategică la sfârșitul anului 2012;
- Formularea de recomandări pentru perioada de programare viitoare;
- Consultarea tuturor actorilor relevanți implicați în implementarea/gestionarea POS Mediu, inclusiv a beneficiarilor;
- Respectarea confidențialității și a dreptului la opinie.

Din punct de vedere specific metodologia utilizată își propune:

- Evaluarea procesului de implementare și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor în conformitate cu indicatorii agreeți prin Programul Operațional Sectorial Mediu 2007 – 2013;
- Generarea de informații care să permită elaborarea unor răspunsuri pentru fiecare dintre solicitările Caietului de Sarcini .

Situația sintetică a obiectivelor pentru fiecare Axă Prioritară și a indicatorilor agreeți prin Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013 este prezentată în **Anexa 7.2.1** - Obiective și indicatori POS Mediu.

7.3 Ipoteze în procesul de evaluare intermediară a POS Mediu

7.3.1 Ipoteze referitoare la direcția de acțiune A: ”Evaluarea contribuției POS Mediu la implementarea și atingerea obiectivelor strategice asumate la nivel național și european”

- Modul de gestionare și administrare a sistemului de monitorizare a implementării POS Mediu este transparent și permite generarea de informații referitoare la progresul în implementarea programului;
- Datele necesare evaluării progresului în implementare a programului sunt accesibile, actualizate și corecte;
- Instituțiile și persoanele implicate în procesul de generare a informațiilor sunt accesibile și se implică în procesul de furnizare a datelor;
- Informațiile colectate vor putea fi structurate, agregate și analizate în vederea definirii concluziilor asupra progresului în implementarea programului.

7.3.2 Ipoteze referitoare la direcția de acțiune B: “Evaluarea procesului de implementare a POS Mediu și a progresului înregistrat în implementarea programului și atingerea obiectivelor”

- Modul de gestionare și administrare a sistemului de monitorizare a implementării programului POS Mediu este transparent și permite generarea de informații referitoare la gradul de implementare a acestuia;
- Datele necesare evaluării gradului de implementare a programului sunt accesibile, actualizate și corecte;
- Instituțiile și persoanele implicate în procesul de generare a informațiilor sunt accesibile și se implică în procesul de furnizare a datelor;
- Informațiile colectate vor putea fi analizate structurate și concluzionate în vederea definirii unui Plan de acțiune pentru creșterea relevanței, coerenței, eficienței și eficacității programului.

7.4 Grupul țintă studiat

Analiza preliminară efectuată cu privire la actorii implicați în implementarea POS Mediu din punctul de vedere al îndeplinirii obiectivelor proiectului de evaluare intermediară, a condus la identificarea grupului țintă descris în Tabelul 7.4-1.

Tabelul 7.4-1 Evaluarea Intermediară POS Mediu – Grup țintă

Actor cheie	Responsabilitate
1 Autoritate de Management POS Mediu	Management program POS Mediu
8 Organisme intermediare	
42 Operatori Regionali de servicii de apă și apă uzată	Axa Prioritară 1
42 UIP din cadrul Operatorilor Regionali	
42 ADI din domeniul serviciilor de apă și apă uzată	
37 Consilii Județene	Axa Prioritară 2, DMI 2.1
37 UIP - SMID din cadrul Consiliilor Județene	
37 ADI-SMID	
4 UIP din cadrul Consiliilor Locale	Axa Prioritară 2, DMI 2.2
6 UMP din cadrul Consiliilor locale	Axa Prioritară 3
1 UMP din cadrul Consiliului Județean	
7 UIP din cadrul CET	
Minim 32 Beneficiari ai finanțării	Axa Prioritară 4
8 OI-uri POS Mediu	
Coaliția Natura 2000, experți guvernamentali sau independenți în domeniul conservării biodiversității	
ANAR- UMP și ABA - UIP	Axa Prioritară 5
Autoritatea de Management POS Mediu	Axa Prioritară 6

În vederea eficientizării modului de utilizare a resurselor și de minimizare a efortului membrilor grupului țintă pentru furnizarea de informații pentru fiecare dintre Axele Prioritare, s-a decis :

- Vizitarea integrală a următoarelor instituții implicate în implementarea POS Mediu:
 - OI POS Mediu/AM POS Mediu;
 - Beneficiari Axa Prioritară 2, DMI 2.2- Situri poluate istoric;
 - Beneficiari Axa Prioritară 3;
- Definirea pentru Axa Prioritară 1, Axa Prioritară 2, DMI 2.1, Axa Prioritară 4 și Axa Prioritară 5 a unui eșantion la care s-au făcut vizite și au fost colectate date prin:
 - Administrare de chestionare;
 - Interviuri structurate ;
 - Solicitare de documente:
 - Observare directă;
- Colectarea de date de la membrii grupului țintă cuprinși în Axa Prioritară 1, Axa Prioritară 2, DMI 2.1 și Axa Prioritară 4 care nu au fost vizitați, prin:
 - Chestionare;
 - Solicitarea de documente.

Criteriile utilizate pentru definirea eșantionului fiecărei Axe Prioritare sunt prezentate în Tabelul 1 din **Anexa 7.4.1.**

Numărul final al Beneficiarilor care au răspuns la chestionarele transmise pentru colectarea informațiilor necesare derulării procesului de evaluare este prezentat în Tabelul 2 din **Anexa 7.4.1.** Lista completă a Beneficiarilor incluși în grupul țintă pentru fiecare Axă Prioritară este prezentată în Tabelul 3 din **Anexa 7.4.1.**

7.5 Surse de informații

În elaborarea raportului privind Evaluarea intermediară POS Mediu au fost utilizate următoarele categorii de date și informații:

- *Date și informații publice* – informații care pot fi colectate din **surse publice**. Lista documentelor și rapoartelor consultate precum și a sursei este prezentată în **Anexa 7.5.1** - Lista documentelor consultate;
- *Date și informații specifice* – informații care pot fi colectate ca urmare a solicitării lor la **instituțiile de resort**. Aceste date și informații au fost colectate prin intermediul chestionarelor și a documentelor specifice solicitate de la fiecare dintre instituțiile incluse în grupul țintă.

7.6 Cadrul de analiză

Cadrul de analiză a urmărit definirea unor factori de analiză care să permită, prin utilizarea modalităților specifice de interpretare și concluzionare a datelor colectate, prezentarea concluziilor și propunerea unor planuri de acțiune menite să îmbunătățească pe de o parte progresul în implementarea programului și pe de altă parte relevanța, eficiența, eficacitatea și impactul activității desfășurate pe parcursul implementării programului POS Mediu.

Dezvoltarea cadrului de analiză a urmărit identificarea unor elemente de măsurabilitate care să poată clarifica și permite elaborarea răspunsurilor la solicitările formulate în cadrul fiecărei întrebări menționate în CdS. Cadrul de analiză utilizat este prezentat în **Anexa 7.6.1**.

7.7 Instrumente metodologice

În procesul de implementare a cadrului de analiză au fost elaborate și utilizate următoarele categorii de instrumente:

- Chestionare ;
- Focus-Grupuri ;
- Fișe de documentare (pentru analiza de birou).
- Panel de experți ;
- Interviuri semi-structurate;
- Observarea directă ;
- Analiza de birou;
- Studii de caz.

Descrierea instrumentelor utilizate precum și a modului de administrare a acestora sunt prezentate în **Anexa 7.7.1**, iar chestionarele și ghidurile de interviu folosite sunt prezentate în **Anexele 7.7.2 – 7.7.23**.

8 A - EVALUAREA CONTRIBUȚIEI POS MEDIU LA IMPLEMENTAREA ȘI ATINGEREA OBIECTIVELOR STRATEGICE ASUMATE LA NIVEL NAȚIONAL ȘI EUROPEAN

8.1 A1. Contribuția POS Mediu în perioada evaluată la îndeplinirea angajamentelor asumate de România prin Tratatul de Aderare la UE

8.1.1 Analiza contribuției POS Mediu, prin proiectele finanțate și indicatorii aferenți, la îndeplinirea angajamentelor asumate prin Tratatul de Aderare la UE

8.1.1.1 Sectorul de apă și apă uzată

Axa Prioritară 1 a POS Mediu este expresia celui mai mare efort financiar pe care România trebuie să îl facă pentru îndeplinirea cerințelor Acquis-ului Comunitar de mediu; necesitatea investițiilor în infrastructura de apă și canalizare a fost justificată în cursul procesului de programare prin prisma imposibilității țării noastre de a îndeplini cerințele stricte și complexe ale: a) Directivei 91/271/EEC⁶ privind epurarea apelor uzate urbane, modificată și completată de Directiva Comisiei 98/15/EC și b) ale Directivei nr. 98/83/EC⁷ privind calitatea apei destinate consumului uman, la termenele stabilite. **În Anexa 8.1.1** - Contribuția POS Mediu la îndeplinirea angajamentelor asumate de România prin Tratatul de Aderare – Legea 157/2005, se prezintă o analiză structurată a acestei corelații dintre investițiile POS Mediu și strategia sectorială din domeniul sectorului de apă și canalizare.

Din cele 263 aglomerări urbane cu peste 10.000 l.e., strategia POS Mediu s-a focalizat pe cele 22 de aglomerări umane mari din România, cu o populație de peste 150.000 l.e. – așa numitele orașe mari, deoarece acestea generează poluarea organică cea mai mare asupra apelor de suprafață. În cazul României, cele 22 aglomerări – orașe mari (>150,000 l.e.) generează aproximativ 30% din poluarea cu materie organică și nutrienți, în timp ce marea majoritate a aglomerărilor (89%), care se încadrează în categoria 2,000-10,000 l.e. sunt responsabile doar de 38% din poluarea generată (cantitatea de materie organică).

⁶ Având ca obiectiv final protecția calității apelor de suprafață față de poluarea generată de încărcătura organică a apelor uzate municipale și din anumite sectoare industriale (industria alimentară, etc.), Directiva 91/271/CEE stabilește o serie de cerințe stricte pentru țările membre, în ceea ce privește existența sistemelor centralizate de canalizare și gradul de epurare al apelor uzate înainte de descărcarea acestora în corpuri de apă/ emisari naturali.

⁷ Directiva nr. 98/83/EC privind calitatea apei destinate consumului uman impune o serie de cerințe tehnice stricte, care nu puteau fi realizate fără investiții semnificative în infrastructura de apă potabilă și negocierea unor derogări în cadrul capitolului 22 – Protecția Mediului din Tratatul de Aderare. Astfel, România ca și stat membru are în baza dispozițiile articolelor 5 alineatul (2) și 8, precum și ale anexei I părțile B și C, obligația de a stabili standarde de calitate pentru apa potabilă, tradusă în parametri valorici care să fie cel puțin egali sau mai stricți decât valorilor stabilite de directivă pentru cei 48 poluanți chimici sau microbiologici (stabiliți în baza liniilor directe ale OMS). În baza valorilor limită stabilite pentru cei 48 parametri/ poluanți la nivel național, Directiva impune fiecărui stat membru obligația de a controla periodic calitatea apei destinate consumului uman, și de a lua măsuri necesare pentru a asigura calitatea apei destinate consumului uman.

POS Mediu a constituit în perioada de referință 2007-2012 principala sursă de finanțare pentru realizarea ”Planului de Implementare al Directivei privind epurarea apelor uzate”; Planul de Implementare al Directivei reprezintă în fapt baza metodologiei de selecție a proiectelor; la 31 iulie 2012 portofoliul de proiecte aferente Axei Prioritare 1 include 44 de proiecte, din care 40 de proiecte majore contractate.

Contribuția POS Mediu la îndeplinirea primului set de cerințe al Directivei (colectarea apelor uzate) se realizează prin lucrări pentru construcția, reabilitarea, extinderea, modernizarea rețelelor de canalizare a apei uzate, stațiilor de pompare, inclusiv a racordurilor amplasate în domeniul public, în timp ce pentru conformarea cu cel de-al doilea set de cerințe, se finanțează alte componente/ obiective investiționale: lucrări pentru construcția, reabilitarea, extinderea, modernizarea stațiilor de epurare a apei uzate; lucrări pentru construcția, reabilitarea, extinderea, modernizarea facilităților de tratare și depozitare temporară a nămolului din stațiile de epurare a apei uzate; lucrări de execuție, reabilitare, extindere, modernizare a sistemelor de monitorizare complexe, inclusiv achiziția echipamentelor de laborator, a echipamentelor pentru reducerea infiltrațiilor, precum și a echipamentelor de întreținere a sistemelor sau alte cheltuieli de aceeași natură.

Având în vedere starea proastă a multor stații de tratare a apei și mai ales a rețelelor de distribuție a apei potabile din numeroase aglomerări urbane, România a primit pentru conformarea cu obligația prevăzută de Articolul 6 al Directivei 98/83/EC, o serie de derogări până în 31 Decembrie 2015. În raport cu cele de mai sus, Axa Prioritară 1 a POS Mediu acoperă următoarele componente de investiții/ lucrări, strict necesare pentru asigurarea condițiilor de conformare cu prevederile Directivei: construcția/modernizarea surselor de apă în vederea potabilizării, construcția/ reabilitarea stațiilor de tratare a apei potabile; construirea/ reabilitarea/extinderea/ modernizarea sistemelor de monitorizare complexe, inclusiv de controlare a consumului de apă, de analiză și evaluare a stadiului calității și cantității apelor de suprafață și subterane, echipamente de laborator, echipamente de detectare a pierderilor, inclusiv echipamente de întreținere a sistemelor.

Setul de indicatori ai Axei Prioritare 1 a POS Mediu – în special cei de rezultat – permit o înțelegere suficient de bună a legăturii cauzale dintre derularea proiectelor și asigurarea condițiilor de îndeplinire a cerințelor Directivei 91/271/CEE; în comparație, logica corelării cu cerințele Directivei 98/83/EC privind calitatea apei destinate consumului uman nu este la fel de transparentă.

În ceea ce privește valoarea indicatorilor, se poate afirma că valoarea la final de Program

(2015) pentru indicatorul: „Populația conectată la serviciile de apă în sistem regional (%)”, de 70% locuitori, oferă premise bune pentru atingerea unui grad de conectare la canalizare de 80% pentru aglomerările de (10.000 - 2,000 l.e.) și respectiv de 100% pentru aglomerările de peste 10.000 l.e., în conformitate cu prevederile Directivei 91/271/CEE (dacă se ia în considerare și aportul suplimentar al operatorilor din industria alimentară).

În ceea ce privește conformarea investițiilor promovate în POS Mediu Axa Prioritară 5 cu obiectivul Directivei Cadru privind Apa **2000/60/EC**, trebuie ținut cont că o categorie de elemente care condiționează în final atingerea unei stări ecologice bune a corpurilor de apă sunt cele hidro-morfologice; exemple de astfel de elemente hidro-morfologice pentru râuri sunt: regimul de curgere; continuitatea cursului de apă, variații ale adâncimii și lărgimii albiei transversale, morfologia/ caracteristicile substratului, structura și starea malurilor, etc..

Din perspectiva deteriorării elementelor hidro-morfologice de calitate mai sus menționate, tipurile clasice de infrastructură pentru prevenirea inundațiilor, ce constituie categorii de activități eligibile în cadrul Axei Prioritare 5 - amenajări/regularizări de albie, construirea de ziduri de sprijin, consolidări de mal, canale, construcții lacuri de acumulare, riscă să intre în contradicție cu cerințele Directivei Cadru privind Apa. În același timp, se constată includerea cel puțin la nivel general/ teoretic, ca și activități/ tipuri de lucrări eligibile pentru finanțare a „Lucrărilor de renaturare, reabilitare zone umede, asigurarea conectivității laterale”, care se traduc în factori pozitivi în sensul atingerii obiectivului general al Directivei Cadru privind Apa.

8.1.1.2 Sectorul de gestiune a deșeurilor solide, municipale și industriale

Față de complexitatea Acquis-ului Comunitar din sectorul de management al deșeurilor – constând în numeroase Directive distincte, care reglementează atât fluxurile speciale de deșeuri cât și metodele de tratare/ eliminare, Axa Prioritară 2 a POS Mediu are o contribuție multiplă la îndeplinirea angajamentelor (în principal a celor stabilite de Tratatul de Aderare) în acest domeniu. Directivele UE din sectorul de gestiune a deșeurilor se caracterizează prin strictețea unor ținte de conformare și cerințe tehnice, care în contextul lipsei de dotări și slabei performanțe a operatorilor de salubritate la momentul de referință: Aderarea României în 2007, au determinat nevoia de investiții în infrastructură în cadrul Axei Prioritare 2, DMI. 2.1. **În Anexa 8.1.1** se prezintă o analiză structurată a corelației dintre investițiile POS Mediu și strategia sectorială din domeniul sectorului de gestiune a deșeurilor.

Responsabilitatea implementării cerințelor Directivelor UE din sectorul de gestiune a deșeurilor aparține în egală măsură autorităților centrale și regionale de protecție a mediului (în acest sens implementarea POS Mediu DMI 2.1 beneficiază de un cadru de orientare strategică

comprehensiv, respectiv Strategia Națională și Planul Național de Gestiune a Deșeurilor, Planurile Regionale de Gestiune a Deșeurilor și Planurile Județene de Gestiune a Deșeurilor) și administrației publice locale care au responsabilitatea organizării și administrării serviciilor publice de salubritate/ colectare a deșeurilor.

Directiva 1999/31/CE urmărește să prevină sau să reducă cât mai mult posibil efectele adverse ale depozitelor de deșeuri asupra mediului – în special asupra apelor de suprafață și freatice/ subterane, solului, calității aerului și stabilității climei globale; astfel stipulează o serie de cerințe tehnice foarte stricte cu privire la modul de construire și operare/ autorizare a depozitelor de deșeuri, precum și a unor criterii de acceptare a deșeurilor; respectivele cerințe acoperă diferite categorii de deșeuri – municipale, periculoase, nepericuloase și inerte și toate amplasamentele unde se depozitează deșeuri. Prin investițiile finanțate în cadrul DMI 2.1, POS Mediu asigură premisele atingerii țintelor privind reducerea cantităților de deșeuri biodegradabile eliminate prin depozitare, care sunt asumate prin tratatul de aderare la UE, după cum urmează: 75% până în 2010 (3.600.000 t), 50% până în 2013 (2.400.000 t), 35% până în 2016 (1.680.000 t) (reduceri procentuale în raport cu cantitățile totale de deșeuri biodegradabile generate în țară la nivelul anului 1995).

În ceea ce privește **Directiva 94/62/EC** privind ambalajele și deșeurile din ambalaje, aceasta urmărește să armonizeze măsurile luate la nivelul Statelor membre cu scopul de a reduce impactul de mediu generat de ambalaje și deșeurile rezultate în urma utilizării acestora, fără a afecta buna funcționare a Pieței Interne. Deși în Tratatul de Aderare se face referire la țintele prevăzute de această Directivă, respectiv la derogările obținute de România, curând după terminarea negocierilor asupra Capitolului 22 - Protecția Mediului, țintele respective au fost înlocuite cu unele mai stricte, prin intrarea în vigoare a Directivei 2002/96/CE.

8.1.1.3 Sectorul de calitate a aerului și sectorul de prevenire a poluării industriale

Strategia de susținere a investițiilor în infrastructura mediu din cadrul Axei Prioritare 3 este orientată în principal în direcția angajamentelor asumate în capitolul privind Controlul Poluării al Capitolului 22 - Protecție a mediului din Tratatul de Aderare și în același timp cu cel privind Calitatea Aerului. Astfel, este în primul rând important să fie evidențiată contribuția POS Mediu la implementarea Directivei 2001/80/CE privind limitarea emisiilor de anumiți poluanți în aer din Instalațiile Mari de Ardere (IMA)⁸; directiva urmărește ca prin controlul strict al tuturor acelor instalații de ardere a căror capacitate este mai mare decât 50 MW, să se reducă

⁸ În România, Directiva a fost transpusă prin H.G. nr. 541/2003 cu modificările și completările ulterioare, care a fost abrogată și înlocuită de H.G. nr.440/2010 privind stabilirea unor măsuri pentru limitarea emisiilor în aer ale anumitor poluanți proveniți de la instalațiile mari de ardere.

contribuția sectorului energetic la totalul emisiilor de dioxid de sulf (SO₂), oxizi de azot (NO_x), emisii de pulberi la nivelul fiecărui Stat Membru al UE – poluanți a căror creștere cantitativă a generat acidifierea, eutrofizarea și creșterea concentrației ozonului de la nivelul solului. În **Anexa 8.1.1** se prezintă o analiză structurată a corelației dintre investițiile POS Mediu și strategia sectorială din domeniul calității aerului și cel al poluării industriale.

Din estimările făcute la nivelul anului 2004, IMA/sectorul energetic era responsabil pentru evacuarea în atmosferă în urma procesului de ardere a combustibililor fosili, a unor ponderi/cantități semnificative de emisii poluante: circa 88% din emisiile totale la nivel național de NO_x, 90% din cele de SO₂ și 72% din cantitatea de pulberi. Excepțiile temporare de la prevederile Directivei au fost justificate în cazul României de starea tehnică inadecvată a majorității IMA-urilor din cele 743 identificate în inventarul național, care, pentru a ajunge la valorile limită de emisie anterior menționate, necesitau lucrări de investiții și echipamente moderne pentru instalații de desulfurare, instalații de reducere a oxizilor de azot din gazele de ardere și de filtre pentru reținerea pulberilor. Aceeași nevoie de susținere financiară a unor investiții ample a fost punctul de pornire și în construcția strategiei Axei Prioritare 3 POS Mediu *„Reducerea poluării și diminuarea efectelor schimbărilor climatice prin restructurarea și reabilitarea sistemelor de încălzire urbană pentru atingerea țintelor de eficiență energetică în localitățile cele mai afectate de poluare”*. Astfel prin finanțarea reabilitării IMA-urilor aferente sistemelor centralizate de termoficare din orașele medii și mari ale țării, Axa Prioritară 3 POS Mediu contribuie la îndeplinirea țintelor stabilite de Programul Național. În final, apreciind stadiul actual al implementării acestei Axe Prioritare POS Mediu, se poate afirma că din cele 7 contracte de finanțare încheiate, doar 4 acoperă IMA-uri pentru care s-au cerut perioade de tranziție (Timișoara, Botoșani, Oradea și Iași).

În același timp, IMA-urile aflându-se și sub incidența Directivei IPPC 96/61/CEE, opțiunile tehnice selectate în cadrul proiectelor finanțate din cadrul Axei Prioritare 3 pentru atingerea condițiilor de operare în ceea ce privește respectarea limitelor de emisii SO₂, NO_x și pulberi, au luat în comparație, așa numitele the Best Available Techniques (BAT) – Cele mai bune Tehnici Disponibile. Cerințele Directivei IMA trebuie privite ca și obligații minime, în comparație cu condițiile de protecția mediului impuse de Directiva IPPC; autorizațiile integrate de mediu emise pentru IMA-uri pot impune și valori mai stricte decât valorile limită de emisie pentru SO₂, NO_x și pulberi și stabilesc condiții mai stricte pentru emisiile poluante în alte medii: aer, sol. Devine evident astfel că și eventualele investiții susținute în cadrul POS Mediu Axa Prioritară 3 pentru închiderea depozitelor de zgură și cenușă, contribuie la îndeplinirea obligațiilor operatorilor CET de conformare cu Directiva IPPC.

POS Mediu aduce prin intermediul portofoliului de proiecte din cadrul Axei Prioritare 3 o contribuție măsurabilă și la conformarea cu directivele privind Calitatea Aerului: Directiva nr. 2001/81/CE privind plafoanele naționale de emisie pentru anumiți poluanți atmosferici (Directiva NEC) .

În ceea ce privește indicatorii de rezultat, se poate observa că nu s-a optat pentru o formulare explicită a modului de îndeplinire a cerințelor Directivei LCP, ci se referă la ”*Localități în care calitatea aerului este îmbunătățită ca urmare a sistemelor de încălzire reabilitate*”, care din punct de vedere semantic presupune îndeplinirea și a condiției suplimentare referitoare la calitatea aerului, ce trebuie evidențiată fie pe baza datelor din stațiilor de monitorizare a calității aerului – CECA, fie pe baza unor aspecte evidențiate de Inventarele Locale de Emisii.

În comparație cu prevederile Programului național de reducere a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot și pulberi provenite din instalații mari de ardere, se poate constata o contribuție planificată a POS Mediu de 15% din reducerile de SO₂ și de 10% din reducerile de NO_x, calculate în raport cu valorile anului 2015 pentru toate cele 743 IMA-urile, prinse în Inventarul Național. În același timp, se poate constata că sistemul de monitorizare al Axei Prioritare 3 nu permite obținerea/ actualizarea periodică a informațiilor relevante pentru valoarea celui de-al doilea și celui de-al treilea indicator la momentele de timp pentru care sunt stabilite țintele orientative intermediare.

8.1.1.4 Sectorul de conservare a naturii

Începând cu 2007 - anul aderării la UE, România a trebuit să transpună și să implementeze fără nici-o derogare, într-o scurtă perioadă de timp cele două Directive UE de conservare a naturii: Directiva 92/43 EEC privind conservarea habitatelor naturale și a florei și faunei sălbatice (Directiva Habitate) și Directiva 79/409/CEE privind conservarea păsărilor sălbatice (Directiva Păsări). La momentul de referință anterior menționat, biodiversitatea României aducea o plus-valoare considerabilă celei aparținând Statelor Membre UE⁹; tipurile respective de habitate și specii de interes comunitar au alcătuit așa numitele liste naționale de referință și semnificația lor ecologică nu a presupus doar instituirea unui cadru legal de protecție la nivel național – prin OUG 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, ci însăși amendarea celor 2 directive, constând în introducerea de noi specii de interes comunitar pe Anexa I a Directivei Păsări și Anexa II a Directivei Habitate. Poate cea mai semnificativă măsură a contribuției României la biodiversitatea spațiului UE se relevă prin faptul că pe teritoriul României se află 5 din cele 10 bioregiuni ale Europei: Alpină,

⁹ 90 tipuri de habitate de interes comunitar, 46 specii de floră și 226 specii de faună (105 specii de păsări, 26 specii de mamifere, 6 specii de reptile, 27 specii de pești și 57 de specii de nevertebrate)

Continentală, Stepică, Panonică și Pontică. În **Anexa 8.1.1** se prezintă o analiză structurată a corelației dintre investițiile POS Mediu și strategia sectorială din domeniul de conservare a naturii.

Față de cele mai sus menționate, contextul legal și instituțional din țară a constituit o serie de provocări pentru gestionarea efectivă a portofoliului de proiecte din cadrul Axei Prioritare 4, prin intermediul căruia POS Mediu a contribuit direct la îndeplinirea obligațiilor privind implementarea celor 2 Directive de conservarea naturii; aceste provocări au constat, în principal, în următoarele:

- Lipsa unei protecții efective pentru cele aproximativ 400 de situri Natura 2000 desemnate în 2007, având în vedere faptul că majoritatea dintre acestea nu aveau proprii custozii/ administratori și nu beneficiau de planuri de management;
- Procentul inițial de 13,2% din teritoriul României acoperit prin desemnarea de Situri de Importanță Comunitară (SCI-uri), a fost considerat insuficient de Comisia Europeană, iar în paralel Comisia Europeană a urmat toți pașii Procedurii de infringement împotriva țării noastre având în vedere nerespectarea dispozițiilor Directivei Păsări, inclusiv în ceea ce privește desemnarea unei suprafețe suficiente din teritoriul țării ca Arii de Protecție Specială Avifaunistică (SPA-uri); în consecință, România a continuat să desemneze noi situri în cursul anului 2011, proces care a afectat într-o anumită măsură derularea proiectelor contractate;
- Renunțarea în contextul politicii de austeritate care a afectat întreg sectorul bugetar în anii 2009 - 2010, la un important element în arhitectura instituțională pentru implementarea politicilor naționale în sectorul de Conservare a Naturii, și anume Agenția Națională pentru Arii Protejate.

Starea favorabilă de conservare este obiectivul general care trebuie atins pentru toate speciile și tipurile de habitate naturale, de interes comunitar; ea poate fi definită simplu prin acea situație în care un tip de habitat sau o specie prosperă, atât din punct de vedere al calității, cât și al mărimii arealului de distribuție, respectiv al populației. Astfel, se evidențiază o corelare clară între logica în baza căreia au fost stabiliți indicatorii Axei Prioritare 4, atât cei de realizare imediată: **Număr arii protejate și situri Natura 2000 cu planuri de management în vigoare**, cât și cei de rezultat: **Suprafață a ariilor protejate care beneficiază de măsuri de conservare** și cerințele de îndeplinire a obligațiilor impuse de Directivele Habitare și Păsări, cu mențiunea că adăugarea expresiei „arii protejate” presupune că fondurile/ intervențiile din cadrul POS Mediu se pot

disipa și către diverse arii protejate de interes național – rezervații naționale și naturale¹⁰, declarate în baza Legii 5/2000 secțiunea III-a zone protejate, fără a contribui într-o manieră demonstrabilă la îndeplinirea cerințelor celor 2 Directive. De asemenea, în cazul rezervațiilor ulterior desemnate ca situri Natura 2000, creșterea valorii indicatorilor respectivi este dublată artificial fără un beneficiu concret pentru biodiversitate.

8.1.2 Considerații privind modificarea sistemului de indicatori ai POS Mediu, pentru a reflecta mai bine contribuția POS Mediu la îndeplinirea angajamentelor asumate în Tratatul de Aderare.

Modul în care sunt stabiliți indicatorii Programului este important în principal pentru asigurarea disponibilității unor evaluări calitative și cantitative cu privire la gradul de progres al acestuia în atingerea obiectivelor specifice propuse la nivel de Axă Prioritară și respectiv DMI și în cele din urmă transparența și credibilitatea Programului.

În această secțiune a raportului s-a urmărit trecerea în revistă a modului în care indicatorii actuali din POS Mediu și DCI furnizează informațiile necesare pentru stabilirea gradului de progres în îndeplinirea cerințelor Acquis-ului Comunitar de Mediu, ținându-se cont în același timp de recomandările Documentului de lucru 2 al CE privind Liniile Directoare asupra Metodelor de evaluare: Indicatori de Monitorizare și Evaluare.

8.1.2.1 Indicatorii Axei Prioritare 1

Propunem ca premiză de lucru în procesul de îmbunătățire a indicatorilor faptul că este nevoie de o mai bună relaționare cu cerințele Directivelor CE, eventual cu țintele impuse de acestea. De asemenea se propune o mai clară justificare a alegerii indicatorilor astfel încât să se înțeleagă mai ușor legătura dintre implementarea cu succes a proiectelor de infrastructură, creșterea performanțelor OR și îndeplinirea cerințelor Acquis-ului Comunitar.

8.1.2.2 Indicatorii Axei Prioritare 2

Având în vedere că majoritatea proiectelor finanțate în cadrul DMI 2.1 nu includ componentele investiționale relevante pentru indicatorul de output privind „Depozitele de deșuri închise în zonele rurale mici”, se propune eliminarea acestuia; în plus, acest indicator se referă la un proces, care depinde în mare măsură de performanța Gărzii Naționale de Mediu și autorităților locale în prevenirea unor practici ilegale, care pot continua în anumite comunități, în funcție de nivelul de conștientizare ecologică. Se propune adăugarea unui indicator de rezultat care să permită agregarea informațiilor referitoare la reducerea cantității

¹⁰ fundamentarea științifică a obiectivelor de corelare

de deșeuri biodegradabile, față de anul de referință 1995, în urma implementării sistemelor de colectare separată pentru întreaga populație a județului, și construcția de stații mecano-biologice, de tratare a deșeurilor biodegradabile; de asemenea, se propune adăugarea unui indicator de rezultat pentru a exprima procentul de populație urbană și respectiv rurală, care beneficiază de servicii de colectare selectivă a deșeurilor de ambalaje.

8.1.2.3 Indicatorii Axei Prioritare 3

Echipa de evaluare intermediară POS Mediu propune reformularea indicatorului „Localități în care calitatea aerului este îmbunătățită ca urmare a sistemelor de încălzire reabilitate” în vederea evidențierii numărului de IMA-uri care se conformează cerințelor Directivei LCP, ca urmare a investițiilor. De asemenea, se propune adăugarea unui indicator de rezultat pentru „Reducerea emisiilor de pulberi provenite de la sistemele de încălzire urbană, ca urmare a intervențiilor în cadrul POS Mediu” și a unui set de indicatori care să releve contribuția Axei Prioritare 3 la minimizarea efectelor schimbărilor climatice cauzate de sistemul centralizat de termoficare.

8.1.2.4 Indicatorii Axei Prioritare 4

Așa cum este menționat în cuprinsul Anexei 8.1.1, se justifică necesitatea completării setului de indicatori ai Axei Prioritare 4, după cum urmează: pentru indicatorii de output: numărul de specii și tipuri de habitate, care beneficiază de planuri de management, sau măsuri de conservare, cu evidențierea speciilor și tipurilor de habitate prioritare, iar pentru indicatorii de rezultat: a) procentul de specii pe fiecare grup taxonomic, care în urma evaluării naționale în baza Articolului 17 al Directivei Habitare, se află în stare de conservare favorabilă, nefavorabilă – inadecvat, nefavorabilă – rea, sau necunoscută; b) gradul de acoperire în suprafețe ale siturilor Natura 2000 din fiecare din cele 5 bioregioni; se propune reformularea indicatorului ”Arii protejate și situri Natura 2000, cu planuri de management” în ”Planuri de management – inclusiv planuri de management integrat, pentru situri Natura 2000 și alte arii protejate de interes național, în vigoare”, în paralel cu înjumătățirea valorii țintă pentru anul 2015.

8.1.3 Priorități pentru următoarea perioadă de programare în vederea continuării conformării cu cerințele acquisului Comunitar de mediu

Sectorul de gestionare a resurselor de apă

O prioritate evidentă pentru alocarea Fondurilor structurale și de coeziune în următoarea perioadă de programare se referă la continuarea proiectelor similare de extindere și reabilitare a rețelelor de apă și canalizare, precum și de reabilitare, modernizare a stațiilor de epurare în

vederea creșterii în continuare a nivelului de colectare și epurare a încărcăturii organice biodegradabile generate de cele 263 de aglomerări cu peste 10.000 l.e. (echivalente orașelor medii și mari).

În ceea ce privește abordarea proiectelor de reducere a riscului la inundații, se recomandă luarea în considerare - atât la nivel de Masterplan, cât și în cadrul secțiunii de analiză a scenariilor tehnico-economice din studiile de fezabilitate - a alternativelor de „infrastructură verde cu impact redus asupra mediului, respectiv asupra stării ecologice a corpurilor de apă, în conformitate cu obligațiile Directivei Cadru privind Apa; în plus, planurile de prevenire a inundațiilor trebuie bazate pe abordări care privesc ansamblul proceselor hidrologice la nivel de bazin și includ creșterea capacității de retenție a apelor în amonte.

Sectorul de gestionare a deșeurilor

Pentru următoarea perioadă de programare rămâne prioritară continuarea investițiilor pentru realizarea sistemelor de management integrat al deșeurilor și închiderea depozitelor neconforme, în restul județelor țării (aflate în urmă). Suplimentar, Directiva Cadru a Deșeurilor 2008/98/EC transpusă prin Legea 211/ 2011 și HG 247/ 2011 pentru modificarea și completarea HG 621/2005 privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje impune o serie de cerințe care vor determina cu siguranța noi necesități investiționale și noi abordări în privința cadrului instituțional din sectorul deșeurilor (în principal în legătură cu performanța operatorilor de salubritate și a asumării unor responsabilități financiare de către generatorii privați de deșeuri, importatori și producători de ambalaje): a) colectarea selectivă a hârtiei, metalului, plasticului și sticlei până în 2015 (conform Articolului 10-2), b) reciclarea și reutilizarea a 50% din cantitățile de hârtie, metal, plastic și sticlă, generate, până în Anul 2020 (conform Articolului 11).

În plus, următoarele recomandări sunt formulate și prin prisma necesității unei corelări mai bune a strategiei POS Mediu Axa Prioritară 2 cu piramida/ ierarhia opțiunilor de tratare a deșeurilor statuată de Directiva Cadru a Deșeurilor 2008/98/EC și Strategia Națională de Gestionare a Deșeurilor: a) evaluarea fezabilității valorificării energetice a deșeurilor municipale în instalațiile de co-incinerare operate de fabricile de ciment, la nivel de master-plan și studiu de fezabilitate revizuite pentru minim 3 din județele rămase fără investiții aprobate; b) finanțarea unor proiecte pilot, independente, care să combine investițiile în logistică, tehnologie și campanii de conștientizare, pentru testarea și promovarea unor scheme de prevenire a generării deșeurilor și creșterea gradului de reutilizare a materialelor, la nivel de sector economic de activitate sau/ și localități.

Sectorul de calitate a aerului

Conform Tratatului de Aderare – Secțiunea de protecție a Mediului România transmite Comisiei, la 1 ianuarie 2011, un plan actualizat, care să includă un plan de investiții, privind alinierea treptată a instalațiilor mari de ardere rămase neconforme (pentru acestea s-a obținut o derogare maximă până la 31 decembrie 2017); aceste planuri trebuie să asigure reducerea în continuare a emisiilor de SO₂ și oxizi de azot până la un nivel semnificativ inferior obiectivelor intermediare pentru respectivele instalațiile mari de ardere, astfel încât emisiile provenite de la toate instalațiile aflate sub incidența Directivei 2001/80/CE să nu depășească următoarele plafoane intermediare: 148 000 tone SO₂/ an pentru 2013 și 80 000 tone azot/ an pentru anul 2016.

Sectorul de conservarea naturii

Pentru a facilita o integrare mai bună a fondurilor și pentru a promova o orientare strategică mai clară a alocărilor financiare pentru implementarea rețelei Natura 2000, în baza prevederilor Articolului 8 al Directivei Habitare, Comisia Europeană asistă fiecare Stat Membru în vederea elaborării unui Cadru de Acțiuni Prioritare (PAFs)¹¹;

Asigurarea continuității finanțării pentru implementarea planurilor de management reprezintă cu siguranță o prioritate a POS Mediu II în domeniul conservării naturii; atât sustenabilitatea investițiilor realizate, cât și a proiectelor nu poate fi asumată de către beneficiari în contextul socio-economic actual, fără acoperirea costurilor de management recurent și monitorizare a habitatelor și speciilor din surse externe. Se recomandă astfel, alocarea celei mai mari părți din fondurile Axei Prioritare pentru conservarea naturii, activităților de implementare a planurilor de management elaborate anterior, constând în principal în activități codificate ca B, C și D în versiunea actuală a Ghidului Solicitantului, dar și pentru costuri de funcționare și dotare cu echipamente a administrației și custozilor siturilor Natura 2000.

Se recomandă de asemenea în continuare drept oportună finanțarea complementară a activităților de planificare a managementului siturilor Natura 2000, pentru a permite actualizarea Formulelor Standard ale siturilor, reactualizarea unor planuri de management a căror structură nu este suficientă pentru operaționalizarea măsurilor de management conservativ pentru specii și tipuri de habitate, elaborarea unor planuri noi, dezvoltarea și testarea unor noi metode și protocoale de monitorizare, etc..

¹¹ Respectivul document de planificare strategică permite definirea mai clară a nevoilor de finanțare în acest domeniu la nivel național și regional și ulterior adresarea respectivelor nevoi prin intermediul Programelor operaționale și eventual al altor instrumente de finanțare.

8.2 A2. Contribuția POS Mediu în perioada evaluată la implementarea și realizarea obiectivelor strategice asumate la nivel european

8.2.1 Sinteza elementelor strategice

Sinteza elementelor strategice prezentată în **Anexa 8.2.1** urmărește să pună în evidență modul în care POS Mediu:

- se înscrie în prioritățile stabilite la nivel european în privința protejării mediului,
- contribuie prin obiectivele sale la implementarea politicii de coeziune așa cum sunt stabilite prin Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene 2,
- contribuie prin obiectivele sale la implementarea priorităților detaliate în Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea,
- a oglindit obiectivele Strategiei Lisabona.

Totodată, sinteza ilustrează modul în care POS Mediu, prin obiectivele sale și prin intermediul structurii interne pe Axe Prioritare, contribuie la asigurarea conformității cu Directivele UE relevante.

8.2.1.1 Concluzii:

Informațiile prezentate în Tabelul sintetic din **Anexa 8.2.1** indică faptul că:

- Selectarea priorităților de investiții în cadrul POS Mediu 2007-2013 s-a făcut pe baza luării în considerare a priorităților strategice **de la nivelul politicilor europene**, urmărind totodată să aducă contribuții relevante în îndeplinirea cerințelor Acquis-ului de mediu, în scopul îmbunătățirii calității mediului și a standardelor de viață a populației din România;
- POS Mediu a fost bazat pe obiective strategice și domenii prioritare de acțiune stabilite în diferite alte documente strategice/programatice, precum: Planul Național de Acțiune pentru Protecția Mediului (PNAPM) inițiat și revizuit în anul 2008 de către ANPM și supus spre aprobare *Comitetului Interministerial pentru coordonarea integrării domeniului protecției mediului în politicile și strategiile sectoriale la nivel național*, Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă¹² (SNDD), Strategia Națională de Gestionare a Deșeurilor, Planul Național de Gestionare a Deșeurilor și planurile regionale și județene aferente, Strategia Națională de Protecție împotriva Inundațiilor, Strategia Națională pentru Protecția Atmosferei;
- Axele Prioritare 1-5 ale POS Mediu 2007-2013 sunt în concordanță cu Prioritatea nr. 3 “Protecția și îmbunătățirea calității mediului” din cadrul Planului Național de

¹² Adoptată prin HG 1460 din 12.11.2008

Dezvoltare 2007-2013 a României (PND), precum și cu prioritatea tematică “Dezvoltarea infrastructurii de bază la standarde europene” din Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013 (CSNR);

- POS Mediu a fost proiectat de o natură complementară cu celelalte priorități de dezvoltare ale țării și implementarea acestuia va conduce la dezvoltarea durabilă a României potrivit obiectivelor pe care și le-a stabilit prin Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă, care stabilește obiective de dezvoltare de o manieră graduală, respectiv cu sporire a complexității pentru orizonturile de previziune 2013, 2020 și intervalul 2025-2030.

8.2.2 Analiza indicatorilor de realizare imediată și de rezultat în cadrul portofoliului de proiecte POS Mediu și a contribuției acestora la realizarea obiectivelor asumate la nivel european

Analiza este prezentată în **Anexa nr. 8.2.2** iar principalele ei concluzii sunt:

- Pe total POS Mediu, la 30 iunie 2012 numărul de proiecte depuse a fost de 489, în valoare 38,0 mld. lei, ceea ce reprezintă aproximativ 8,5 mld. Euro¹³, din care contribuția UE solicitată însumează 5,22 mld. Euro;
- Din acestea au fost aprobate în perioada de referință un număr de 344 proiecte, în valoare de 29,33 mld. lei, respectiv 6,56 mld. Euro, din care 4 mld. Euro reprezintă contribuția UE, (89% din alocarea 2007-2013 pentru acest program);
- Numărul contractelor de finanțare semnate cu Beneficiarii până la 30 iunie 2012 era de 297 în valoare eligibilă de 4,9 mld. Euro, din care contribuția UE se ridica la 3,97 mld. Euro, comparativ cu 29 de contracte la 30 septembrie 2009, a căror valoare eligibilă se ridica la 1 mld. Euro, din care 0,846 mld. Euro contribuție UE. Aceasta reprezintă o creștere de peste 10 ori a numărului de contracte de finanțare semnate în intervalul 30 septembrie 2009-30 iunie 2012;
- Plățile interne către Beneficiari, reprezentând pre-finanțări și rambursări, au însumat 3,1 mld lei, reprezentând 693,7 mil. Euro, din care fondurile UE reprezintă 621,0 mil. Euro, ceea ce înseamnă 13,8% din alocarea 2007-2013;
- Valoarea declarațiilor de cheltuieli către Comisia Europeană până la 30 iunie 2012, referitoare la valoare fondurilor UE în proiectele finanțate în cadrul POS Mediu, a fost de 520,8 mil. Euro, în timp ce rambursările de la CE s-au ridicat la suma de 252,8 mil. Euro, ceea ce conduce la un grad de absorbție a fondurilor UE de 7,15% în raport cu

¹³ Valoare euro în lei la curs inforeuro 1 euro = 4,4675 lei

alocarea UE pentru perioada 2007-2012 și, respectiv la 10,0% grad de absorbție a fondurilor UE în raport cu alocarea UE pentru perioada 2007-2013, în condițiile ridicării corecției preventive de 25%;

- Progresul cel mai însemnat în cadrul acestui program s-a înregistrat în atingerea obiectivului specific privitor la **îmbunătățirea calității și a accesului la infrastructura de apă și apă uzată**, prevăzut a se realiza prin intermediul proiectelor de investiții din cadrul Axei Prioritare 1 a POS Mediu, al cărei buget reprezintă 61,5% din bugetul programului. Astfel, la 30 iunie 2012, portofoliul de proiecte pe această Axă Prioritară era de 44 proiecte, din care contractate 40, iar finanțarea din partea UE s-a ridicat la 3,08 mld Euro. Prin implementarea proiectelor aprobate și contractate la finalul anului 2011, un număr de cca. 7.672.000 locuitori va beneficia de servicii de alimentare cu apă, noi/reabilitate, iar populația deservită de sisteme noi/reabilitate de canalizare (inclusiv epurarea apelor uzate) va fi de cca. 9.100.000 locuitori echivalenți;
- În ceea ce privește obiectivul specific **dezvoltarea sistemelor durabile de management al deșeurilor** prevăzut a se realiza prin intermediul proiectelor de investiții din Axa Prioritară 2, Domeniul major de intervenție 2.1 - *Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor*, deși există progres fizic al proiectelor din acest domeniu de intervenție, indicatorii specifici la nivel de Axă Prioritară așa cum au fost aprobați prin POS Mediu prezintă o relevanță scăzută în acest moment. Prin proiectele aflate în implementare în cadrul acestei Axe Prioritare erau în curs de realizare 18 sisteme de management integrat al deșeurilor la nivel județean, iar la 30 iunie 2012 numărul acestora a ajuns la 20. În pofida faptului că nu a fost finalizat nici un sistem de management integrat al deșeurilor, au fost făcute progrese substanțiale în majoritatea proiectelor aflate în implementare, lucru demonstrat de numărul de contracte de lucrări finalizate în cadrul respectivelor proiecte, aflat în creștere;
- Obiectivele specifice constând în **reducerea efectelor schimbărilor climatice și reducerea emisiilor de poluanți proveniți de la sistemele de încălzire urbană în localitățile cele mai afectate de poluare**, ameliorarea nivelului minim de concentrație a poluanților în localitățile vizate și îmbunătățirea sănătății populației în localitățile afectate, sunt prevăzute a se atinge prin intermediul Axei Prioritare 3: “Reducerea poluării provenite de la sistemele de încălzire urbană în localitățile cele mai afectate. Axa Prioritară 3 constă în 7 proiecte¹⁴ predefinite, pe liste anexate documentului de

¹⁴ inițial au fost planificate 8 proiecte, ulterior numărul acestora s-a redus la 7 fără să afecteze indicatorii angajați care reflectă reducerea emisiilor atmosferice

programare, din care 5 proiecte majore de reabilitarea sistemelor de termoficare în vederea conformării cu standardele de mediu privind emisiile poluante în atmosferă și pentru creșterea eficienței energetice în alimentarea cu căldură urbană din municipiile Iași, Timișoara, Bacău, Oradea și Rm. Vâlcea, la care se adaugă 2 proiecte din categoria nemajore în municipiile Focșani și Botoșani;

- Obiectivul specific privind **protecția și îmbunătățirea biodiversității și a patrimoniului** natural prevăzut în Strategia POS Mediu a se realiza prin intermediul Axei Prioritare 4 a înregistrat un număr de 5 apeluri pentru depunerea de proiecte. În cadrul acestor cinci sesiuni de apel s-a depus și aprobat un număr continuu crescător de proiecte, de la 15 proiecte aprobate în cadrul primului apel, la 20 în cel de al doilea, 37 la apelul trei și, respectiv 83 de proiecte la apelul al patrulea. Cel de al V-lea apel de proiecte era încă deschis la data de 30 iunie 2012, iar bilanțul obținut la închiderea acestuia, la data de 31 iulie 2012, a reliefat interesul încă mare al Beneficiarilor eligibili, fapt ilustrat prin depunerea unui număr de 129 de propuneri de proiecte;
- Obiectivul specific de **reducere a riscului de producere a dezastrelor naturale**, prevăzut în Strategia POS Mediu a se realiza prin intermediul Axei Prioritare 5 – *Implementarea infrastructurii adecvate de prevenire a riscurilor naturale în zonele cele mai expuse la risc*, continuă să înregistreze unele întârzieri. Până la 30 iunie 2012 a fost semnat contractul de finanțare pentru un proiect major¹⁵ și au fost contractate 10 proiecte pentru finanțarea a hărților de hazard pentru conformarea cu cerințele noii directive privind reducerea riscului la inundații. Totodată, au fost contractate 2 proiecte pentru investiții prioritare (no regret measures) în domeniul prevenirii și diminuării riscului la inundații, alte 13 aflându-se în pregătire.

În baza examinării stadiului de îndeplinire a indicatorilor de realizare imediată (Anexa 8.2.2, secțiunea 4) se poate conchide că prin POS Mediu s-a urmărit implementarea obiectivelor și a politicilor înscrise pe Agenda Lisabona. Nivelul cheltuielilor de tip Lisabona în cadrul POS Mediu este estimat la cca 5% din totalul alocării de fonduri UE pentru acest program, conform categoriilor listate în Anexa IV la Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006. Această contribuție este dată de cheltuielile care se vor realiza în cadrul Axei Prioritare 3 „Reducerea poluării și a efectelor schimbărilor climatice prin reabilitarea sistemelor de încălzire urbană, pentru atingerea țintelor de eficiență energetică în localitățile cele mai afectate de poluare” prin intervențiile legate de promovarea eficienței energetice prin îmbunătățirea sistemelor de termoficare. Astfel, având în vedere faptul că 7 noi aplicații de finanțare au început a fi pregătite în a doua parte a

¹⁵ "Lucrări pentru reducerea riscului la inundații în bazinul hidrografic Prut - Bârlad"

anului 2012 în cadrul **Axei Prioritare 3**, aplicații care vor însuma o valoare totală estimată de 140 mil. Euro, din care aprox. 50 % fonduri POS Mediu, pentru investiții în reabilitarea rețelelor de distribuție și care vor veni în completarea primelor 7 proiecte aprobate, se poate aprecia că POS Mediu are o contribuție mai mare la îndeplinirea obiectivelor Agendei Lisabona decât se reflectă în codurile cheltuielilor Lisabona „earmarking”¹⁶ conform categoriilor listate în Anexa IV la Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006. Contractul de asistență tehnică de pregătire a acestor aplicații se află în perioada de evaluare a ofertelor. La cele de mai sus se adaugă cheltuielile Axei Prioritare 6 „Asistență tehnică”, prin intervențiile de îmbunătățire a capacității administrative prin cheltuielile de tip asistență tehnică.

8.2.3 Raportarea strategică

A fost elaborată conform prevederilor Art. 29 din Regulamentul 1083/2006 în intervalul 9 noiembrie -12 decembrie 2012 și face obiectul **Anexei 8.2.2**, la prezentul raport – *Analiza stadiului de implementare a POS Mediu la 30 iunie 2012, contribuția POS Mediu pentru Raportul Strategic Național 2012*¹⁷. *Versiunea draft a RSN 2012 a fost supusă de către ACIS/MAEur dezbaterii publice până la data de 19 ianuarie 2013.*

8.2.4 Analiza posibilității de a modifica sistemul de indicatori sau de a introduce noi indicatori pentru a măsura contribuția POS Mediu la susținerea obiectivelor prezente pe agenda europeană

Analiza detaliată a sistemului de indicatori ai Strategiei POS Mediu pentru realizarea obiectivelor specifice ale acestuia, prezentată în **Anexa 8.2.3**, la acest raport conduce la următoarele concluzii, și anume:

- Setul de indicatori de program reținuți pentru măsurarea obiectivelor POS Mediu sunt, în genere, specifici, respectiv în măsură a reflecta complet și corect natura intervențiilor urmărite în cadrul Axelor Prioritare 1-5;
- Cu puține excepții¹⁸ sunt suficienți ca număr și structură de indicatori absoluți (*număr, cantitate etc.*) și relativi (%), în măsură a oglindi progresul fizic (cantitativ) și pe cel calitativ, respectiv gradul de îmbunătățire a calității mediului și a standardelor de viață

¹⁶În contextul măsurilor pentru accelerarea implementării programelor operaționale finanțate din Instrumentele Structurale, autoritățile române au identificat un număr de proiecte prioritare, cu impact semnificativ pentru economia românească, a căror implementare în actuala perioadă de programare 2007-2013 a fost asumată printr-un memorandum adoptat de Guvern în luna noiembrie 2011. Această listă cuprinde informații privind stadiul implementării, termenele de finalizare și responsabilitățile instituționale aferente, pentru un număr de 100 de proiecte, în valoare totală de 8,10 miliarde euro, din care 66 de proiecte finanțate în cadrul POS „Mediu”.

¹⁷ Conform Metodologiei CE, RSN prezintă stadiul implementării la 31 decembrie 2011 de către toate Statele Membre. Nota COCOF 09/0018/00 „Structura orientativă a rapoartelor strategice naționale din 2009”

¹⁸ Axa Prioritară 2 unde conform cu rezultatele panelului de experți din data de 7 martie 2013 reprezentantul INS apreciază că prin absența unui indicator precum „cantitatea totală de deșeuri solide colectate și, respectiv reciclate” actualul set nu ar indica complet gradul de atingere a obiectivului specific al axei.

în România;

- Corect definiți din punct de vedere statistic, conținând: variabila de urmărit (de ex: *arii protejate și situri Natura 2000, cu planuri de management*), programarea în timp (de ex: *în vigoare la 31.12.2015*), țintă (de ex: 240) și aria de acoperire (de ex: *la nivel de țară/România*);
- Măsurabili, deși sursele de documentare prevăzute sunt expeditiv menționate în Strategia POS Mediu 2007-2013, respectiv Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile (MMDD), ANPM, ANAR și chiar Ministerul Administrației și Internelor (MIRA) care exista la momentul elaborării și aprobării Strategiei POS Mediu. Prin urmare, colectarea valorilor indicatorilor planificați este pusă pe seama unor surse externe de documentare. Sursele de documentare a indicatorilor nu au legătură cu cele constituite la nivelul sistemului de monitorizare a implementării proiectelor aprobate spre finanțare, ceea ce s-a dovedit că este de natură să creeze probleme de urmărire și raportare, în special la nivelul OI POS Mediu, dar și al AM POS Mediu, mult mai preocupate să urmărească indicatorii la nivel de proiecte decât de atingerea obiectivelor de program în ansamblul său. Prin urmare, în colectarea datelor privind realizarea indicatorilor de program pe parcursul implementării sunt o serie de dificultăți care rezidă în imposibilitatea furnizării unora dintre acești indicatori din sursele de documentare constituite la nivelul OI POS Mediu, cum ar fi: ponderea populației conectată la serviciile de apă în sistem regional; ponderea apă uzată epurată corespunzător (din totalul volumului de apă uzată) în baza proiectelor finanțate etc. AM/OI POS Mediu întâmpină greutăți în urmărirea și raportarea indicatorului *“Ponderea suprafeței ariilor protejate și a siturilor Natura 2000, care beneficiază de măsuri de conservare a naturii din suprafața totală a ariilor protejate”* și din considerente de ordin tehnic, al faptului că unele din ariile protejate și siturile Natura 2000 se află la interferența granițelor mai multor regiuni de dezvoltare iar fiecare organism intermediar nu cunoaște suprafața care revine regiunii de care răspunde și astfel nu are la ce numitor să raporteze suprafața ariilor protejate și a siturilor Natura 2000 care beneficiază de măsuri de conservare a naturii prin proiectele din portofoliul lor. De altfel, în timpul exercițiului de evaluare intermediară și pe parcursul elaborării contribuțiilor POS Mediu la RSN 2012 acest indicator nu a putut fi calculat nici din raportările direcției de specialitate din MMSC care urmărește indicatorul suprafața ariilor protejate și a siturilor Natura 2000 pe total țară, din care % pe regiuni, dar nu % al celor care beneficiază de măsuri de conservare a naturii din total suprafață;

- Cu excepția setului de indicatori de măsurare a gradului de îndeplinire a obiectivului specific nr.1, în cazul celorlalte 4 obiective specifice, puțini dintre indicatorii de realizare imediată și de rezultat au menționată valoarea de bază la nivelul anului 2006, alta decât diferită de zero. Spre exemplificare: *17 depozite de deșeuri municipale vechi închise, 3 arii protejate și situri Natura 2000, cu planuri de management în vigoare în anul de referință 2006* etc. Cei mai mulți dintre indicatori, iar în cazul obiectivului specific 5 chiar toți, prezintă valori la nivel de zero. Această situație poate fi explicată, fie pe seama niciunui progres semnalat pe direcțiile respective până la nivelul anului 2006, cum ar fi *număr de depozite de deșeuri vechi neconforme închise în mediul rural sau numărul de sisteme integrate de management al deșeurilor nou create la nivel județean/regional*, fie ca urmare a faptului că prin intermediul analizelor socio-economice premergătoare adoptării Strategiei POS Mediu nu s-au identificat surse de documentare a acestor indicatori;
- Privit dintr-o altă perspectivă a unei analize economice de diagnosticare a situației existente la momentul demarării POS Mediu, o valoare de bază la nivel de zero este o indicație suplimentară a necesității imperative a intervențiilor de investiții în domeniile respective. Prin urmare, în aceste condiții amplitudinea de variație a valorii indicatorilor estimată ca țintă la nivelul anului 2015 este cu atât mai semnificativă în condițiile în care acestea se vor atinge;
- Setul de indicatori de urmărire a îndeplinirii obiectivelor specifice ale POS Mediu sunt în mare măsură coordonați cu cei care sunt urmăriți de către Institutul Național de Statistică (INS) în secțiunea 5 a Anuarului Statistic al României ediția 2011 (de ex: anexele 5.4., 5.9, 5.16, 5.19., 5.20). Cu toate acestea, unii dintre indicatori nu sunt urmăriți și reflectați în statistica națională, precum: *suprafața ariilor protejate și siturilor Natura 2000 pe total țară și pe regiuni, cantitatea de emisii de oxizi de azot (NO_x, SO₂, compuși organici volatili COV și PM₁₀); reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră*, etc. Astfel, în vederea monitorizării indicatorilor de mediu, la nivelul MMSC au avut loc întâlniri cu reprezentanți ai INS în vederea includerii în datele statistice prelucrate la nivel național și a unor indicatori rezultați din implementarea proiectelor în infrastructura de mediu.

8.2.4.1 Recomandări

- Stabilirea surselor interne de documentare a indicatorilor de realizare imediată și de rezultat a POS Mediu 2014-2020 de o manieră corelată cu indicatorii la nivel de proiect din cadrul sistemului de monitorizare a implementării proiectelor finanțate prin POS

Mediu;

- Dezagregarea la nivel de regiuni de dezvoltare, respectiv OI POS Mediu a unui set de indicatori principali de realizare imediată și de rezultat planificați pentru perioada de programare 2014-2020 pentru domenii prioritare de intervenție care vizează infrastructura de apă și apă uzată, managementul deșeurilor, schimbări climatice, protecția biodiversității și a naturii, managementul riscului dezastrilor naturale, astfel încât să se poată urmări evoluțiile înregistrate ca urmare a intervențiilor efectuate prin POS Mediu 2014-2020 pe ansamblu țară și pe regiuni.

8.2.5 Identificarea realizărilor, oportunităților și perspectivelor în legătură cu implementarea Strategiei POS Mediu. Formularea unor propuneri cu privire la aspectele avute în vedere în cadrul următoarei perioade de programare

8.2.5.1 Concluzii

- Caracteristica principală a POS Mediu, care îl particularizează, rezidă în structura specifică de proiecte majore și, respectiv nemajore în cadrul Axelor Prioritare; proiect major, conform regulamentelor UE, este cel a cărui valoare depășea 25 mil. euro (până în 2010) și depășește 50 mil. euro (începând cu 2010)¹⁹;
- Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5 au și proiecte majore și nemajore, proiectele fiind predefinite, pe liste anexate documentului de programare, și contribuind substanțial la îndeplinirea angajamentelor de mediu din Tratatul de Aderare a României la UE;
- Proiectele nemajore din cadrul Axei Prioritare 4 a POS Mediu fac obiectul preocupărilor de orientare către nevoi identificate (*principiul "demand-driven"*) de către Solicitanții eligibili (în general, pre-identificați în cadrul unor baze de date) și sunt selectate spre aprobarea finanțării pe bază de concurs de propuneri de proiecte (în cadrul unor runde succesive de apel de depunere cu termen maxim scadent prestabilit);
- Categoria proiectelor majore, pe lângă complexitate, descrie și o altă caracteristică a POS Mediu, respectiv aceea de abordare strategică a rezolvării problematicilor de mediu cu care se confruntă România, tocmai prin intermediul implicării POS Mediu în pregătirea, finanțarea și monitorizarea implementării tuturor proiectelor alocate în cadrul acestei categorii;
- O concluzie finală, bazată pe coroborarea constatărilor reliefate de analiza datelor prezentate în **Anexa 8.2.4.**, într-o abordare comparativă, conchide că ambele categorii

¹⁹ Conform modificărilor și completărilor Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, introduse prin Regulamentul (UE) nr. 539/2010 din 16 iunie 2010

de proiecte au ridicat din punct de vedere al managementului strategic al programului provocări substanțiale, la care sistemul de implementare a trebuit să facă față.

8.2.5.2 Recomandări

Astfel, luând în considerare realizările din cadrul POS Mediu 2007-2013, stadiul de implementare, dar mai ales oportunitățile vizate prin obiectivele stabilite în Strategia 2020, următoarele direcții de acțiune sunt recomandabile în vederea pregătirii următoarei etape de programare, și anume:

- *Preocupări pe linia promovării unui sistem descentralizat și inovativ de management a programului* în măsură să răspundă complexității și provocărilor acestui program operațional. Prioritățile din Strategia POS Mediu sunt concepute pentru a sprijini dezvoltarea și consolidarea capacității de management în domeniul protecției mediului, pentru a încuraja o practică a evaluării proiectelor și programelor, pentru a crește transparența în procesul decizional și cooperarea la nivel regional (cooperare formalizată prin legislația privind regionalizarea), pentru a încuraja cooperarea în evaluarea impactului asupra mediului a POS Mediu și în schimbul de bune practici între subsistemele de implementare.

8.2.6 Prezentarea unor exemple de bune practici

8.2.6.1 Elaborarea metodologiei de selecție a studiilor de caz

Studiul de caz reprezintă o metodă de evaluare folosită la analizarea diferitelor tendințe/situații generale folosind reprezentarea individuală pentru a evidenția anumite detalii referitoare la domeniul în cauză.

Corespunzător Raportului Inițial (RI) al proiectului, rezultatele principale aferente acestei secțiuni sunt:

- Recomandarea de criterii de selecție pentru studiile de caz;
- Lista scurtă cu proiectele selectate care vor face obiectul studiilor de caz în vederea analizei și aprobării de către AM POS Mediu;
- Formatul studiului de caz elaborat;
- Ghidul de întrebări;
- Dat fiind stadiul implementării proiectelor, prezentarea unor modele de studii de caz pilot și anume: AP1 - „Extinderea și reabilitarea sistemelor de alimentare cu apă și canalizare în județul Covasna”; AP2 DMI 2.1 - „Sistem Integrat de Management al deșeurilor în județul Giurgiu”; AP3 - „Retehnologizarea sistemului centralizat de

termoficare din municipiul Timișoara”, și AP4 - „Îmbunătățirea statutului de conservare a speciei zimbru în Parcul Natural Vânători Neamț”;

- Metodologia de selecție a studiilor de caz, prezentată în **Anexa 8.2.6**.

8.2.6.2 Elaborarea formatului studiului de caz și al Ghidului de întrebări

Macheta propusă pentru redactarea studiului de caz este prezentată în **Anexa 8.2.7**, iar studiile de caz pilot în **Anexele 8.2.8 – 8.2.11**.

8.3 A3. Impactul socio-economic al POS Mediu în relație cu obiectivele asumate la nivel european

8.3.1 Evaluarea măsurii în care atingerea obiectivelor programului a contribuit / contribuie la generarea de locuri de muncă (comparativ cu așteptările inițiale)

8.3.1.1 Context și cadrul legal

Pentru identificarea indicatorului privind generarea de locuri de muncă a fost consultat **Documentul Cadru de Implementare** Versiunea 2 - 2009 și Versiunea 4 – mai 2012, **Ghidul Solicitantului** respectiv *Anexa 1.a) Formular pentru proiectele majore și nemajore de infrastructură* (cerere de finanțare). *Anexa 1.a) Formular pentru proiectele majore și nemajore de infrastructură* este identică pentru toate proiectele de pe Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5. Pentru proiectele de pe Axa Prioritară 4 au fost consultate **Ghidul solicitantului** și **cererile de finanțare** de pe fiecare sesiune.

8.3.1.2 Descrierea și analiza situației existente

Prin analizarea indicatorilor existenți în cele două documente menționate (indicatori de monitorizare și evaluare, respectiv indicatori de program și indicatori suplimentari, atât de realizare cât și de rezultat, cât și indicatori de mediu) s-a constatat că nu există nici un indicator referitor la generarea de locuri de muncă. Prin urmare **nu au putut fi identificați indicatorii de bază și implicit nu au putut fi stabilite așteptările inițiale**.

S-a încercat colectarea datelor introduse în SMIS, pentru **Axele Prioritare 1, 2 și 3** referitoare la indicatorul privind generarea de locuri de muncă. De la AM POS Mediu s-a primit documentul „*AM POS Mediu Jobs Directly created indicator*”. Din acest document au fost colectate manual datele referitoare la numărul de locuri de muncă create în faza de implementare și în faza de operare a proiectelor. **Indicatorul referitor la crearea de locuri de muncă nu a putut fi extras direct din SMIS**.

Pentru **Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5** a fost folosit Ghidul solicitantului, respectiv *Anexa 1.a) - Formular pentru proiectele majore și nemajore de infrastructură* (cerere de finanțare).

Secțiunea B 5.2 a acestei Anexe se ocupă de obiectivele socio-economice. Secțiunea **E 2.4** – reflectă „**Impactul proiectului asupra ocupării forței de muncă**” și se solicită beneficiarului să indice numărul locurilor de muncă ce vor fi create (exprimate în echivalenți normă întreagă (ENI)), precum și durata medie a acestor locuri de muncă.

În ceea ce privește proiectele de pe **Axa Prioritară 4**, în Sesiunile 1 – 4, conform Cererii de Finanțare, *Secțiunea B12.2 – Resurse Umane Alocate* se solicită beneficiarului să precizeze care sunt resursele umane alocate proiectului (existente și viitoare) și concluzii cu privire la suficiența/insuficiența acestora; în Secțiunea **B 13** - *“Rezultate anticipate, impactul asupra angajării”*, se solicită beneficiarului să precizeze numărul de locuri de muncă create prin proiect, atât în faza de implementare cât și în faza operațională.

În Sesiunile 3 și 4 conform Cererii de Finanțare Secțiunea **B 14** - *„Rezultate anticipate”*, se solicită beneficiarului să precizeze numărul de locuri de muncă create prin proiect, atât în faza de implementare cât și în faza operațională. De menționat este faptul că nici una dintre secțiunile menționate ce ar fi trebuit completate de beneficiar **nu este punctată în cazul grilei de evaluare și selecție a proiectelor**, motiv pentru care aceste secțiuni nu sunt completate sau sunt completate doar cu numărul locurilor de muncă ale echipei de proiect.

În urma centralizării datelor obținute pentru întregul program, situația locurilor de muncă ce se preconizează a fi create se prezintă astfel:

Tabelul 8.3-1 Situația locurilor de muncă preconizate a fi create în cadrul POS Mediu

AP	DMI	Total locuri de muncă implementare	Total locuri de muncă operare
1		12.795	1.294
2	DMI 2.1	3.417	4.100
	DMI 2.2	53	31
3		1.191	NA
5	DMI 5.1	355	NA
	DMI 5.2	NA	NA
Total		17.811	5.425

Situația privind locurile de muncă ce se preconizează a fi create pentru fiecare Axă Prioritară și regiune de dezvoltare este prezentată centralizat în **Anexa 8.3.1** și detaliat în **Anexele 8.3.2 – 8.3.24**.

8.3.1.3 Concluzii

- Numărul total de locuri de muncă ce se prevede a fi creat în cadrul programului este de 17.811 locuri de muncă în perioada de implementare și 5.425 locuri de muncă în perioada de operare. Se poate spune că atingerea obiectivelor programului ar putea

contribui la generarea de locuri de muncă;

- Nu au putut fi stabilite așteptările inițiale și nici indicatorii de bază dat fiind faptul că indicatorul care se referă la locurile de muncă generate (atât în perioada de implementare cât și în cea de operare) lipsește din documentele de programare (DCI), datele fiind greu accesibile;
- Indicatorul referitor la crearea de locuri de muncă nu a putut fi extras direct din SMIS și deci informațiile generate de SMIS cu privire la locurile de muncă nu pot fi analizate și structurate;
- Indicatorul referitor la crearea de locuri de muncă nu este punctat în cadrul grilelor de evaluare și selecție a proiectelor;
- Ca o consecință a faptului că Indicatorul referitor la crearea de locuri de muncă nu este punctat în grila de evaluare, nu toți beneficiarii au acordat atenție acestui indicator. S-a constatat că unii beneficiari au completat numai indicatorul de creare de locuri de muncă în perioada de implementare nu și în cea de operare;
- OI POS Mediu dar și UIP-urile nu au în sarcină colectarea informațiilor referitoare la generarea de locuri de muncă, motiv pentru care acesta nu este urmărit;
- Datele referitoare la numărul locurilor de muncă ce vor fi create în perioada de operare nu pot fi culese decât în ex-post dat fiind faptul că proiectele nu sunt finalizate;
- Pentru Axa Prioritară 4 se pot identifica numai locuri de muncă create indirect dar care nu au făcut obiectul cercetării. În urma discuțiilor reprezentanții AM POS Mediu se poate efectua și colectarea locurilor de muncă create indirect.

8.3.1.4 Recomandări

- AM POS Mediu ar trebui să ia decizia de includere în macheta documentelor de raportare periodică a informațiilor referitoare la crearea de locuri de muncă.

8.3.2 Analiza contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate pentru investitori în regiunile unde acestea s-au implementat

Din cercetarea întreprinsă a rezultat faptul ca proiectele finanțate prin POS Mediu contribuie la atragerea investitorilor în regiune, astfel asigurându-se “nevoile de bază” în regiunea respectivă (alimentare cu apă, canalizare, protecția împotriva inundațiilor, etc.) ce duc la îmbunătățirea condițiilor de viață și de sănătate a populației.

Este necesară o analiza pertinentă a avantajelor competitive dar și comparative a zonei studiate, la nivel sectorial, ca și complementaritatea cu alte programe, ținând cont de resursele existente (inclusiv forța de muncă). Trebuie avuți în vedere și factorii ce acționează la nivel

macro și modul în care aceștia influențează nivelul micro.

POS Mediu este complementar cu alte programe europene în desfășurare, în mod special PNDR, POS Competitivitate, POR. Pe de altă parte a reieșit faptul că există o serie de alți factori ce influențează gradul de atractivitate al unei regiuni precum:

•Fiscalitatea;	•Cultura.
•Calitatea forței de muncă;	•Existența fondurilor europene;
•Resursele (energie, agricultură, petrol);	•Geopolitica (este stat al Uniunii Europene);
•Piața;	

Recomandări

La finalul perioadei de programare 2007 – 2013 se recomandă elaborarea unui studiu de evaluarea a atractivității fiecărei regiuni luându-se în considerare toate investițiile dar și finanțările prin programele operaționale și europene.

În **Anexa 8.3.25** sunt prezentate rezultatele analizei efectuate în vedere identificării contribuției proiectelor POS Mediu la creșterea gradului de atractivitate pentru investitori în regiunile unde acestea s-au implementat.

8.3.3 Prezentarea unor indicatori care să sprijine datele furnizate cu privire la impactul socio-economic al proiectelor finanțate

Ca urmare a rezultatelor obținute în urma analizei prezentate în **Anexa 8.3.26**, pot fi enunțate următoarele concluzii:

- Cu toate că POS Mediu nu este în sine un program care să fie „producător” de forță de muncă în contextul crizei economice, programul contribuie la diminuarea efectelor crizei prin numărul locurilor de muncă create prin implementarea proiectelor;
- Indicatorul socio-economic ce poate fi colectat este cel referitor la crearea de locuri de muncă (atât în perioada de implementare a proiectelor cât și în faza de operare) cu condiția ca acesta să fie solicitat în următoarea perioadă de programare. De asemenea este nevoie ca indicatorul să fie punctat în grila de evaluare a cererii de finanțare.

8.4 A4. Relevanța priorităților și obiectivelor definite în strategia POS Mediu în contextul modificărilor socio-economice intervenite față de perioada elaborării programului

8.4.1 Analiza menținerii relevanței strategiei POS Mediu, prin examinarea schimbărilor socio-economice care au avut loc în România în perioada evaluată

8.4.1.1 Principalii indicatori socio-economici cu efecte asupra POS Mediu

Contextul socio-economic din România în intervalul de la lansarea POS Mediu și până în 2011 a fost unul dificil, caracterizat de o evoluție oscilatorie, instalată pe fondul unei creșteri economice spectaculoase în intervalul 2007-2008, urmată brusc de un punct de inflexiune în anul 2009 în care s-a înregistrat o creștere economică negativă, și o revenire lentă în anul 2010, creștere care se menține și în ultimul an al seriei de date. Examinarea schimbărilor socio-economice care au avut loc în România în perioada evaluată este efectuată și prezentată în **Anexa 8.4.1** prin intermediul unui set cuprinzător de indicatori socio-economici.

Astfel urmărind tabloul evoluției în dinamică a acestor indicatori, prezentat în anexa sus menționată, se evidențiază modificările intervenite începând din anul 2009 odată cu instalarea și în România a crizei economice și financiare internaționale, iar coroborat cu specificul și stadiul de realizare a obiectivelor din cadrul POS Mediu, se desprind următoarele **concluzii**:

- **Deprecierea accentuată a monedei naționale în raport cu euro** prin creșterea ratei de schimb leu/euro cu 26,9 % în anul 2009 față de 2007 (depreciere care s-a menținut relativ la același nivel mediu anual și în următorii ani până în 2011) a creat un cadru favorabil manifestării unor posibile dificultăți financiare la nivelul furnizorilor de bunuri și prestatorilor de servicii și lucrări, ca urmare a obligativității încadrării în oferta financiară de la momentul atribuirii acestor contracte; consecințele se pot regăsi în planul respectării specificațiilor tehnice și a calității lucrărilor angajate și totodată, în necesitatea unei mai riguroase monitorizări a implementării fizice și financiare a proiectelor de către compartimentul specializat din cadrul OI și de la nivelul AM POS Mediu. Această provocare a început să se manifeste destul de timpuriu, la nici 2 ani de la lansarea ciclului de implementare a POS Mediu;
- Efectul deprecierii monedei naționale în raport cu euro a fost accentuat de **creșterea bruscă cu 5 procente a taxei pe valoare adăugată (TVA)**, de la 19% la 24% cu începere din luna iulie 2010, ceea ce a condus la o serie de scumpiri ale bunurilor și serviciilor care intră în structura contractelor de lucrări pentru proiectele de investiții de infrastructură de mediu;
- **Problemele în asigurarea co-finanțării de la bugetul de stat precum și de la bugetele locale** a proiectelor aprobate și aflate în implementare. Având în vedere că în conformitate cu Decizia CE nr. 3467/2007 la nivelul POS Mediu rata de co-finanțare

aprobată a fost de aproximativ 80,42%, ca urmare a deciziei favorabile a UE privind aplicația înaintată de România spre analiză în cadrul mecanismul „top-up”²⁰, rata de cofinanțare a crescut la 85%, ceea ce a antrenat modificarea POS Mediu cu începere din 26 ianuarie 2012. Această decizie, adoptată la solicitarea AM POS Mediu, este menită să conducă la o presiune mai mică asupra bugetului de stat, precum și a bugetelor locale și totodată la asigurarea fondurilor necesare pentru o implementare adecvată a proiectelor;

- Nu în ultimul rând, evoluțiile negative din cadrul macroeconomic ca urmare a crizei economice și financiare au condus la lipsa și, totodată, la **scumpirea banilor în sistemul bancar**, cu consecințe imediate asupra accesului la finanțare al agenților economici implicați în contractele angajate pentru lucrări de investiții, în contextul **înăspririi condițiilor în ceea ce privește analiza de bancabilitate a proiectelor și de acordare a creditelor bancare** (*credite-punte* menite să asigure perioada de pre-finanțare din partea beneficiarilor până la plata cererilor de rambursare înaintate). Sistemul bancar confruntat cu propriile lui probleme în perioada de manifestare acută a crizei financiare a devenit fie ezitant în a angaja împrumuturi către beneficiarii de proiecte din sectorul public fie și-a înăsprit condițiile asigurătorii în relația cu operatorii economici, inclusiv cei care angajaseră sau urmau să angajeze lucrări, servicii în procesul de achiziție publică pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene, inclusiv cele privitoare la ameliorarea infrastructurii de mediu din România. Pornind de la premisa că valoarea medie a proiectelor majore finanțate din POS Mediu (de ex. cele de pe Axa Prioritară 1) este mult mai mare în raport cu proiecte finanțate pe alte axe prioritare în cadrul POS Mediu, precum și în cadrul altor PO, se poate trage concluzia că efectul negativ al problemelor financiare ale operatorilor de pe Axa Prioritară 1 a fost chiar mai puternic cu manifestări în nerespectarea cerințelor contractului de finanțare, în ultimă instanță și respectiv solicitări de reconsiderare a unor termene din grafic care au trebuit să facă obiectul unor acte adiționale și unor prelungiri de perioade de implementare etc..

Deși, după 2009 s-au manifestat acest set de provocări de ordin general, schimbările contextului socio-economic determinate de criza economică și de măsurile de combatere și redresare luate de Guvern nu au afectat relevanța obiectivelor asumate prin POS Mediu. Dimpotrivă, s-ar putea conchide, necesitățile identificate în timpul perioadei de elaborare a Programului au rămas la fel de relevante, dacă nu chiar mai stringente comparativ cu estimările inițiale având în vedere

²⁰ Din totalul de 27.485.566,14 euro acordat POS Mediu prin mecanismul de top-up, suma de 14.698.305,58 euro a fost solicitată ca deschidere de credite bugetare pentru a fi utilizată în anul 2012 drept cofinanțare de la bugetul de stat pentru beneficiarii POS Mediu, diferența de 12.787.260,56 euro urmând a fi reportată cu aceeași destinație în anul următor.

blocajul care a intervenit pe linia oricăror alte investiții în infrastructura de mediu atât din surse publice, centrale și locale, cât și din surse private. Analiza măsurilor necesare a avut în vedere cerințele de respectare a standardelor de mediu ale UE convenite prin Tratatul de Aderare, iar acest fapt se poate conchide că nu era în legătură cu criza economică.

Recomandare: deoarece criza economică nu afectează relevanța obiectivelor și, respectiv intervențiilor în planul investițiilor prevăzute prin portofoliul de proiecte, în contextul asumării încă scăzute a implementării proiectelor POS Mediu de către beneficiarii de finanțare, mai ales din rândul autorităților locale confruntate cu multiple dificultăți, se recomandă ca să se acționeze în vederea creșterii conștientizării prin activitatea de IP și comunicare, precum și prin activitățile de pregătire și AT a relevanței intervențiilor POS Mediu la nivelul acestora și a necesității atingerii obiectivelor asumate prin îndeplinirea indicatorilor stabiliți la nivel de proiecte și, de program în ansamblul său.

8.4.1.2 Actualizarea analizei mediului operațional și a analizei SWOT din cadrul POS Mediu

Acest sub-capitol include o reevaluare a principalelor aspecte de mediu în vederea evaluării punctelor tari și a punctelor slabe, respectiv a oportunităților și a amenințărilor, care au stat la bază pentru formularea obiectivelor și Axelor Prioritare ale Programului Operațional Sectorial Mediu și totodată actualizarea acestora ca bază pentru viitorul proces de planificare strategică a următoarei perioade de programare. Un rezumat al principalelor aspecte subliniate în analiza SWOT care a stat la baza Strategiei POS Mediu pentru perioada de programare 2007-2013 este prezentat mai jos.

Puncte tari. În etapa de pregătire a POS Mediu analiza s-a focalizat, în principal, pe identificarea acelor factori interni pozitivi, atât la nivel de ansamblu cât și pe fiecare dintre sectoarele reținute în analiza SWOT, care contribuiau la conformarea cu acquis-ul de mediu, pe experiența dobândită până atunci în programare și în implementarea măsurilor de mediu finanțate din UE, IFI sau din alte surse. Tocmai pe baza acestei experiențe acumulate, a fost introdus un sistem nou, descentralizat teritorial, pentru gestionarea viitoarelor fonduri. Astfel că, în analiza SWOT care a stat la baza proiectării POS Mediu a fost considerat punct tare inclusiv faptul că până la acea dată se reușise stabilirea responsabilităților și pregătirea procedurilor operaționale pentru funcționarea sistemului de implementare.

Puncte slabe. În ceea ce privește slăbiciunile interne sectoarelor și sistemului de implementare, identificate în pregătirea POS Mediu, se observă un accent prioritar pe absența resurselor financiare. Totodată, s-a pus accentul pe calitatea defectuoasă a mediului, cu mult sub nivelul

standardelor UE, în special din cauza lipsei investițiilor pe termen lung pentru infrastructura de apă și deșeuri, precum și a sistemelor neadecvate de management de mediu, la care se adaugă un grad scăzut de conștientizare a populației și cunoașterea insuficientă a principiilor dezvoltării durabile.

Astfel, principalele puncte slabe în sectoarele de mediu au fost identificate în zona rețelelor de canalizare și cele de tratare a apei, care erau inadecvate, accesul scăzut la sistemele de apă/apă uzată, infrastructura precară de gestionare a deșeurilor, poluarea aerului rezultată din sistemele de încălzire urbană și slaba gestionare a ariilor protejate stabilite la data elaborării POS Mediu.

Capacitatea administrativă și de gestionare limitată în realizarea îmbunătățirii infrastructurii de mediu este evidențiată în analiza SWOT care a stat la baza diagnosticării situației din etapa de pregătire a POS Mediu. Capacitatea administrativă limitată a structurilor responsabile cu gestionarea și implementarea proiectelor, lipsa de experiență a noilor angajați, cât și lipsa experienței în domeniul achizițiilor publice au fost identificate ca puncte slabe.

În ceea ce privește analiza factorilor externi sectoarelor principale, precum și sistemului de implementare se pot extrage următoarele concluzii, și anume:

Referitor la **oportunități**, văzute ca niște ocazii favorabile ce țin de manifestarea factorilor în viitor, se constată că cele mai importante rezidă în potențialul acces la fondurile UE pentru îmbunătățirea infrastructurii de mediu, care ar fi trebuit să acționeze ca un stimulent puternic pentru ca autoritățile locale să aplice reforme strategice a căror cerință să fie regionalizarea serviciilor publice ca instrument predominant, cu scopul de a îndeplini obiectivele de mediu pe termen scurt, dar și de a asigura durabilitatea pe termen lung și o dezvoltare regională echilibrată.

În schimb, din punct de vedere al capacității administrative, oportunitățile au fost identificate în cadrul proiectelor PHARE și ISPA, ce pun la dispoziție mijloace și instrumente de îmbunătățire a cunoștințelor angajaților în domeniul gestionării proiectelor, fapt care indică mai mult o ancorare în trecut decât căutarea unor ocazii favorabile care să reprezinte o proiecție a viitorului. Totodată, relația dintre diferiți factori de influență nu a fost corect identificată și evidențiată.

În ceea ce privește **amenințările**, amenințarea majoră identificată în stadiul pregătirii Strategiei POS Mediu a fost cea referitoare la sustenabilitatea costurilor de investiție în ceea ce privește proiectele co-finanțate internațional, în special în localitățile mici și mijlocii.

În plus, au fost identificate posibile dificultăți de natură organizatorică, politică și financiară, pe care le implică procesul de regionalizare în sectoarele de apă și deșeuri.

O altă amenințare a fost legată de rezistența la schimbare în ceea ce privește descentralizarea în managementul măsurilor de la pre-aderare la managementul programelor UE de post-aderare.

Disponibilitatea terenurilor pentru dezvoltarea măsurilor de mediu este considerată tot o amenințare în unele sectoare, cum ar fi cel al construcției infrastructurii de deșeuri. Totodată, s-a anticipat că pot să apară dificultăți și în ceea ce privește implementarea planurilor adecvate de management în ariile naturale protejate, în cazurile în care terenurile sunt în proprietate privată.

Nu în ultimul rând, pe lista amenințărilor majore posibile a fost listat și pericolul dezangajării fondurilor în cazul încălcării prevederilor regulamentelor UE sau neîndeplinirea regulii $n+3/n+2$.

Constatările succinte de mai sus conduc către o serie **de concluzii** preliminare, respectiv:

- Analiza SWOT realizată în pregătirea POS Mediu pune în evidență un efort major de identificare și listare a factorilor de influență din mediul intern și cel extern sectoarelor și sistemului de implementare fapt ilustrat de lista cuprinzătoare identificată;
- Spre deosebire de analiza factorilor interni sub aspectul punctelor tari și, respectiv slabe, la secțiunea de factori externi s-a renunțat la abordarea pe două niveluri: generală, urmată de cea sectorială, în efortul de identificare a unor aspecte specifice, particulare sectoarelor de mediu;
- Atât oportunitățile, cât și amenințările sunt tratate la nivel global, fapt care conduce la concluzia că acești factori externi identificați își exercită o influență comună în toate sectoarele de mediu, precum și asupra sistemului de implementare;
- În același timp, se remarcă faptul că analiza SWOT astfel inițiată nu merge mai departe printr-o analiză încrucișată, într-un format matriceal, cu scopul de a pune în evidență intensitatea legăturii dintre punctele tari, punctele slabe și, respectiv oportunitățile și riscurile identificate, pentru a stabili în ce măsură punctele tari vor contribui la valorificarea oportunităților iar punctele slabe vor bloca fructificarea oportunităților astfel identificate prin exercițiul de programare efectuat;
- De asemenea, absența analizei încrucișate nu a permis evidențierea modului în care punctele tari asupra cărora s-a căzut de acord că reprezintă atitudini ale sectoarelor și sistemului de implementare vor reuși să minimizeze amenințările listate, sau în ce măsură punctele slabe ar fi contribuit la adâncirea respectivelor amenințări. Prin urmare, faptul că analiza SWOT s-a oprit la stadiul identificării celor două categorii de factori de influență nu a permis nici validarea sau invalidarea punctelor tari și,

respectiv a celor slabe și nici stabilirea unei ordonări ierarhice de importanță și mai ales a lipsit analiza de identificarea “plusurilor” de luat în considerare în elaborarea Strategiei POS Mediu;

- Prin „plusuri” în accepțiunea metodologică a efectuării analizei SWOT într-un format matriceal cerut de procesul de planificare strategică se definesc acele zone de interferență unde *punctele tari favorizează valorificarea oportunităților și minimizează amenințările*, precum și zone de întretăiere în care *punctele slabe nu blochează valorificare oportunităților și nu adâncesc amenințările care vin din mediul extern sectorului de mediu și sistemului de implementare a POS Mediu*.

Ca urmare a constărilor mai sus evidențiate în procesul de validare și actualizare a analizei SWOT se propune restructurarea analizei într-o abordare matriceală. Astfel, în tabelul matrice prezentat în **Anexa 8.4.2** se propune actualizarea analizei SWOT pe ansamblu sector mediu, astfel validată de grupele de lucru în cadrul panelului²¹ de experți reprezentând principalele părți interesate, precum și pe sectoarele principale care constituie axe prioritare și domenii de intervenție ale POS Mediu.

În concluzie finală, actualizarea analizei SWOT la momentul evaluării intermediare a implementării POS Mediu a urmărit să verifice și să evidențieze dacă factorii interni identificați și prezentați în matricele din **Anexa 8.4.2** își mențin acțiunea și validitatea, precum și să identifice de o manieră consultativă factori noi de natură internă sectoarelor principale de intervenție a POS Mediu și sistemului de implementare și administrare. Astfel, în exercițiul de evaluare intermediară, supozițiile de lucru avansate în actualizarea analizei SWOT au fost verificate, printr-o abordare participativă, respectiv prin implicarea reprezentanților din grupurile țintă de beneficiari ai POS Mediu la nivelul fiecărei axe prioritare, precum și la nivelul sistemului de implementare AM/OI/POS Mediu, precum și ai altor părți interesate.

8.4.2 Identificarea efectelor modificării contextului socio-economic cu impact asupra realizării strategiei POS Mediu, prezentarea și explicarea acestora, precum și a tendințelor viitoare.

Față de contextul analizei macro-economice a CSNR, care evidenția o evoluție pozitivă a creșterii economice și a climatului socio-economic general, identificând o posibilitate limitată de intervenție a unor factori externi perturbatori, evoluția socio-economică din 2007 și începutul anului 2008 s-a înscris în tendințele previzionate la momentul stabilirii priorităților strategice. Ulterior, în perioada 2009-2012 efectele crizei financiare și economice globale s-au resimțit din ce în ce mai acut, deteriorarea mediului economic și financiar internațional fiind

²¹ Panel de consultare și validare a analizei SWOT actualizate, organizat la București în data de 7 martie 2013

în plină desfășurare. Analiza de detaliu a modificărilor intervenite în contextul socio-economic este prezentată în **Anexa nr. 8.4.3.**

Cu toate acestea, schimbările contextului socio-economic determinate de criza economică nu au afectat relevanța intervențiilor din cadrul POS Mediu. Necesitățile identificate în timpul perioadei de elaborare a Strategiei POS Mediu rămân cel puțin la fel de relevante în raport cu planificarea inițială. Analiza angajamentelor asumate de România de respectare a standardelor de mediu ale UE convenite prin Tratatul de Aderare relevă că sunt independente de aspectele declanșate de criza economică iar alocările financiare de la UE pentru realizarea acestor obiective de conformare a fost o reală oportunitate de punere la adăpost în fața unor amenințări venite în condițiile situației de criză financiară cu implicațiile ei asupra colectării veniturilor și alocării cheltuielilor pentru investiții de la bugetul național și, respectiv bugetele locale.

În baza analizei coroborate cu datele și informațiile din secțiunea 2 a **Anexei 8.2.2.** „Analiza stadiului de implementare a POS Mediu la 30 iunie 2012”, în planul impactului asupra realizării Strategiei POS Mediu se pot reține următoarele concluzii:

- Un grad ridicat de angajare pe tema tratării apei uzate de 55,9%, urmată de angajarea alocării pe tema managementului și distribuției apei potabile, ambele reprezentând în fapt obiectivele Axei Prioritare 1 din POS Mediu care deține greutatea specifică cea mai mare în cadrul acestui program;
- Din punct de vedere al angajării pe teme prioritare, pe locul al treilea se poziționează managementul deșeurilor menajere și industriale care dețineau o pondere de 11,4 % din valoarea contractelor încheiate până la sfârșitul anului 2011, temă care alături de cea a reabilitării siturilor poluate istoric constituie obiectivul AP 2 din POS Mediu, a doua ca importanță judecat din perspectiva greutății specifice deținute în valoarea totală a acestui program operațional;
- În mod comparativ cu aceste teme deja analizate, ponderea angajărilor efective pe celelalte teme prioritare este mai mică, respectiv calitatea aerului are o pondere de 3,6% din sumele angajate prin contracte încheiate de finanțare a proiectelor iar eficiența energetică, co-generarea se ridică la 1,3% din valoarea cumulată a contractelor angajate;
- Aceste două teme contribuie la atingerea obiectivului Axei Prioritare 3 din POS Mediu, în timp ce tema privind promovarea biodiversității și protecția naturii, inclusiv situri NATURA 2000, care cumula o pondere de 1,7% din valoarea contractelor angajate face obiectul Axei Prioritare 4 din POS Mediu;
- Tema prevenirii riscurilor, inclusiv elaborarea și punerea în aplicare a planurilor și

măsurilor pentru prevenirea și gestionarea riscurilor naturale și tehnologice, care face obiectul Axei Prioritare 5 din POS Mediu antrena un procent de 2,1% din valoarea cumulată a contractelor angajate în baza proiectelor aprobate la sfârșitul anului 2011.

În ceea ce privește tendințele viitoare la nivelul contextului socio-economic, pentru perioada 2013-2015 se estimează că economia românească își va relua creșterea mai susținută, cu un ritm apropiat de potențial, fiind posibilă o creștere a produsului intern brut, în medie, cu 2,6% anual²². Astfel, creșterea economică se va baza în cea mai mare măsură pe cererea internă estimată a se mări cu o medie anuală de 3,2%. De asemenea, formarea brută de capital fix se va accelera pe fondul îmbunătățirii finanțării proiectelor de infrastructură prioritare, cu un ritm mediu anual de 6%. Exporturile de bunuri și servicii vor înregistra un avans, în termeni reali, cu o medie anuală de 5,3%, iar importurile de bunuri și servicii cu 6,4%.

Creșterea economică în această perioadă va fi susținută pe latura ofertei interne, în principal, de construcții și industrie, a căror valoare adăugată brută se va majora, în medie, anual cu 5,6%, și respectiv cu 2,3%. Sectorul serviciilor va înregistra, de asemenea, o accelerare a dinamicii, ritmul mediu anual fiind de 2,2%. Pentru agricultură se estimează creșteri care sunt caracteristice unor perioade climatice normale pentru România, respectiv, după o majorare cu 4,4% în 2013 ca efect de bază – scăderea semnificativă în 2012 – în următorii ani creșterile nu vor depăși 1,4%, rezultând un ritm mediu anual de 2,3%.

Cu privire la perspectivele implementării Strategiei POS Mediu în contextul schimbărilor socio-economice intervenite și a tendințelor care se conturează, a dificultăților, factorilor de influență noi apăruiți și a provocărilor la adresa sistemului de implementare **se poate concluziona că:**

- POS Mediu este un program operațional cu perspective de realizare a performanței din punct de vedere al angajării fondurilor;
- Sectorul de apă este cel mai performant sector finanțat prin POS Mediu 2007-2013 și cu perspective de îndeplinire a indicatorilor de realizare;
- De asemenea, sectorul de protecția naturii și termoficare dovedesc un real potențial de angajare a fondurilor alocate, premisele fiind favorabile pentru îndeplinirea indicatorilor;
- În schimb, sectoarele de management al deșeurilor și de protecție a riscului la inundații au avut performanțe sub așteptări și în perioada următoare de implementare se vor confrunta cu provocări substanțiale care vor pune în pericol îndeplinirea indicatorilor asumați.

²² Conform cu estimările Comisiei Naționale de Prognoză, Raport Strategic Național 2012 (draft supus dezbaterii publice), secțiunea 6.1. Previzuniile privind evoluțiile socio-economice, <http://www.fonduri-structurale.ro/detalii>

8.4.3 Examinarea relevanței indicatorilor POS Mediu pentru realizarea obiectivelor acestuia, în contextul modificărilor socio-economice survenite

După cum s-a concluzionat deja, modificările socio-economice survenite nu au fost de natură a afecta relevanța obiectivului general și al obiectivelor specifice ale Strategiei POS Mediu și nici nu au fost de natură să modifice relevanța indicatorilor stabiliți la nivel de POS Mediu cu singură excepție a nevoii de a reconsidera importanța indicatorului „număr de locuri de muncă”.

Deși acest program operațional nu urmărește prin setul de indicatori de bază care sunt prevăzuți în documentele de programare, respectiv DCI, indicatorul număr de locuri de muncă nou create, totuși se poate aprecia ca o contribuție la combaterea efectelor crizei economice faptul că prin intermediul investițiilor finanțate s-au construit o serie de locuri de muncă și acest lucru s-a produs mai ales într-o perioadă în care în alte sectoare de activitate puternic afectate de criză locurile de muncă erau distruse.

Data fiind dimensiunea și complexitatea proiectelor majore și nemajore finanțate prin POS Mediu, care cuprind cu predilecție componente “hard”, de investiții de anvergură și cu un impact substanțial în plan local, se poate conchide că una din principalele externalități asupra mediului economic și de afaceri o constituie tocmai faptul că aceste proiecte de investiții contribuie la crearea unui număr important de locuri de muncă atât în perioada de ridicare a investițiilor respective dar, mai ales, ulterior în perioada de operare a obiectivelor de investiții create. Aceste investiții în infrastructura de mediu vor fi în măsură să producă un efect de antrenare a unor investiții private subsecvente, în domenii complementare sau conexe contribuind astfel la dezvoltarea economică locală și regională. Totodată, luând în considerare domeniilor prioritare care fac obiectul proiectelor de investiții în infrastructura de mediu, se anticipează că acestea vor avea un impact major asupra îmbunătățirii condițiilor de locuire, asupra sănătății populației din zonele unde se ridică aceste obiective de investiții, a sănătății publice, efecte ce se vor oglindi într-o calitate superioară a vieții populației, cu impact asupra dezvoltării sociale.

Recomandare

Astfel, pornind de la faptul că în cadrul prezentului exercițiu de evaluare intermediară s-a reușit determinarea numărului total de locuri de muncă ce se anticipează²³ a fi create în cadrul POS

²³ Mențiune cu privire la sursa de documentare a indicatorului: Întrucât acest indicator nu poate fi obținut în cazul POS Mediu din SMIS statistica menționată s-a obținut din analiza cererilor de finanțare ale proiectelor aprobate la finanțare. Astfel, Pentru **axele 1, 2, 3 și 5** a fost folosit Ghidul solicitantului, respectiv Anexa 1.a) - Formular pentru proiectele majore și nemajore de infrastructura (cerere de finanțare). Secțiunea B 5.2 a acestei Anexe se ocupă de obiectivele socio-economice. Secțiunea **E 2.4** – reflectă „**Impactul proiectului asupra ocupării forței de muncă**” și se solicită beneficiarului să indice numărul locurilor de muncă ce vor fi create (exprimate în echivalenți normă întreagă (ENI)), precum și durata medie a

Mediu - 17.811 locuri de muncă în perioada de implementare a proiectelor și, cel puțin 5.425 locuri de muncă în perioada de operare, se propune analiza includerii în setul de indicatori de program a indicatorului “*număr de locuri de muncă nou create*” în cadrul Axelor Prioritare 1-5 chiar pentru POS Mediu 2007-2014 și, pentru perioada următoare de programare.

8.4.4 Identificarea și prezentarea unui set de măsuri și acțiuni practice pentru a conduce la revizuirea/atingerea obiectivelor ținând cont de contextul socio-economic actual și prognozat pentru perioada 2013 - 2015.

Concluzie:

Deficitul de capacitate instituțională în gestionarea fondurilor angajate pentru proiectele majore de investiții de mediu reprezintă una dintre problemele esențiale ale perioadei 2007-2012 atât la nivelul AM-OI POS Mediu, cât mai ales la nivelul beneficiarilor de finanțare, cu precădere în ceea ce privește implementarea proiectelor majore de către autoritățile publice locale.

Măsură recomandată:

- Din perspectiva acestei constatări o măsură necesară se referă la necesitatea simplificării procedurilor operaționale de sistem, prin elaborarea de instrucțiuni și abordări clare și unitare cu privire la implementare, întărirea funcției de supervizare și control a AM/OI POS Mediu, pe fondul responsabilizării suplimentare pe linia monitorizării progresului financiar, a auditului la nivel de proiect. Existența unei Strategii de asistență tehnică realiste și flexibile, care să servească nevoilor identificate în implementarea proiectelor din cadrul programului atât la nivelul AM, cât și al OI POS Mediu și al Beneficiarilor de finanțare pe proiecte majore.

Concluzie:

Autoritățile publice locale (APL) reprezintă o importantă categorie de beneficiari, de care depinde în mare măsură absorbția fondurilor din cadrul POS Mediu, dat fiind faptul că ele au în implementare proiecte din categoria celor majore. Pe parcursul perioadei 2007-2012 unele dintre APL au acumulat un portofoliu de mai multe proiecte majore în cadrul diferitelor Axe

acestor locuri de muncă. În ceea ce privește proiectele de pe **AP 4**, în Sesiunea S1 conform Cererii de Finanțare, *Secțiunea B12.2 – Resurse Umane Alocate* se solicită beneficiarului să precizeze care sunt resursele umane alocate proiectului (existente și viitoare) și concluzii cu privire la suficiența/insuficiența acestora; În Secțiunea **B 13 - “Rezultate anticipate, impactul asupra angajării”**, se solicită beneficiarului să precizeze numărul de locuri de muncă create prin proiect, atât în faza de implementare cât și în faza operațională.

prioritare²⁴ ale POS Mediu sau chiar proiecte cu finanțare de pe mai multe programe operaționale, cum ar fi de exemplu în cazul acestei categorii de solicitanți eligibili din cadrul POR, fapt care ridică provocări pe direcția capacității administrative, de co-finanțare și de implementare simultană, mai ales în contextul nou adus de criza economică și financiară. Existența la nivelul acestora a unor UMP sau/și a UIP cu o capacitate administrativă și de implementare corespunzătoare în măsură a gestiona probleme impuse de implementarea mai multor proiecte concomitent sau parțial concomitent, este o condiție esențială pentru îndeplinirea indicatorilor asumați prin proiecte și care se vor repercuta automat asupra realizării indicatorilor POS Mediu. De propria capacitate a UMP/UIP, securizată și consolidată prin expertiza adecvată a furnizorilor de asistență tehnică angajați în pregătirea și implementarea activităților din proiectele finanțate, depinde în mare măsură identificarea și soluționarea timpurie a unor factori negativi a căror influență nedetectată la timp poate conduce la apariția unor probleme, precum cele legate de situația juridică a terenurilor aferente investițiilor și punerea acestora la dispoziția proiectului, de fluxurile financiare și disponibilitățile de numerar la nivelul bugetului local mai ales în situația reducerii procentului de pre-finanțare sau al atingerii plafonului de îndatorare și imposibilitatea atragerii de surse de finanțare alternative din credite bancare, în situațiile când sunt implementate concomitent mai multe proiecte, de achizițiile publice sau de elaborarea/aprobarea unor documentații tehnice de calitate de către o serie de factori de răspundere etc..

Măsura recomandată:

- Sporirea controlului (ca frecvență și tehnicitate) asupra implementării la timp a proiectelor pentru a respecta termenele limită stabilite. Folosirea serviciilor de AT pe partea exercitării controlului tehnic și de calitate, întărirea răspunderii auditorilor care să inspecteze documentele justificative înaintea oricărei cereri de rambursare înaintată astfel încât prin rapoartele de audit să se andorzeze raportările cu privire la progresul financiar al implementării proiectelor în condițiile respectării legalității și a celorlate reglementări opozabile și procedurilor instituite. Folosirea AT pentru acțiunile de monitorizare a implementării necesare în vederea identificării proiectelor problematice și a agreării cu beneficiarul de finanțare a unui plan de măsuri de remediere și accelerare a implementării de care este pe deplin responsabil.

Concluzie:

²⁴ A se vedea lista CJ care au în implementare atât proiecte de investiții sau reabilitare a infrastructurii de apă și apă uzată, dar și proiecte de construcție a unor facilități noi, moderne pentru un management integrat al deșeurilor de la colectare la depozitare și reciclarea sau CL municipale care au/și proiecte de reabilitarea-retehnologizare a sistemelor de termoficare.

O altă deficiență întâlnită în sistemul de implementare a POS Mediu rezidă în capacitatea redusă de monitorizare indicatorilor de program la nivel de AM și, mai ales OI POS Mediu care să permită măsurarea gradului de atingere a obiectivelor POS Mediu în momente diferite pe parcursul implementării și nu numai la finalul ciclului de implementare. Prin urmare, importantă este transpunerea legăturii și reflectarea acestora în sistemul de indicatori la nivel de proiecte, precum și managementul deficitar al riscurilor și absența unor sisteme de avertizare timpurie a semnalării acestora.

Măsuri recomandate:

- Proiectarea unui Sistem de Monitorizare a Indicatorilor Program (SMIP), care să permită realizarea de prognoze financiare privind utilizarea fondurilor și atingerea indicatorilor programați, precum și coordonarea între diferitele investiții susținute din fonduri publice în scopul concentrării resurselor și maximizării impactului.
- Angajarea unei asistențe tehnice specializate ca sprijin în proiectarea și implementarea SMIP compus din: 1.) Setul de indicatori (atât prin Strategia POD Mediu, cât și DCI), plus 2). Stabilirea de surse de documentare a valorilor indicatorilor, 3). Procedura de colectare și procesare (termene, frecvență de colectare și raportare și responsabilități de colectare); 4). Instrumente de procesare statistică și de analiză socio-economică și financiară a datelor primare colectate, editarea de rapoarte operative de progres și, nu în ultimul rând, valorificarea acestora în procesul de decizie, management. Sprijinul unei asistențe tehnice pentru crearea și operaționalizarea SMIP este evident necesar mai ales în contextul lipsei de capacitate la nivel de AM/OI POS Mediu de colectare, procesare și valorificare a informațiilor dintr-un sistem de monitorizare integrat.
- Înființarea în structura organizatorică a AM POS Mediu a unei **unități statistice** și angajarea la nivel de AM și OI POS Mediu a unui personal minim cu pregătire statistică la bază care să instrumenteze SMIP. Sesiunile de pregătire a personalului existent deja, în domeniul colectării, prelucrării, analizei și valorificării informațiilor referitoare la indicatorii de program realizate până acum nu au reușit decât să conștientizeze cu privire la importanța monitorizării indicatorilor de program dar dat fiind caracterul științific și importanța producerii de statistică la nivel de program se impune completarea schemei de personal cu oameni care să aibă calificări de bază în domeniul statistic.

8.5 A5. Analiza progresului înregistrat în implementarea POS Mediu în vederea realizării obiectivelor programului

8.5.1 Analiza portofoliului de proiecte în cadrul fiecărei AP și DMI, în scopul de a stabili dacă activitățile și indicatorii prevăzuți prin POS Mediu vor fi realizați (nivelul actual al indicatorilor și perspectivele de realizare a acestora) în scopul atingerii obiectivelor strategiei POS Mediu

Având în vedere stadiul de pregătire, depunere și contractare a proiectelor aflate în portofoliu la data de 31 iulie 2012, se remarcă un **grad ridicat de contractare** a proiectelor majore și nemajore de infrastructură în sectoarele de apă/apă uzată (40 proiecte din 44), în timp ce în sectoarele deșeurilor și inundații gradul de contractare este unul scăzut (20 proiecte din 37 preconizate, respectiv 13 proiecte din 29 preconizate).

Cu referire la evoluția anuală, se remarcă un start greoi al contractării atât a proiectelor majore și nemajore de investiții în infrastructură (Axele Prioritare 1-5) cât și în cadrul sistemelor de protecție a naturii. Se poate aprecia că ritmul procesării propunerilor de proiecte s-a îmbunătățit de la an la an; la fel și etapa de contractare a atins un nivel rezonabil de eficiență.

În pofida unui început mai lent *Axa Prioritară 1/ DMI 1.1. Extinderea și modernizarea sistemelor de apă și apă uzată* dovedește eficiență în contractare fiind cel mai performant sector finanțat prin POS Mediu 2007-2013 și cu perspective de îndeplinire a indicatorilor de realizare. Au fost create 42 companii regionale de apă (care sunt responsabile de implementarea proiectelor), față de ținta prevăzută care era de 35 companii. Se estimează că prin implementarea proiectelor aprobate și contractate la 31 iulie 2012, un număr de cca. 8.364.000 locuitori va beneficia de servicii de alimentare cu apă noi/ reabilite, iar populația deservită de sisteme noi/ reabilite de canalizare (inclusiv epurarea apelor uzate) va fi de cca. 9.752.000 locuitori echivalenți (l.e.).

Axa Prioritară 2/ DMI 2.1 Dezvoltarea sistemelor integrate de management al deșeurilor și extinderea infrastructurii de management al deșeurilor a avut performanțe sub așteptări și în perioada următoare angajarea fondurilor disponibile depinde de eficiența procesului de pregătire/ evaluare și contractare; o atenție deosebită trebuie acordată proiectelor care înregistrează întârzieri în pregătire existând riscul ca, prin întârzierea contractării, timpul rămas să fie insuficient pentru implementarea proiectelor.

În pofida faptului că la 31 iulie 2012 nu era finalizat decât 1 sistem de management integrat al deșeurilor, au fost făcute progrese majore pe majoritatea proiectelor aflate în implementare, lucru demonstrat și de numărul de contracte finalizate aflat în creștere. Prin cele 20 proiecte aflate în implementare la 31 iulie 2012, erau în curs de realizare 20 sisteme de management integrat al deșeurilor la nivel județean (ceea ce reprezintă 67% din indicatorii stabiliți la nivel

de program operațional și 80% față de ținta la nivelul anului 2012); vor fi construite 18 depozite regionale de deșeuri, 51 de stații de transfer, 15 stații de compostare, 19 stații de sortare, 5 stații de tratare mecano-biologică, 15 centre de colectare a deșeurilor și vor fi închise 99 depozite de deșeuri municipale din zonele urbane județean (ceea ce reprezintă 66% din indicatorii stabiliți la nivel de program operațional și 82% față de ținta la nivelul anului 2012). Populația totală care va beneficia de rezultatele acestor proiecte este de aproximativ 9.250.000 persoane.

Prin proiectele aflate în implementare în cadrul **Axei Prioritare 2/ DMI 2.2. Reabilitarea zonelor poluate istoric** la 31 iulie 2012 erau în curs de realizare 4 proiecte pilot de reabilitare de situri contaminate, ceea ce reprezintă 80% din indicatorii stabiliți la nivel de program operațional și 133% față de ținta stabilită pentru anul 2012. Totodată se aflau în analiză mai multe situri care ar putea face obiectul finanțării.

În ceea ce privește Axa Prioritară 3/ DMI 3.1. Reducerea poluării și diminuarea efectelor schimbărilor climatice prin restructurarea și reabilitarea sistemelor de încălzire urbană pentru atingerea țintelor de eficiență energetică în localitățile cele mai afectate de poluare, **numărul de localități pentru care se finanțează măsuri de reabilitare a încălzirii urbane a fost redus de la 8 (ținta pe total program) la 7 localități în anul 2009, deoarece proiectul pentru municipiul Reșița nu a mai îndeplinit condițiile de finanțare, iar alte 7 aplicații de finanțare urmează a fi pregătite în completarea primelor 7 proiecte.**

Astfel, sectorul termoficare dovedește un real potențial de angajare a fondurilor alocate, iar premisele sunt favorabile pentru îndeplinirea indicatorilor. Se va asigura o contribuție semnificativă la dezvoltarea infrastructurii de bază la standarde europene, cu un număr estimat de 7 sisteme de încălzire centrală reabilite. Cele 7 sisteme de încălzire centrală reabilite vor conduce la reducerea de emisii de SO₂ și NO_x provenite de la sistemele de încălzire urbană de la 80.000 la 15.000 tone, respectiv de la 7.000 la 4.000 tone, contribuind, prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, la diminuarea efectelor schimbărilor climatice.

În cadrul **Axei Prioritare 4/ DMI 4.1. Implementarea sistemelor adecvate de management pentru protecția naturii** în ceea ce privește lansarea cererilor de oferte de proiecte și răspunsul la acestea se remarcă un progres de la o sesiune la alta deși, în unele sesiuni s-au primit foarte multe propuneri de proiecte, iar în altele prea puține. În cadrul celor 5 sesiuni s-a depus un număr continuu crescător de propuneri de proiecte.

Sectorul de protecție a naturii dovedește un real potențial de angajare a fondurilor alocate, iar premisele sunt favorabile pentru îndeplinirea indicatorilor. Totuși, deși o parte din planurile

de management pentru arii protejate și situri Natura 2000 au fost realizate, nici unul nu era aprobat la nivelul lunii iulie 2012.

În ceea ce privește **Axa Prioritară 5 DMI 5.1/ DMI 5.1. Protecția împotriva inundațiilor**, progresul este foarte lent comparativ cu importanța controlării/ reducerii daunelor cauzate de inundații. La 31 iulie 2012 erau în curs de realizare 1 proiect major pentru reducerea riscului la inundații, 10 proiecte pentru finanțarea hărților de hazard și 2 proiecte pentru investiții prioritare în domeniul prevenirii și diminuării riscului la inundații (no regret measures). Investițiile finanțate au în vedere implementarea de măsuri preventive în cele mai vulnerabile zone la riscul de inundații, pentru aproximativ 1.535.000 de persoane (puțin peste ținta la nivel de program).

Progresul în ceea ce privește **Axa Prioritară 5/ DMI 5.2. Reducerea eroziunii costiere** este foarte lent, în prezent neexistând investiții în infrastructura privind controlul eroziunii costiere. La nivelul lunii iulie 2012 era semnat cu A.N.A.R. contractul de finanțare pentru proiectul de Asistență Tehnică pentru pregătire de proiecte. Proiectul pentru Master Plan se afla în evaluare finală, iar aplicația de finanțare pentru reabilitarea zonei costiere era în revizuire. Investițiile aflate în pregătire au în vedere implementarea de măsuri preventive în cele mai vulnerabile zone privind eroziunea costieră, cu o țintă de reabilitare a 10 km de litoral împotriva eroziunii costiere.

Din analiza indicatorilor specifici **Axei Prioritare 6 Asistență Tehnică** la data de 31 iulie 2012, se observă că progresul înregistrat la nivelul axei este redus, contractarea proiectelor este greoaie și utilizarea fondurilor nu acoperă necesarul de asistență tehnică la nivelul AM și OI POS Mediu. *Este necesară accelerarea procesului de licitare, contractare și derulare a contractelor, în special cele care acoperă domeniile Tematicii 1 „Sprijin către AM și OI POS Mediu în privința proceselor cheie de implementare POS Mediu”.*

Cu privire la evoluția fizică în cadrul proiectelor de infrastructură finanțate se poate aprecia că începerea lucrărilor a fost întârziată de procesul de achiziție, întârziind astfel progresul în obținerea rezultatelor scontate, alături de probleme în implementare și ritmul lent de derulare a contractelor de lucrări. Deși au fost finalizate mai multe contracte de servicii, lucrări și furnizare în cadrul unor proiecte finanțate din Axele Prioritare 1, 2, 4 și 6, totuși, cele mai importante contracte din cadrul acestora (stații de epurare, stații de tratare, depozite de deșeuri, planuri de management) se aflau în momentul evaluării în diverse faze de execuție. Din analiza datelor disponibile cu privire la evoluția lucrărilor de infrastructură și la contractele de lucrări rămase neangajate în cadrul proiectelor finanțate și, având în vedere

durata de implementare rămasă, se poate observa că există riscul ca, pentru anumite proiecte, contractarea și finalizarea tuturor lucrărilor să nu se încadreze în durata proiectului și, ca urmare, nici rezultatele preconizate să nu fie atinse. *În acest sens se recomandă o atență monitorizare însoțită de măsuri de accelerare a implementării proiectelor; punctul de pornire va fi identificarea proiectelor problematice din perspectiva implementării.*

De remarcat că modul actual de construcție a sistemului de monitorizare în cadrul POS Mediu nu asigură coerența procesului de înregistrare și cuantificare a progresului fizic și financiar raportat de către Beneficiari cu procesul de monitorizare a progresului programului în conformitate cu indicatorii menționați în POS Mediu și DCI. Activitatea de înregistrare și actualizare a progresului fizic al proiectelor nu este susținută de o soluție informatică prin intermediul căreia transmiterea și integrarea datelor și, ulterior, interogarea acestora să fie efectuată în timp real. Prin agregarea datelor colectate din diferite surse s-au observat diferențe/neconcordanțe semnificative între valorile diferiților indicatori în funcție de sursa de date, astfel încât nu au putut fi practic determinate valorile actuale ale indicatorilor în vederea realizării unei analize pertinente. Mai mult, din datele culese a reieșit riscul ca valorile prognozate ale indicatorilor să nu fie atinse în totalitate. De aici și necesitatea unei atente monitorizări a proiectelor și găsirea unor măsuri pentru creșterea ritmului implementării proiectelor/ implementarea proiectelor conform graficelor. *Este necesară utilizarea de către AM POS Mediu a serviciilor de asistență tehnică (AP6) pentru îmbunătățirea sistemului de management, inclusiv a sistemului de monitorizare ca instrument de bază al managementului programului în determinarea îndeplinirii termenelor și obiectivelor asumate, plecând de la nivel de proiect și până la nivel de Axă Prioritară și program.*

Detalii se regăsesc în **Anexa 8.5.1** Analiza portofoliului de proiecte.

8.5.2 Analiza posibilității de a realiza realocări bugetare între Axele Prioritare/domenii de intervenție ale POS Mediu pentru atingerea obiectivelor programului

Din analiza datelor disponibile privind portofoliul de proiecte la 31 iulie 2012 se poate aprecia că POS Mediu este un program operațional ce dovedește eficiență din punct de vedere al angajării fondurilor, cu o medie de 89% contractare la 31 iulie 2012 față de alocarea UE.

Astfel, sectorul de apă (primul ca pondere în valoarea alocată totală a POS Mediu) este cel mai performant, cu un grad ridicat de contractare al proiectelor ce vizează tratarea apei uzate, urmat de cele ce vizează managementul și distribuția apei potabile; sectorul de protecția naturii și cel de termoficare au potențial de angajare a fondurilor alocate; sectorul de management al deșeurilor (al doilea ca pondere în valoarea alocată totală a POS Mediu) și cel

de inundații au avut performanțe sub așteptări, în special DMI 2.2. Reabilitarea zonelor poluate istoric și DMI 5.2. Reducerea eroziunii costiere; progresul înregistrat la nivelul asistenței tehnice este redus și, în special DMI 6.1. Sprijin pentru managementul și evaluarea POS Mediu, nu acoperă necesarul la nivelul AM și OI POS Mediu.

Având în vedere contractele deja semnate, portofoliul de proiecte în pregătire/ evaluare la 31 iulie 2012 și rata de cofinanțare prevăzută în POS Mediu (revizia 30.03.2012) se poate aprecia o posibilă creștere a procentului de contractare/ angajare a fondurilor: *dacă în cadrul DMI 1.1 avem deja o supracontractare, DMI 2.1 și DMI 4.1 prezintă potențial de contractare, în timp ce progresul în cadrul DMI 5.1 și 5.2, și în cadrul AP 6 depinde foarte mult de capacitatea de pregătire și contractare a proiectelor existente în portofoliu, respectiv în Planul Anual de Achiziții Publice (PAAP).*

Angajarea fondurilor disponibile depinde de eficiența procesului de pregătire/ evaluare și contractare și de capacitatea de management a portofoliului de proiecte la nivel regional și central. *Luând în considerare și durata mare de implementare a proiectelor de infrastructură este imperios necesar ca la nivelul Axelor Prioritare 1-5 pregătirea/ evaluarea și contractarea să se finalizeze de urgență. Altfel există riscul ca timpul rămas pentru implementarea proiectelor încă neaprobată (aprox. 3 ani) să fie insuficient. O atenție deosebită trebuie acordată proiectelor ce prezintă întârzieri în pregătire (în special AP 2).*

Având în vedere cele de mai sus și coroborat cu constatările și concluziile din cadrul componentei de evaluare „B” privind eficiența procesului de pregătire/ selecția proiectelor, capacitatea Beneficiarilor de implementare a proiectelor, capacitatea de management a portofoliului de proiecte la nivel regional și central, eficiența sistemului de monitorizare și factori de influență **supunem atenției următoarele propuneri:**

- Accelerarea pregătirii/ evaluării proiectelor și a contractării, inclusiv continuarea demersurilor pentru contracararea obstacolelor identificate până în prezent în procesul de pregătire/ evaluare/ contractare a proiectelor de infrastructură;
- Realizarea unei analize a necesarului de Asistență Tehnică ce urmează a fi achiziționat în cadrul Axei Prioritare 6, inclusiv revizuirea PAAP și proiecția acestuia pentru următorii ani în cadrul actualei perioade de programare, cu scopul de a fi identificate sumele posibil a fi realocate în cadrul Axelor Prioritare sprijinite prin FEDR;
- Utilizarea economiilor în cadrul Axelor Prioritare/ DMI, respectiv luarea în considerare la supracontractare;
- Realocarea fondurilor neutilizate în cadrul Axei Prioritare 2 între DMI-uri sau către

Axa Prioritară 4;

- Finanțarea de noi proiecte de investiții din sectorul situri contaminate (situri aflate în proprietate publică sau alte situri din proprietate privată);
- Preluarea în cadrul POS Mediu a unor investiții finanțate din bugetul de stat, finalizate/realizate parțial, pentru care rambursarea cheltuielilor se poate realiza într-un termen relativ scurt.

Acestate trebuie însoțite de măsuri privind:

- Întărirea capacității de administrare a portofoliului de proiecte la nivelul structurilor centrale și regionale;
- Îmbunătățirea sistemului de monitorizare a proiectelor și a modului în care acesta furnizează informațiile necesare managementului;
- Întărirea capacității beneficiarilor de implementare a proiectelor;
- Conștientizarea beneficiarilor (potențiali) asupra faptului că partea din proiectele în derulare/ ce se vor contracta pentru care implementarea nu se va finaliza în cadrul perioadei actuale de programare va fi acoperită din fonduri de la bugetul de stat.

Detalii se regăsesc în **Anexa 8.5.2** _Analiza posibilității de a realiza realocări bugetare.

8.5.3 Evaluarea măsurii în care abordările utilizate și soluțiile de rezolvare a problemelor de mediu propuse prin proiectele finanțate vor conduce la realizarea obiectivelor programului (în particular la respectarea angajamentelor pe care România și le-a asumat prin Tratatul de Aderare a României la UE)

Actualul POS „Mediu” nu poate și nu își propune să rezolve toate problemele, ci reprezintă o primă etapă în rezolvarea acestora. Actuala perioadă de programare este centrată pe infrastructura de mediu. Proiectele selectate spre finanțare în cadrul POS Mediu trebuie să corespundă celor 5 priorități stabilite la nivel de program: *Apă potabilă și canalizare; Deșeuri; Termoficare; Protecția naturii; Inundații și zona costieră*, priorități ce rămân relevante având în vedere cerințele convenite prin Tratatul de Aderare.

Caracteristica principală a POS Mediu rezidă în structura de proiecte pe două categorii: majore și nemajore. Proiectele majore constituie obiectul Axelor Prioritare 1, 2, 3 și 5 și se bazează pe liste indicative a proiectelor, anexe la POS Mediu. Proiectele din categoria nemajore, fac obiectul Axei Prioritare 4, sunt identificate și propuse de către solicitanți și sunt selectate pe bază de concurs în cadrul apelurilor de propuneri de proiecte.

În vederea încadrării în prioritățile stabilite la nivel de program și pentru respectarea tuturor cerințelor în vederea finanțării POS Mediu, **baza de selecție a proiectelor** din POS Mediu

este diferită în funcție de Axele Prioritare.

Ghidurile pentru solicitanți pentru toate Axele Prioritare sunt puse la dispoziția potențialilor beneficiari împreună cu formularele standard ale cererilor de finanțare.

Evaluarea și selecția proiectelor în cadrul POS Mediu implică o procedură de lucru comună a OI POS Mediu și AM POS Mediu, iar decizia finală asupra selecției proiectelor este luată de AM POS Mediu. Proiectele majore sunt transmise pentru evaluare și aprobare la Comisia Europeană. Se aplică următoarele **criterii generale de selecție**: Admisibilitate; Eligibilitate; Relevanță și maturitate.

Identificarea și elaborarea/ dezvoltarea proiectelor/ cererilor de finanțare de investiții în infrastructură este un proces de durată. Dacă o propunere de proiect nu are punctaj suficient pentru calificare, aceasta presupune una din următoarele două situații: fie contribuția la îndeplinirea obiectivelor POS Mediu este nesemnificativă, fie este insuficient pregătită și necesită o revizuire considerabilă.

Modul în care sunt identificate și elaborate proiectele de investiții în infrastructură, alături de mecanismul de evaluare asigură premisele pentru ca aceste proiecte să contribuie la realizarea obiectivelor programului și astfel să contribuie la îmbunătățirea situației protecției mediului în România și la respectarea angajamentelor pe care România și le-a asumat prin Tratatul de Aderare a României la Uniunea Europeană.

Toate proiectele aflate în curs de implementare, răspund măsurilor prevăzute în cadrul principalelor domenii de intervenție, sunt în conformitate cu obiectivele stabilite în POS Mediu pentru fiecare Axă Prioritară și pot avea efecte pozitive semnificative/impact pozitiv pe termen lung asupra calității mediului înconjurător din România. În același timp proiectele au avut în vedere prevederile diferitelor documente strategice elaborate la nivel național, regional și/sau județean pe diferite sectoare de mediu.

Având în vedere portofoliul de proiecte și stadiul de implementare **se poate aprecia că proiectele finanțate prin POS Mediu își aduc contribuția la îndeplinirea obiectivelor programului și, respectiv la rezolvarea problemelor de mediu.** *Totuși, în contextul asumării limitate a proiectelor POS Mediu de către beneficiari, se recomandă ca AM POS Mediu să acționeze la nivelul acestora în vederea creșterii conștientizării relevanței intervențiilor POS Mediu. În ceea ce privește pregătirea proiectelor, o atenție deosebită trebuie acordată evitării pe viitor a deficiențelor identificate în elaborarea strategiilor/Master Planurilor, a Studiilor de Fezabilitate, Analizelor Cost – Beneficiu. În implementare, atenție deosebită trebuie acordată*

alegerii soluțiilor tehnico-economice optime (cu accent pe dimensionarea adecvată a capacităților), asumării responsabilității de către toți factorii implicați în proiect.

Detalii se regăsesc în **Anexa 8.5.3** _Evaluarea măsurii în care proiectele finanțate vor conduce la realizarea obiectivelor programului.

8.5.4 Identificarea și prezentarea unui set de măsuri și acțiuni practice, care să poată fi imediat puse în aplicare, menite să susțină procesul de implementare a POS Mediu

Sumarizând, sunt necesare:

- Accelerarea la nivelul Axelor Prioritare 1-5 a procesului de pregătire/ evaluare și contractare și derulare a proiectelor;
- Accelerarea la nivelul Axei Prioritare 6 a procesului de licitare, contractare și derulare a contractelor, în special în cadrul DMI 6.1.;
- Identificarea sumelor posibil a fi realocate și realizarea realocărilor;
- Identificarea și finanțarea/ preluarea în cadrul POS Mediu de noi proiecte de investiții;
- Monitorizarea atentă și însoțită de măsuri de accelerare a implementării proiectelor.

Acestate trebuie însoțite de măsuri privind:

- Îmbunătățirea managementului programului și a capacității de administrare a portofoliului de proiecte la nivelul structurilor centrale și regionale;
- Întărirea capacității beneficiarilor de implementare a proiectelor;
- Asumarea responsabilității de către toți factorii implicați.

Planul de măsuri propus în cadrul acestei componente de evaluare se va completa cu cele propuse în cadrul componentelor de evaluare „B” cu referire la: accelerarea pregătirii, evaluării/ selecției și contractării proiectelor în cadrul Axelor Prioritare 1-5; accelerarea licitării, contractării și derulării contractelor de AT în cadrul Axei Prioritare 6; îmbunătățirea capacității și sistemului de management la nivel central, regional și la nivel de proiecte.

Detalii privind planul de măsuri menite să susțină procesul de implementare a POS Mediu se găsesc în **Anexa 10.1**.

9 B - EVALUAREA PROCESULUI DE IMPLEMENTARE A POS MEDIU ȘI A PROGRESULUI ÎNREGISTRAT ÎN IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI ȘI ATINGEREA OBIECTIVELOR

9.1 B1. Efectele strategiei de regionalizare

9.1.1 Stadiul de dezvoltare și funcționare a structurilor instituționale specifice procesului de regionalizare (Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară; Operatorii Regionali, Contractele de delegare a gestiunii serviciilor) la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare

9.1.1.1 Axa Prioritară 1 POS Mediu: „Extinderea și modernizarea sistemelor de apă și apă uzată”

Analiza efectuată în cadrul procesului de evaluare intermediară a POS Mediu a luat în considerare :

- Cadrul juridic care reglementează procesul de regionalizare;
- Structura arhitecturii instituționale a procesului de regionalizare;
- Stadiul de constituire a actorilor instituționali menționați de procesul de regionalizare la nivelul fiecărei axe și regiuni de dezvoltare;
- Stadiul semnării CDGS la momentul evaluării;
- Modul de îndeplinire a rolului de către fiecare dintre actorii instituționali;
- Calitatea și eficiența relației instituționale dintre ADI și OR.

Procesul de regionalizare în cadrul sectorului de apă și apă uzată a fost inițiat prin intermediul programului SAMTID în perioada 2003-2006. La finalizarea proiectului SAMTID au fost constituiți un număr de 10 Operatori Regionali (OR). În programele FOPIP I și FOPIP II procesul de regionalizare a fost continuat și consolidat.

Regionalizarea se realizează prin intermediul a trei elemente instituționale (Figura 9.1-1).

- Asociația de Dezvoltare Intercomunitară (ADI);
- Operatorul Regional (OR);
- Contractul de delegare a gestiunii serviciilor (CDGS).

Relația dintre aceste entități este reglementată prin statutul ADI, actul constitutiv al OR și Contractul de delegare a gestiunii.

Rolul Autorităților Publice Locale (AL) în acest proces se reflectă prin participarea cu aport la capitalul social al OR, aprobarea actului constitutiv al OR, precum și a actului constitutiv și a

statutului ADI prin care aceasta din urmă este investită prin mandat special să exercite o serie de atribuții, drepturi și obligații pentru și în numele unităților administrativ-teritoriale membre.

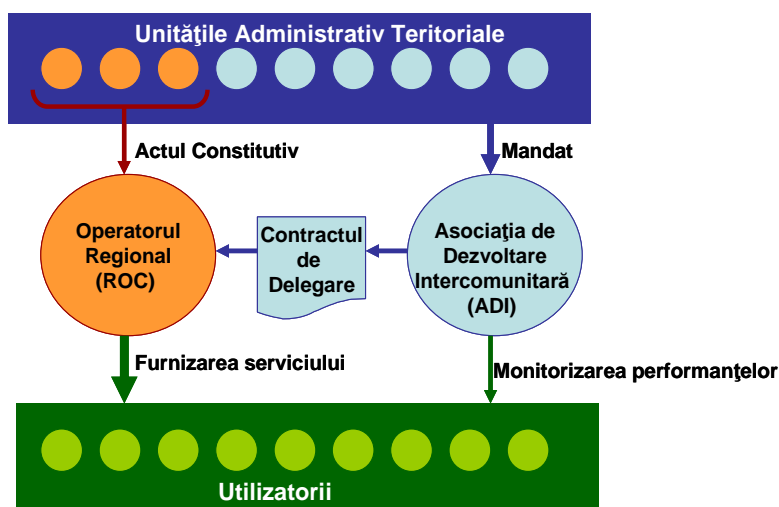


Figura 9.1-1 Procesul de regionalizare, Axa Prioritară 1 POS Mediu
Sursa: FOPIP2

Constituirea Operatorilor Regionali s-a realizat prin unul dintre următoarele scenarii instituționale :

- Fuzionarea unui număr de operatori existenți cu un operator regional existent sau un operator puternic din zonă;
- Crearea unei noi companii ca Operator Regional de servicii de apă și apă uzată.

În acest proces au fost implicați operatorii existenți de servicii de apă și apă uzată din fiecare județ, care la nivelul anului 2003 erau în număr de 634 operatori locali licențiați, conform statisticii ANRSC.

Prezentarea rezultatelor privind procesul de regionalizare Axa Prioritară 1

Procesul de regionalizare a constat în crearea până în prezent (2012) a unui număr de 42 operatori regionali în cele 41 județe din România. Singurul județ din România unde nu s-a finalizat procesul de regionalizare este județul Ialomița; în consecință, o parte a localităților din Nordul și Vestul județului au aderat la Ecoaqua ADI Călărași fiind operate de către Operatorul Regional SC Ecoaqua SA Călărași, iar o parte din localitățile din Estul județului au aderat la ADI Apa-Canal Constanța fiind operate de Operatorul Regional SC RAJA SA Constanța.

Localitățile din județul Sălaj sunt operate de către Operatorul Regional Compania de Apa Someș SA Cluj Napoca, acesta fiind primul Operator regional care operează la nivelul a două județe. În Județele Cluj, Hunedoara și Sibiu există câte 2 Operatori Regionali constituiți la nivelul unor bazine hidrografice diferite și anume:

Județul Cluj	<ul style="list-style-type: none"> • SC Compania de Apă Someș SA Cluj Napoca care deservește mare parte din județul Cluj și județul Sălaj pe bazinul Someș-Tisa; • SC Compania de Apă Arieș SA Turda deservind orașele Turda și Câmpia Turzii pe bazinul Mureș.
Județul Hunedoara	<ul style="list-style-type: none"> • SC APAPROD SA Deva, deservind localitățile din Valea Streiului, Valea Mureșului și Bazinul Crișului; • SC APA SERV Valea Jiului SA, deservind toate localitățile din Valea Jiului din bazinul Jiu.
Județul Sibiu:	<ul style="list-style-type: none"> • SC Apa Târnavei Mari SA Mediaș deservind municipiul Mediaș, orașele Agnita și Dumbrăveni și localitățile din zonă din bazinul Mureș; • SC Apă Canal SA Sibiu deservind municipiul Sibiu, municipiul Făgăraș și localitățile din zonă din bazinul Olt.

Este de menționat faptul că SC RAJA SA Constanța este un operator regional care în prezent (2012) operează pe baza contractului de delegare directă membrilor ADI Apă-Canal Constanța pe raza a 6 județe (Constanța-97 localități, Călărași-5 localități, Ialomița-15 localități, Dâmbovița-5 localități, Ilfov-8 localități, Brașov-1 localitate și anume Predeal) din România, precum și în Republica Moldova – Comrat și Chișinău prin contract de delegare servicii de management. Se poate afirma faptul că strategia abordată de SC RAJA SA Constanța este în conformitate cu strategia pe termen lung în domeniul apă/apă-uzată privind crearea unor operatori regionali puternici pe bazine hidrografice.

În evaluarea **stadiului de dezvoltare OR și ADI** au fost luați în considerare următorii factori:

- Procesul de înființare ADI;
- Procesul de înființare a OR;
- Stadiul semnării CDGS;
- Structura acționariatului OR.

Analiza informațiilor colectate atât prin chestionarele returnate cât și ca urmare a vizitelor efectuate (un total de 36 OR și 28 ADI apă-apă uzată) evidențiază rezultatele privind procesul de regionalizare și etapele de derulare ale acestuia pe ansamblul întregii țări (**Anexa 9.1.1**):

9.1.1.2 Axa Prioritară 2 POS Mediu, DMI 2.1: “Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor”

Montajul instituțional prevăzut prin POS Mediu este conceput în scopul implementării proiectelor de dezvoltare a sistemelor de management integrat al deșeurilor, cu finanțare din fonduri europene.

Elementele esențiale ale acestui montaj instituțional sunt (Figura 9.1-2):

- Asociația de Dezvoltare Intercomunitară (ADI) cuprinzând toate localitățile din județul respectiv;
- Consiliul Județean, beneficiar al Proiectului;
- Contractele de delegare a gestiunii atribuite operatorilor în urma procedurilor de licitație publică organizate în acest scop.

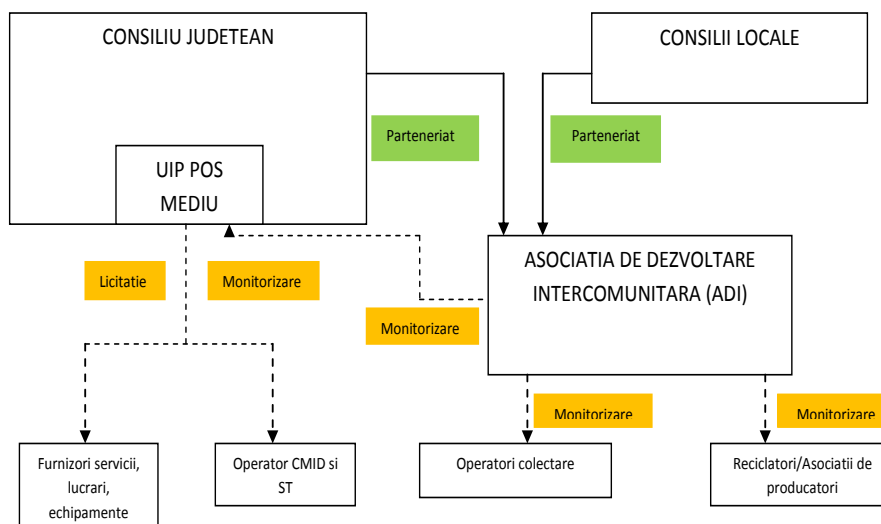


Figura 9.1-2 Cadrul instituțional regionalizare deșeurii
Sursa: procesare proprie

Prezentarea rezultatelor privind procesul de regionalizare Axa Prioritară 2 (DMI 2.1)

Până în aprilie 2012 un număr de 20 județe au îndeplinit cerințele privind constituirea sistemului instituțional aferent POS Mediu, având aplicațiile POS Mediu în implementare. Un număr de 17 județe se află în continuare unele în faza de identificare a soluțiilor instituționale care să fie în conformitate cu cerințele POS Mediu, altele în finalizarea soluțiilor tehnice care urmează a fi implementate.

Analiza Procesului de regionalizare privind Sistemele integrate de Management al Deșeurilor este prezentată în **Anexa 9.1.1**, pe baza informațiilor colectate atât prin chestionarele returnate cât și ca urmare a vizitelor efectuate (un total de 21 CJ și 21 ADI deșeurii).

Dificultățile la nivel județean privind finalizarea procesului de regionalizare în domeniul deșeurilor.

Funcționarea în sistem integrat al managementului deșeurilor depinde în integralitate de disponibilitatea și capacitatea Autorităților Publice Locale de a participa la parteneriate care să asigure o bună funcționare a acestor sisteme. Din acest punct de vedere se poate afirma faptul că realizarea procesului de regionalizare în domeniul deșeurilor este un proces mult mai dificil de finalizat decât în cazul Axei Prioritare 1 POS Mediu și datorită faptului că

documentul POS Mediu menționează în mod explicit obligativitatea constituirii unor ADI specializate în domeniul apă-apă uzată, în timp ce pentru Axa Prioritară 2 POS Mediu acest aspect nu este menționat; documentul POS Mediu face referire doar la rolul Consiliului Județean, ca beneficiar al finanțării, fapt care l-a plasat implicit într-o postură de decizie la nivelul implementării proiectului POS Mediu în raport cu celelalte Autorități Publice Locale membre ADI deșeuri; ca o consecință a acestei omisiuni, este constatarea în teritoriu a neînțelegerii rolului ADI deșeuri în cadrul sistemului integrat de management al deșeurilor, precum și în etapa de implementare a proiectelor.

Datorită statutului lor neclar, ADI-urile deșeuri sunt create pe o structură suprapusă între autoritățile locale și cele județene, singurul rol pe care și l-au asumat până în prezent, cu mici excepții, fiind organizarea unor adunări generale în vederea aprobării unor documente. De asemenea existența unor alte ADI create anterior la nivelul unor județe ca urmare a unor finanțări Phare sau ISPA, a creat confuzie la nivel de responsabilități prin apariția mai multor asociații în zona acoperită de un sistem integrat de management al deșeurilor; integrarea acestor investiții anterioare a creat neclarități de natură instituțională/legală la nivelul județelor respective.

Sintetizând, procesul de regionalizare în domeniul deșeurilor este influențat negativ de lipsa unor elemente esențiale necesare creării cadrului de regionalizare:

- Acord de parteneriat între toate localitățile județului;
- Constituirea ADI Management deșeuri;
- Clarificarea legală privind modul de integrare în cadrul sistemului integrat a facilităților existente și operate de către operatori publici/privați în baza unor contracte de delegare în derulare;
- Înțelegerea la nivelul de vârf al Autorităților locale (CJ, CL) a nevoii respectării cu strictețe a cadrului instituțional adecvat și mai ales privind alocarea resurselor umane, materiale și financiare necesare pentru o bună funcționare a instituțiilor aferente (ADI, UIP POS Mediu);
- Cadrul legal coerent privind integrarea în sistemul integrat de management la nivel județean a facilităților realizate prin finanțări Phare și ISPA având alt tip de constrângeri instituționale decât POS Mediu.

9.1.2 Analiza factorilor care au influențat stadiul actual al procesului de regionalizare

Analiza factorilor care au susținut procesul de regionalizare este prezentată în Tabelul 1, iar cea privind factorii care au îngreunat procesul de regionalizare în Tabelul 2 din **Anexa 9.1.1.**

Pe baza acestei analize realizate se poate constata ca în domeniul apă-apă uzată care a beneficiat din anul 1995 de o serie de programe cu finanțare europeană (MUDP, SAMTID, ISPA, FOPIP), procesul de regionalizare s-a finalizat prin înființarea a 42 Operatori Regionali depășindu-se ținta propusă prin DCI de 35 Operatori Regionali până în 2012.

În acest sens, este demn de remarcat faptul că procesul de regionalizare din România în domeniul apă-apă uzată este considerat un exemplu de urmat și de către Instituțiile Financiare Internaționale (CE, BERD), care recomandă unor țări membre UE (Croația) sau din afara UE (Serbia, Moldova, Albania, Iordania) să analizeze modelul regionalizării implementat în România ca o posibilă soluție pentru eficientizarea serviciilor publice de apă-apă uzată.

Procesul de regionalizare în domeniul deșeurilor se derulează mult mai dificil datorită montajului instituțional complex care implică identificarea unor soluții legale și realizabile privind integrarea în cadrul Sistemului Regional a investițiilor realizate în domeniu prin alte finanțări gen Phare sau ISPA, precum și a contractelor de concesiune existente cu entități juridice de tip privat.

În cele 17 județe care nu au finalizat Aplicația POS Mediu până în 2012 problemele de natură instituțională nu au fost în totalitate rezolvate, o cauză a acestui eșec constituindu-l și lipsa voinței politice a factorilor locali în finalizarea procesului de regionalizare.

În acest sens, se constată neîndeplinirea țintei din cadrul DCI privind realizarea a 25 Sisteme integrate de management al deșeurilor până în 2012.

9.1.2.1 Factorii interni majori care au influențat și de multe ori au întârziat procesul de regionalizare

Axa Prioritară 1:

- Neînțelegerea la nivelul factorilor de decizie din cadrul unor Consilii Locale a condiționalității organizării serviciului apă-apă uzată la nivel regional în vederea accesării fondurilor necesare conformării cu Directivele UE; factorii politici din cadrul Consiliilor Locale care nu au aderat la structurile regionale create, vor trebui să identifice alte surse de finanțare pentru conformarea cu Directivele UE, fapt care în cele mai multe situații se va dovedi nerealizabil;
- Nerespectarea principiului solidarității de către o serie de Consilii Locale din municipii și orașe mari;
- Atitudinea necorespunzătoare a unor Consilii Locale privind respectarea principiului „tarif unic” prevăzut în Contractele de delegare;

- Neînțelegerea de către factorii politici din cadrul Consiliilor Locale a rolului instituțional al ADI apă-apă uzată; ca o consecință a acestui fapt este subdimensionarea atât a resursei umane cât și financiare a acestor structuri instituționale;
- Necorelarea standardelor tehnice ale infrastructurii create prin alte finanțări decât POS Mediu care creează probleme operaționale la nivelul Operatorului Regional.

Axa Prioritară 2:

- Lipsa consensului politic al factorilor decizionali din cadrul Consiliilor Locale privind prioritățile de dezvoltare în domeniul deșeurilor;
- Dificultăți de identificare și asigurare a terenurilor necesare realizării investițiilor în domeniul deșeurilor;
- Dificultăți create de factorii politici aleși în urma alegerilor locale privind respectarea obligațiilor instituționale/juridice asumate privind procesul de regionalizare în domeniul deșeurilor.

9.1.2.2 Factorii externi majori care au influențat și de multe ori au întârziat procesul de regionalizare

Axa Prioritară 1

- Neconcordanțe legislative care duc la sancțiuni aplicate Operatorilor Regionali în momentul preluării serviciului într-o localitate în care UAT nu a respectat termenul de conformare scadent anterior preluării serviciului;
- Lipsa din legislație a modului de responsabilizare a factorilor politici care refuză integrarea localităților pe care le reprezintă într-un sistem regional, în lipsa unor alte resurse financiare pentru a asigura conformarea cu Directivele UE.

Axa Prioritară 2

- Necesitatea identificării de către MMSD și MDRA a soluțiilor de integrare a facilităților realizate prin finanțări Phare, ISPA în cadrul sistemului integrat de management al deșeurilor aferent POS Mediu;
- Lipsa din legislație a modului de responsabilizare a factorilor politici care refuză integrarea localităților pe care le reprezintă într-un sistem regional, în lipsa unor alte resurse financiare pentru a asigura conformarea cu Directivele UE.

9.1.3 Concluzii privind procesul de regionalizare

9.1.3.1 Concluzii privind analiza stadiului de dezvoltare și funcționare a structurilor instituționale specifice procesului de regionalizare

În conformitate cu rezultatele obținute în urma procesării informațiilor transmise de către actorii instituționali implicați în procesul de regionalizare putem contura următoarele concluzii:

Tabelul 9.1-1 Concluzii privind funcționarea și dezvoltarea actorilor instituționali ai procesului de regionalizare

Axa Prioritară 1 :	Axa Prioritară 2 :
Cadrul juridic care descrie modul de constituire și funcționare a actorilor implicați în procesul de regionalizare este clar și coerent	Cadrul instituțional de integrare în cadrul Sistemului Regional de management al deșeurilor al investițiilor anterioare POS Mediu nu este suficient clarificat
OR și CL din zona de operare sunt preocupate de necesitatea conformării cu solicitările privind mediul, menționate în Anexa 22 la Tratatul de Aderare și sunt conștiente de implicațiile neconformării cu acestea	37 județe au beneficiat de AT pentru pregătirea Aplicației de Finanțare POS Mediu
Structurile de funcționare ale OR sunt actualizate și aprobate de către AGA- OR și AGA-ADI	UIP SMID s-au înființat la nivelul Consiliilor Județene în conformitate cu cerințele Contractelor de Finanțare
42 de Operatori Regionali creați în sistem au beneficiat de Asistențe Tehnice atât pentru întărirea capacității instituționale (programele FOPIP 1 și FOPIP 2), cât și pentru pregătirea Aplicațiilor POS Mediu	AT pentru elaborarea Aplicației de Finanțare au avut și sarcina de a sprijini finalizarea procesului de regionalizare în domeniul deșeurilor
OR sunt preocupați de eficientizarea activității de operare și desfășoară în marea lor majoritate programe proprii de eficientizare și reducere a costurilor de operare	Un număr de 20 județe au îndeplinit criteriile instituționale și au semnat Contractul de Finanțare POS Mediu
Stabilizarea capacității financiare reprezintă o preocupare a tuturor OR; rata de recuperare a debitelor înregistrează la nivel național o dinamică crescătoare, diferențiată de la o regiune de dezvoltare la alta	În alte 11 județe criteriile instituționale privind procesul de regionalizare s-au îndeplinit, Aplicațiile de Finanțare POS Mediu fiind în faza de aprobare
Politica tarifară este respectată în marea majoritate a localităților de pe teritoriul de operare a fiecăruia dintre OR în conformitate cu obligațiile asumate în contractele de delegare directă aflate în derulare	În 6 județe, procesul de regionalizare și de pregătire a Aplicațiilor POS Mediu este în pregătire (Brașov, Ilfov, Buzău, Galați, Hunedoara, Dolj), estimându-se că în perioada de programare 2007-2013 aceste proiecte nu vor fi finanțate

Axa Prioritară 1 :	Axa Prioritară 2 :
Relația dintre ADI și OR este în cele mai multe cazuri foarte bună fără a fi însă procedurată	ADI care trebuie să fie un „actor” important în cadrul SMID există doar formal;
Structura de organizare a ADI nu este uniformă în teritoriu, Modul de alocare al responsabilităților nu este descris în Fișe de post. Modul de desfășurare al activității nu este reglementat prin Manual de proceduri ADI	coordonarea operațională este în general alcătuită dintr-un Director și eventual un Asistent Administrativ
Activitatea ADI este subfinanțată. Alimentarea bugetului ADI este discontinuă datorită întârzierii plății cotizației de către CL în multe situații	La nivelul factorilor de decizie ai unor beneficiari (Consilii Județene) nu se conștientizează importanța implementării acestor Aplicații POS Mediu; din acest motiv alocarea personalului UIP POS Mediu este deficitară; în același timp se constată o suprapunere majoră de sarcini la nivelul acestor membri UIP POS Mediu; aceștia sunt alocați în același timp și altor proiecte finanțate de EU (POR) sau Național (OG 7, Fond Mediu)
Gradul de acoperire cu personal este insuficient și din acest motiv ADI în diverse județe nu are cum să îndeplinească rolul de monitorizare al OR	
Structura și frecvența de raportare a OR către ADI nu este unitară la nivel național	
Frecvența și topica întrevederilor de monitorizare dintre ADI și OR nu este procedurată și unitară	
În marea lor majoritate ADI nu are implementat un sistem de evidență și arhivare a documentelor	

9.1.4 Plan de măsuri pentru creșterea impactului și eficacității regionalizării

Având în vedere faptul că obiectivele programului POS Mediu 2007-2013 privind regionalizarea la nivelul Axei Prioritare 1 au fost îndeplinite prin crearea celor 42 OR, acțiunile recomandate urmăresc continuarea și consolidarea procesului de regionalizare în etapa de finanțare 2014-2020. Acțiunile propuse sunt prezentate în **Anexa 10.1**.

9.2 B2. Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele. Existența la nivelul beneficiarilor a resurselor umane și financiare care garantează sustenabilitatea investițiilor

Analiza privind capacitatea Beneficiarilor de gestionare a proiectelor a avut la bază interviurile derulate în teritoriu și chestionarele aplicare, care au avut ca scop identificarea măsurii în care:

- Capacitatea, expertiza și suficiența resurselor tehnice, financiare și umane ale Beneficiarilor susțin implementarea proiectelor;
- Beneficiarii proiectelor pot gestiona investițiile finanțate prin POS Mediu;
- Beneficiarii proiectelor pot asigura sustenabilitatea investițiilor prin mobilizarea resurselor financiare necesare pentru operarea, întreținerea și înlocuirea acestora.

Ca urmare a procesării informațiilor privind capacitatea și expertiza beneficiarilor de a gestiona proiectele și de a asigura sustenabilitatea investițiilor pe fiecare Axă Prioritară și DMI (Anexele 9.2.1 – 9.2.5), se conturează următoarele categorii de concluzii.

9.2.1 Concluzii privind analiza măsurii în care capacitatea, expertiza și suficiența resurselor tehnice, financiare și umane ale Beneficiarilor susțin implementarea proiectelor

9.2.1.1 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 1

- Structura instituțională de implementare a proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 1 POS Mediu este asigurată corespunzător;
- Nivelul de resurse umane și materiale este asigurat;
- Personalul alocat activității UIP este implicat 100% în activități asociate implementării proiectului;
- Manualul de proceduri este elaborat și implementat;
- Planul de riscuri privind riscurile economico-financiare este elaborat;
- Planul de instruire a personalului UIP este elaborat și în curs de implementare;
- Personalul UIP în marea lui majoritate are pregătire specifică în domeniul achizițiilor publice, managementului de proiect și al managementului financiar și experiență de lucru în proiecte internaționale;
- Planul de achiziții privind contractele de lucrări este într-o continua actualizare în raport cu previziunea inițială;
- Contractele de AT MP și AT SL au fost încredințate de marea majoritate a beneficiarilor.

9.2.1.2 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 2

- Structura instituțională de implementare a proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 2 POS Mediu este constituită corespunzător; sunt constituite UIP-SMID la nivelul CJ pentru DMI 2.1 și UIP la nivelul CL pentru DMI 2.2;
- Personalul necesar asigurării îndeplinirii obiectivelor proiectului este asigurat prin alocarea de responsabilități specifice personalului de specialitate din cadrul CJ/CL fără a fi dedicat exclusiv implementării proiectului;
- Nivelul de resurse materiale și financiare alocat asigură în cele mai multe dintre cazuri îndeplinirea obiectivelor proiectului;
- Pentru proiectele în implementare modul de derulare a activității UIP-SMID din cadrul CJ cât și UIP din cadrul CL este procedurat;

- Planul de instruire a personalului UIP-SMID și UIP este elaborat și în curs de implementare în cazul proiectelor în derulare;
- În ansamblul său personalul alocat UIP-SMID/UIP are pregătire specifică în domeniul achizițiilor publice, managementului de proiect și al managementului financiar;
- În marea lui majoritate personalul UIP-SMID/UIP are experiență de lucru în proiecte internaționale;
- Planul de achiziții privind contractele de lucrări este într-o continuă actualizare în raport cu previziunea inițială;
- Contractele privind AT MP și AT SL sunt încredințate de către marea majoritate a beneficiarilor.

9.2.1.3 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 3

- Structura instituțională de implementare a proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 3 POS Mediu este asigurată corespunzător; UMP este constituit la nivelul CL și UIP ca departament în cadrul CET;
- Există situații în care din punct de vedere instituțional UIP nu are un statut clar în structura de organizare CET (exemplu: CET Bacău);
- Personalul necesar asigurării îndeplinirii obiectivelor proiectului este asigurat la nivelul UMP prin alocarea personalului de specialitate din cadrul CL; acest personal are în paralel și alte responsabilități la nivelul CL;
- Personalul necesar asigurării îndeplinirii obiectivelor proiectului este asigurat la nivelul UIP prin alocarea personalului de specialitate din cadrul CET; acest personal este dedicat strict activității specifice implementării proiectului;
- Nivelul de resurse materiale și financiare alocat atât de CL cât și de CET asigură îndeplinirea obiectivelor proiectului;
- Modul de derulare a activității UMP și UIP este procedurat;
- Planul de instruire a personalului UMP și UIP este elaborat și în curs de implementare;
- Personalul UMP are pregătire specifică în domeniul achizițiilor publice, managementului de proiect și al managementului financiar; nivelul de pregătire al personalului UIP este relativ echivalent nivelului de pregătire al personalului UMP;
- Experiența în proiecte internaționale a personalului UMP este semnificativ mai mare în raport cu experiența personalului UIP;
- Planul de achiziții privind contractele de lucrări este într-o continuă actualizare în raport cu previziunea inițială;

- Contractele de AT MP și AT SL au fost încredințate de marea majoritate a beneficiarilor;
- Există și situații în care serviciile de AT privind MP nu au fost contractate (exemplu proiect CL Bacău).

9.2.1.4 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 4

- Un aspect definitiv al Axei Prioritare 4, constă în varietatea largă a tipologiei organizaționale a beneficiarilor care este un factor determinant pentru capacitatea acestora de implementare a proiectelor;
- Cadrul legal și instituțional referitor la administrarea ariilor protejate, constând în principal în OUG 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice și OM nr. 1948/2010 – stabilește mecanisme de evaluare/ verificare și obligațiilor contractuale cu privire la existența dotărilor și asigurarea resurselor financiare pentru buna administrare a ariei protejate la nivelul custozilor și administratorilor; aceste obligații garantează la nivel general, un nivel minim de dezvoltare a capacității organizaționale a acelor beneficiari din cadrul Axei Prioritare 4, care îndeplinesc simultan și rolul de custode/ administrator;
- Majoritatea resurselor (sediul, birotică și mobilier, personal) sunt asigurate pentru următoarele categorii de beneficiari: autorități locale (Consilii Locale și Consilii Județene), APM-uri, ONG-uri cu vechime suficientă, în timp ce pentru ONG-urile nou constituite sau societăți comerciale, existența unei capacități adecvate de management a proiectului este condiționată de disponibilizarea resurselor proiectului. Din perspectiva beneficiarilor, există relativ puține lipsuri în dotarea materială a UIP-urilor și acelea se referă la mijloace auto și echipamente specifice pentru lucrul pe teren;
- În ceea ce privește resursele umane din cadrul UIP-urilor/ beneficiarilor, se constată în relativ multe cazuri că nu există un manager, respectiv personal de proiect dedicat în proporție de 100% managementului proiectului; în special în cazul Autorităților Publice Locale (Consilii Județene și Locale), a Universităților și a APM-urilor, UIP sunt alcătuite din personal specializat, care lucrează cu normă parțială pe proiect și care derulează alte activități specifice instituției în paralel cu sarcinile de management de proiect. De asemenea, instabilitatea personalului UIP a fost indicată ca o problemă frecventă de către beneficiarii chestionați;
- În privința experienței anterioare în management de proiect a beneficiarilor, se constată o diferență mare între beneficiari, atât în ceea ce privește proiectele finanțate din surse

internaționale/ UE, cât și cele din surse naționale. Există o pondere semnificativă (aproximativ 20%), de beneficiari care nu au mai implementat nici un proiect sau au implementat unul singur;

- Deoarece activitățile finanțate în cadrul Axei Prioritare 4 au un caracter „soft” în comparație cu investițiile în infrastructură din cadrul celorlalte Axe Prioritare, se pune problema ca proiectele contractate să demonstreze prin scopul și obiectivele lor specifice faptul că pot conduce la schimbările necesare în contextul problemelor/ amenințărilor identificate la îmbunătățirea managementului ariilor protejate respective; Se constată însă faptul că instrumentele/ conceptele de management de proiect – de exemplu matricea cadru logic – au importanță secundară atât în planificarea beneficiarului/ evaluarea CF cât și în monitorizarea și evaluarea implementării proiectelor;
- Pentru derularea cu succes a activităților de tip A, Elaborare/revizuire a planurilor, strategiilor și a măsurilor de management al ariilor naturale protejate și alte activități conexe - activități preliminare măsurilor concrete de investiții sau conservare (inventariere, cartografiere, elaborare studii științifice), este necesar un nivel minim de expertiză științifică chiar la nivelul membrilor UIP, cel puțin pentru a asigura recepția și verificarea calității studiilor de inventariere pe baza cărora se propun diverse valori ale stării de conservare a speciilor și tipurilor de habitate; urmărind cerințele și termenii în care sunt prezentate unele caiete de sarcini elaborate de beneficiari devine evidentă lipsa acestei expertize.
- Capacitatea de asigurare a fluxului de numerar este, conform datelor rezultate din prelucrarea chestionarelor, una dintre cele mai frecvente probleme în implementare. În proiectele de conservarea naturii orice întârziere mai mare de 1-2 luni în derularea activităților de inventariere/observare/cartare specii și tipuri de habitate poate compromite serios calitatea datelor și uneori face imposibilă obținerea acestora. Un exemplu de corelare defavorabilă beneficiarilor a unor condiții/proceduri de implementare a proiectului constă în situația prelungirii exagerate a termenului de rambursare a ultimei tranșe a finanțării, datorită duratei de peste 9-12 luni de aprobare a planurilor de management elaborate în cadrul proiectelor. ONG-urile sunt cel mai puternic afectate de problema fluxului de numerar, dar și RNP ROMSilva se confruntă cu solicitări simultane de asigurare a unor cash-flowuri negative din partea Administrațiilor Parcurilor Naționale și Naturale.

9.2.1.5 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 5

- Beneficiarul Axei Prioritare 5 este Administrația Națională Apele Române (ANAR)

operator unic pentru resursele de apă de suprafață naturale sau amenajate ca și pentru resursele de apă subterană;

- Structura instituțională de implementare a proiectelor este asigurată corespunzător:
 - UMP este constituit și funcționează la nivelul ANAR;
 - Au fost constituite UIP-uri în toate ABA în care se implementează proiecte;
 - Există acorduri de delegare semnate între UMP și UIP;
- UMP are ca atribuții, printre altele:
 - pregătirea și planificarea proiectelor;
 - realizarea achizițiilor de bunuri, servicii și lucrări;
 - asigurarea gestiunii financiare a proiectelor.
- S-a constatat că UMP nu își îndeplinește atribuțiile menționate;
- Nivelul de resurse materiale și financiare necesar îndeplinirii proiectului este asigurat de ABA; dotările sunt achiziționate fie din fonduri ABA fie din fonduri ale PPPDI în timp ce consumabilele sunt asigurate de ABA la fel ca și mijloacele de transport;
- Personalul necesar asigurării îndeplinirii obiectivelor proiectului este asigurat la nivelul UIP prin alocarea personalului de specialitate din cadrul ABA; numărul persoanelor ce alcătuiesc UIP variază de la ABA la alta în funcție de numărul proiectelor în implementare și de gradul de dificultate a acestora;
- Pentru contractele viitoare este nevoie de personal suplimentar și specializat;
- Conform Procedurii Operaționale de Verificare Tehnică (POVT 222, Ed.I, Rev. 6) OI POS Mediu au obligația de a verifica capacitatea instituțională a Beneficiarului, (inclusiv a UIP), ce are drept scop îmbunătățirea performanțelor instituționale ale beneficiarului; verificarea capacității instituționale a beneficiarului constă, între altele, în:
 - Verificarea structurii organizaționale;
 - Verificarea aspectelor privind asigurarea logisticii;
 - Verificarea aplicării procedurilor;
 - Verificarea efectuării cursurilor de instruire și perfecționare a personalului cu atribuții în activitatea economico-financiară;
 - Verificarea structurii organizaționale a UIP pentru personalul implicat în activități tehnice, Organigrama Beneficiarului, care include organigrama UIP, fișele de post, etc.;
- La nivelul funcțiilor de execuție personalul are studii superioare (studii tehnice – hidrotehniști, economiști, chimiști, relații cu publicul); în funcție de complexitatea

proiectelor au fost angajate și persoane care se ocupă de domenii specifice: ex: responsabil achiziții, asistent manager, responsabil contracte; majoritatea UIP-urilor se bazează și pe personal din celelalte birouri ABA cu care se colaborează în funcție de necesități (financiar, juridic, tehnic, economic, personal, etc.);

- Majoritatea persoanelor aflate în funcție de conducere posedă doctorate sau masterate;
- La nivelul UIP există planuri de instruire însă acestea nu sunt însoțite și de resursele financiare necesare; au fost făcute cursuri în domeniul achizițiilor finanțate de ABA;
- S-a constatat necesitatea organizării unor cursuri de formare specifice și specializate cum ar fi: cursuri de management de proiect, pregătirea proiectelor, cursuri de achiziții publice și/ sau analiză cost – beneficiu.

9.2.2 Concluzii privind analiza capacității beneficiarilor de gestionare a investițiilor finanțate prin POS Mediu

9.2.2.1 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 1

- Dinamica ratei de recuperare a debitelor precum și dinamica duratei de recuperare a creanțelor pun în pericol capacitatea de gestionare a beneficiarilor de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 1.

9.2.2.2 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 2

- În conformitate cu structura proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 2 DMI 2.1, capacitatea de gestionare a investiției rămâne în sarcina ADI care trebuie să asigure procesul de licitare-contractare a serviciilor de transport și depozitare a deșeurilor;
- Pentru proiectele finanțate prin Axa Prioritară 2 DMI 2.2 capacitatea de gestionare a proiectelor este influențată de gradul de îndatorare al CL Beneficiare, al cărui nivel la momentul evaluării asigură posibilitatea gestionării corespunzătoare a proiectului.

9.2.2.3 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 3

- Tendința descrescătoare a dinamicii gradului de îndatorare a CL susține capacitatea de gestionare a proiectului;
- Tendința puternic descrescătoare a dinamicii ratei de colectare a debitelor CET pune în pericol capacitate de gestionare a investițiilor;
- Fondul IID este constituit și alimentat la nivelul CET.

9.2.2.4 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 4

- Investițiile cuprinse în cadrul Axei Prioritare 4 sunt finanțate în cadrul componentelor

B ale proiectelor²⁵; acestea au o complexitate redusă din punct de vedere ingineresc/ tehnologic, constând în infrastructura de vizitare și informare (centre de vizitare, puncte de informare, chioșcuri de informare, observatoare) sau ***infrastructură destinată îndeplinirii obiectivelor de management aferente ariei naturale protejate***. Centrele de vizitare sunt permise cu îndeplinirea mai multor condiții²⁶;

- Pentru primele 4 sesiuni de proiecte, a fost propus un număr redus de astfel de obiecte de investiții, iar din acestea majoritatea se realizează în cadrul Administrațiilor Parcurilor Naționale sau Naturale aflate în coordonarea RNP RomSILVA. Aprobarea SF-urilor urmează astfel o ierarhie internă la nivelul Regiei, prin implicarea unor persoane cu experiență în gestiunea investițiilor (Comisii Tehnico Economice); dacă se ia în considerare și posibilitățile RNP Romsilva de a susține pe o perioadă limitată de timp fluxul financiar al proiectului, se poate considera că sunt asigurate condițiile minime referitoare la capacitatea beneficiarilor gestionare a investițiilor. Din SF-uri se poate constata că la nivel formal au fost identificate riscurile, inclusiv cu privire de exemplu la necorelarea ritmului de execuție a lucrărilor de către constructor cu graficul de timp, dar în același timp insuficiența expertizei tehnice la nivelul UIP și întârzierile apărute din procesul de achiziție publică pot genera probleme în realizarea investițiilor.

9.2.2.5 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 5

- ANAR /ABA are experiență în implementarea de proiecte; marea majoritate a proiectelor sunt proiecte de investiții finanțate din fonduri proprii sau de la bugetul de stat (ca număr de proiecte de investiții a fost menționat un număr de 30 – 40 proiecte la fiecare ABA vizitată);
- Din proiectele cu finanțare internațională se menționează Banca de Dezvoltare a Consiliului European, Phare, Banca Mondială, programul Matra, Banca Europeană de Investiții.
- Administrația Națională Apele Române a derulat în anul 2011 un număr total de 363 obiective de investiții²⁷,
- Unii beneficiari au menționat că în cadrul POS Mediu sunt proceduri noi, cu care nu sunt

²⁵ Investiții în infrastructură pentru uz public orientate spre protecția și gestionarea mediului în ariile naturale protejate

²⁶ a) Regimul public al terenului pe care se ridică construcția (nu sunt aprobate reabilitări de clădiri vechi); b) Se realizează numai în ariile naturale protejate care dispun de structura de administrație constituită; c) nevoia lor să fie justificată prin strategia de vizitare

²⁷ 135 finanțate numai de la bugetul de stat, 72 finanțate de la bugetul de stat și credite de la Banca de Dezvoltare a Consiliului European, 149 finanțate de la bugetul de stat și fondul pentru mediu, 7 finanțate din fondul Solidaritatea; Valoarea totală a investițiilor prevăzute a fi realizate în anul 2011 a fost de 1.197.166.802 lei și a investițiilor efectiv realizate de 1.149.416.697 lei

obișnuiți, la care au trebuit să se adapteze (cereri de rambursare, raportare etc.); a fost nevoie de un timp îndelungat în pregătirea proiectelor în vederea depunerii aplicațiilor;

- Dificultăți în aplicarea legislației referitoare la achizițiile publice; s-au constatat întârzieri în procesul de achiziție secundară dar și penalități aplicate conform Ordonanței 66/ 2011.

9.2.3 Concluzii privind analiza capacității beneficiarilor de asigurare a sustenabilității investițiilor

9.2.3.1 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 1

- Graficul de implementare a politicii tarifare susține capacitate de asigurare a sustenabilității a proiectului;
- Fondul IID este constituit și alimentat .

9.2.3.2 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 2

Sustenabilitatea proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 2 DMI 2.1 este condiționată de:

- Capacitatea de integrare a investițiilor realizate prin alte surse;
- Soluționarea statutului furnizorilor existenți de transport și sortare a deșeurilor ;
- Finalizarea procesului de licitare contractare a managementului SMID;
- Finalizarea procesului de licitare contractare a serviciilor de transport și sortare a deșeurilor.

Beneficiarii de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 2.DMI 2.2 se obligă să asigure sustenabilitatea acestora în conformitate cu angajamentele asumate prin Contractul de finanțare.

9.2.3.3 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 3

- Dinamica descrescătoare a duratei de recuperare a debitelor CET existentă la nivelul mării majorității a acestora susține capacitatea de asigurare a sustenabilității proiectului;
- Tendința crescătoare a datoriei CET la bugetul de stat pune în pericol capacitatea acestuia de asigurare a sustenabilității investiției .

9.2.3.4 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 4

- La nivel contractual, Beneficiarii se obligă să asigure sustenabilitatea proiectelor finanțate în cadrul Axei Prioritare 4. Bunurile rezultate prin Proiect intră în domeniul public al statului, potrivit Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia;

- Așa cum s-a menționat mai sus, după realizarea investiției funcționarea Centrelor de vizitare trebuie să răspundă obiectivelor și nevoilor grupurilor țintă definite de Strategiile de vizitare;
- În baza informațiilor preluate din cele 2 SF/ Analize Cost beneficiu avute la dispoziție, se confirmă faptul că toate cheltuielile suplimentare de operare vor fi suportate de RNP RomSilva. Costurile anuale sunt relativ reduse, putând varia între 300.000 și 800.000 RON, cumulând următoarele categorii de cheltuieli: resurse umane, întreținere și reparații, utilități, consumabile, materiale, servicii terți, etc..

9.2.3.5 Beneficiari de proiecte finanțate prin Axa Prioritară 5

- Proiectele din cadrul Axei Prioritare 5 sunt finanțate în întregime de la bugetul UE și de la bugetul de stat; din acest punct de vedere nu se poate face o analiză clasică a sustenabilității proiectelor (nu există o politică tarifară). Proiectele de PPPDEI stabilesc care sunt zonele de risc (inundabilitate), măsurile ce trebuie luate pentru diminuarea acestor riscuri ca și lucrările considerate prioritare, inclusiv scenariile de amenajare. În acest fel se obține baza de date hidro, geo ca și hărțile de hazard. Se consideră că sustenabilitatea este asigurată de însăși **întocmirea hărților de hazard** (care în prezent nu există) ca și de stabilirea măsurilor și scenariilor de amenajare ce vor duce la diminuarea riscurilor inundațiilor;
- Sustenabilitatea investițiilor efectuate este asigurată de faptul că lucrările ce vor fi executate intră, după recepția acestora, în patrimoniul ABA respectiv ANAR care va asigura exploatarea și întreținerea ulterioară a acestora, finanțarea fiind asigurată din surse de finanțare proprii.

9.3 B3. Factori externi și interni majori determinanți pentru eficiența sistemului de implementare POS MEDIU (la toate cele trei nivele cheie – Beneficiari, OI și AM POS Mediu)

Identificarea factorilor externi și interni majoritari a ținut cont de informațiile colectate în scopul evaluării capacității și expertizei beneficiarilor de a gestiona proiectele (întrebarea B2 – subcapitolul 9.2) precum și din analiza sistemului de management al POS Mediu (întrebarea B4 – subcapitolul 9.4). Procesul de identificare s-a adresat tuturor Axelor Prioritare și Domeniilor Majore de Intervenție și a avut la bază informații și constatări extrase atât din cercetarea de birou, cât și din cercetarea de teren calitativă.

Analiza datelor a ținut seamă de particularitățile proceselor de pregătire a aplicațiilor (cu sprijinul consultanților sau de către beneficiari), de evaluare și implementare precum și de tipul apelului pentru propuneri de proiecte (cu termen limită sau depunere continuă). S-a avut

în vedere particularitatea Axei Prioritare 6, la nivelul căreia cererile de finanțare sunt pregătite, evaluate și implementate în cadrul Direcției de Asistență Tehnică (DAT) din AM POS Mediu. În acest context, au fost identificați o serie de factori repetitivi, care au avut un impact major asupra procesului de dezvoltare, evaluare și implementare a proiectelor.

9.3.1 Identificarea factorilor interni și externi repetitivi care au influențat performanțele de gestionare și implementare a programului, la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, precum și capacitatea administrativă la nivel central, regional și local;

În conformitate cu Propunerea Tehnică, procesul de analiză a avut în vedere:

- Setul de factori interni și externi identificați de către AM POS Mediu ca influențând performanțele de gestionare și implementare a programului (a se vedea **Anexa 9.3.1**);
- Setul de factori interni și externi repetitivi identificat în urma cercetării de teren care s-a bazat pe interviuri și pe răspunsurile la chestionare adresate beneficiarilor de la nivelul fiecărei Axe Prioritare (a se vedea **Anexa 9.3.2**).

Există o multitudine de factori care afectează implementarea unui program, aceștia fiind conectați prin diverse legături, adesea foarte complexe, de tip cauză-efect. Pentru a putea determina măsurile de corecție adecvate diminuării impactului diverșilor factori asupra programului, s-a avut în vedere următorul sistem de clasificare a acestora:

Factori interni	factorii care se află sub controlul structurilor implicate în managementul programului
Factori externi	factorii care nu se află sub controlul structurilor implicate în managementul programului

Factori repetitivi	factorii care au afectat sau afectează în mod repetat implementarea programului
Factori izolați	factorii care au afectat sau pot afecta la un moment dat programul, având un impact punctual, nerepetitiv

Factori cu impact major	factorii care afectează în mod direct și semnificativ îndeplinirea obiectivelor programului
Factorii cu impact minor	factorii a căror influență asupra obiectivelor programului nu este semnificativă

Analiza s-a concentrat asupra factorilor **interni** sau **externi repetitivi**, respectiv pe **factorii cu impact major**, factorii izolați fiind analizați doar în măsura în care impactul acestora asupra programului este semnificativ.

Încadrarea în cele două categorii a factorilor de influență identificați, respectiv **interni și externi**, a fost făcută și din perspectiva controlului pe care sistemul de implementare al POS Mediu l-a avut asupra acestora. Astfel, în **categoria factorilor interni** se regăsesc acei factori asupra cărora sistemul de implementare creat are o influență și un control, în timp ce în cea de

a doua categorie, a **factorilor de influență externi**, se vor regăsi acei factori care provin din exteriorul sistemului de implementare și asupra cărora nu există un control și nu se poate exercita nici o influență în mod direct.

Analiza factorilor interni și externi care influențează performanța beneficiarilor proiectelor POS Mediu a urmărit aspecte legate de:

- Cadrul instituțional/ organizatoric la nivelul AM/OI/Beneficiarului;
- Achizițiile publice, inclusiv aspectele legate de necorelări dintre diversele instituții responsabile cu verificarea și controlul achizițiilor;
- Implementarea proiectelor, inclusiv aspectele financiare;

Analiza în detaliu pentru fiecare Axă Prioritară se regăsește în **Anexa 9.3.2**, tabelele 1-9.

Principalele categorii de factori cu impact major și repetitivi care au un rol determinant în buna gestionare a proiectelor POS Mediu se referă la :

a. Factori interni majori și repetitivi (Axele Prioritare 1, 2, 3, 4, 5, 6)

- Capacitate instituțională/ administrativă limitată a autorităților locale în pregătirea și implementarea proiectelor;
- Dificultăți în procesul de luare a deciziei privind îndeplinirea cerințelor instituționale la nivelul APL;
- Capacitate instituțională/financiară limitată a ADI;
- Probleme majore privind pregătirea și implementarea proiectelor;
- Documentații de atribuire care au necesitat revizuiri repetate pentru a fi declarate conforme, motiv pentru care s-au înregistrat întârzieri în contractare. Au existat situații în care de la o verificare la alta, au fost primite comentarii inconsistente de la Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, astfel încât finalizarea Documentației de Atribuire a durat, în funcție de complexitate, între 2 săptămâni și 1 lună;
- Sprijin necorespunzător, în unele cazuri, din partea Consultantului AT Managementul Proiectului în elaborarea DA;
- Insuficiența personalului de la nivelul Serviciului Asistență Tehnică (SAT) desemnat pentru derularea procedurilor de achiziții publice finanțate din Axa Prioritară 6 (2 persoane au responsabilități legate de achizițiile publice pentru toate proiectele de AT). Datorită gradului de încărcare a personalului din direcțiile beneficiare, nu există disponibilitatea necesară întocmirii Caietelor de Sarcini (CdS). Pe de altă parte, nici la nivelul SAT nu există resursele de timp pentru analiza și revizia CdS. În plus,

contractele de Asistență Tehnică de valori ridicate necesită o expertiză specifică iar în condițiile în care legislația pe achiziții publice a suferit modificări, pregătirea documentației și lansarea achizițiilor s-a dovedit a fi dificil de realizat;

Informații detaliate privind acești factori sunt prezentate în **Anexa 9.3.2 tabelul 1** – factori interni .

b. Factori externi majori și repetitivi (Axele Prioritare 1, 2, 3, 4, 5, 6)

- Interpretări diferite ale unor aspecte legislative în domeniul achizițiilor publice;
- Necorelări ale reglementărilor legislative naționale cu privire la lucrările de investiții cu condițiile contractuale tip FIDIC utilizate în cazul contractelor pentru obiective de investiții cu grad ridicat de dificultate sau care la punerea în funcțiune trebuie să atingă parametri de funcționare cu impact asupra mediului și sănătății populației;
- Necesitatea corelării numeroaselor programe destinate finanțării investițiilor aferente Axelor Prioritare 1 și 2 în scopul evitării dublei finanțări și pentru asigurarea unei complementarități adecvate a acestor investiții încă din faza de inițiere a proiectelor;
- Dificultăți în obținerea sprijinului instituțiilor abilitate pentru derularea procedurilor de Evaluare Strategică de Mediu și de Evaluare a Impactului asupra Mediului.

Informații detaliate privind acești factori sunt prezentate în **Anexa 9.3.2 tabelul 2**.

Informațiile calitative colectate prin intermediul chestionarelor utilizate în procesul de evaluare sunt prezentate în **Anexele 9.3.4 – 9.3.9**.

9.3.2 Efectuarea unei analize a contextului în care au apărut și evoluat acești factori și evidențierea tendințelor în perioada imediat următoare

9.3.2.1 Context juridic privind organizarea și relațiile de muncă

Activitatea Autorității Contractante desemnată pentru implementarea proiectelor finanțate prin intermediul POS Mediu - **Axa Prioritară 1** - este guvernată de legislația privind înființarea și funcționarea societăților comerciale și legislația privind relațiile de muncă. În acest context, Operatorul Regional (OR), în calitate de societate comercială, are putere de decizie totală asupra oricăror aspecte legate de cifra de personal și modul de organizare a activității. Tendința contextului privind organizarea și relația de muncă este de creștere a gradului de utilizare a resursei umane și de creștere a eficienței de organizare a proceselor de muncă.

Activitatea Autorității Contractante desemnată pentru implementarea proiectelor finanțate prin intermediul POS Mediu - **Axa Prioritară 2** și **Axa Prioritară 3** este guvernată de legislația privind funcționarea Unităților Administrației Publice Centrale și Locale și legea statutului funcționarului public. În aceste condiții structura de organizare precum și cifra de

personal sunt definite prin intermediul Hotărârilor Guvernamentale, ceea ce face ca nominalizarea personalului în poziții dedicate 100% implementării Proiectului POS Mediu să fie foarte dificilă. În acest moment, practica nominalizării de responsabilități privind participarea în mai multe proiecte reprezintă soluția identificată de către CJ (Axa Prioritară 2, DMI 2.1) și CL (Axa Prioritară 2, DMI 2.2 și Axa Prioritară 3) pentru asigurarea îndeplinirii aspectelor instituționale solicitate prin Ghidul Aplicantului. Tendința actuală a contextului privind organizarea și relația de muncă indică o blocare a procesului de angajare a personalului de specialitate necesar în implementarea proiectului POS Mediu.

9.3.2.2 Contextul politic

Pentru aplicațiile de pe **Axa Prioritară 1 și Axa Prioritară 2-DMI 2.1**, influența factorului politic este resimțită pe parcursul întregii derulări a procesului de implementare a proiectului.

Această prezență se manifestă, în mod constant, la momentul:

- Constituirii lui ADI și/sau intrarea Consiliilor Locale în ADI;
- Aprobării cofinanțării;
- Aprobării plății contribuției în vederea susținerii ADI;
- Aprobarea politicii tarifare;
- Emiterea de autorizații și avize.

Referitor la impactul pozitiv sau negativ pe care factorul politic îl are asupra performanței implementării proiectelor de pe Axa Prioritară 1, informațiile analizate indică faptul că apartenența la o anumită orientare politică nu reprezintă un obstacol în implementarea proiectului. Elementele care generează, în acest moment, întârzieri ale implementării proiectelor se plasează în zona intereselor individuale și a modului în care acestea au impact asupra calității procesului decizional și a relației de colaborare la nivelul CL și a Administrației Locale. Tendința de evoluție a contextului politic indică o preocupare în direcția extinderii procesului de comunicare și negociere în vederea identificării soluțiilor de coabitare care să permită implementarea proiectului și atingerea obiectivelor previzionate.

Factorul politic și influența acestuia în pregătirea/finalizarea, precum și în implementarea aplicațiilor POS Mediu Axa Prioritară 2 DMI 2.1 au un impact major, determinând întârzieri în luarea unor decizii pe plan județean privind locația CMD, interese locale care sunt deseori contradictorii, lipsa de informații clare către comunități privind rolul și importanța unui sistem integrat de management. Tendința de evoluție a contextului politic indică o preocupare în direcția extinderii procesului de comunicare și negociere în vederea identificării soluțiilor de coabitare care să permită implementarea proiectului și atingerea obiectivelor previzionate.

Îndeplinirea obligațiilor asumate de România prin Tratatul de Aderare privind termenele de conformare în domeniul mediului trebuie clar înțelese de către Autoritățile Locale implicate, care trebuie să dovedească o mai mare responsabilitate în acțiunile viitoare.

9.3.2.3 Contextul socio-cultural

Axa Prioritară 1 - Cu toate că există o solicitare evidentă de extindere a serviciului de apă și apă uzată din partea comunităților, se manifestă, la nivelul unora dintre acestea, tendința de evitare a contorizării și achitării contravalorii cuvenite. Practica branșării ilegale rămâne o provocare pentru fiecare OR. Acesta trebuie să găsească metode de identificare și anihilare a conectării frauduloase, precum și de extindere a procesului de contorizare.

Tendința previzionată pentru perioada care urmează indică o preocupare pentru anihilarea intenției de conectare ilegală și pentru extinderea procesului de contorizare individuală.

În vederea punerii în practică a procesului de extindere a contorizării individuale este necesară revizuirea legislației referitor la stabilirea limitei de proprietate.

Un alt aspect al contextului socio-cultural se referă la nivelul de educație a populației referitor la impactul calității apei asupra sănătății individuale. Acest aspect influențează procesul de contractare în zonele nou conectate în care populația continuă să folosească apă din surse proprii chiar dacă este avertizată de calitatea inadecvată a surselor folosite.

Axa Prioritară 2 - Cu toate că există o necesitate clară în vederea conformării cu cerințele din Tratatul de Aderare Cap 22 Mediu privind Managementul Deșeurilor, reacția unor comunități este de natură să descurajeze anumiți factori politici, în special datorită contextului electoral în luarea deciziilor necesare implementării acestor proiecte de importanță majoră.

Incapacitatea unor Autorități Publice Locale de a transmite în mod eficient comunităților implicate consecințele refuzului de a implementa astfel de proiecte va avea ca și consecințe imediate penalități la adresa României pentru neîndeplinirea la termen a obligațiilor asumate.

Axa Prioritară 3 - Acțiunile în cadrul POS Mediu prevăd reducerea impactului negativ asupra mediului și sănătății umane în zonele cele mai poluate de sistemele municipale vechi de încălzire. Având în vedere tendința populației din multe municipalități de a renunța la sistemul centralizat datorită ineficienței energetice a acestuia, cu consecințe în costuri mari la nivel individual, sistemul centralizat de producere și distribuție trebuie să atingă un randament termic de cel puțin 80%, prin eliminarea pierderilor din rețelele de transport și cele interioare de alimentare cu apă caldă și căldură, introducerea contorizării, astfel ca populația să conștientizeze avantajele acestor investiții.

9.3.2.4 Contextul economic

Implementarea proiectelor POS Mediu Axa Prioritară 1, Axa Prioritară 2-DMI 2.1 și Axa Prioritară 3 atrage implementarea unei politici tarifare care, în cele mai multe cazuri, implică o creștere a tarifului existent. Graficul de implementare și nivelul tarifului au fost stabilite în baza unui studiu de suportabilitate. În condițiile în care puterea de cumpărare a populației este în scădere, implementarea graficului de actualizare a tarifului poate crea dificultăți privind încasarea acestuia de la populație.

Integrarea contractelor de colectare și transport existente (Axa Prioritară 2, DMI 2.1) și care nu pot fi modificate unilateral pe durata existenței lor, implică un proces de negociere cu firmele implicate în prezent în vederea integrării în cadrul Sistemului de Management al Deșeurilor la nivel regional.

9.3.3 Recomandări și set de măsuri și acțiuni practice care să poată fi imediat implementate, menite să îmbunătățească/amelioreze efectele factorilor MAJORI și REPETITIVI identificați în cadrul analizei efectuate

9.3.3.1 Recomandări privind reducerea influenței factorilor interni majori și repetitivi care afectează implementarea programului POS Mediu

- Inițierea de către AM POS Mediu a procesului de modificare a legislației specifice privind implicațiile financiare ale neconformării cu Tratatul de Aderare Cap. 22 în vederea responsabilizării și sancționării factorilor politici care ignoră necesitatea conformării. Direcționarea plății sancțiunilor financiare aplicate OR de către ARPM și Garda de Mediu, după preluarea serviciului, către Administrația Publică Locală în cazul în care se dovedește că la momentul preluării serviciului localitățile depășiseră perioada de conformare;
- Responsabilizarea legislativă a factorilor decizionali locali privind obligativitatea de a asigura funcționarea în parametrii de performanță a ADI utilități publice;
- Identificarea soluțiilor legale privind adaptarea devizului general a proiectelor privind asigurarea resurselor financiare pentru actualizarea Studiilor de Fezabilitate;
- Refacerea documentațiilor de atribuire în conformitate cu modelele elaborate de AM POS Mediu cu sprijin Jaspers;
- Completarea contractelor de servicii cu mențiuni privind responsabilitatea Consultantului în solidar cu Beneficiarul în caz de respingere a Documentației de Atribuire de către autoritățile îndreptățite sau în cazul aplicării corecțiilor financiare pentru erori în procesul de achiziții;

- Înființarea unui Compartiment de Achiziții Publice în organigrama AM POS Mediu și dimensionarea corespunzătoare a acestuia în scopul accelerării contractării proiectelor de Asistență Tehnică prevăzute în Planul Anual de Achiziții Publice (PAAP);
- Decizie privind alocarea economiilor rezultate din procesul de achiziții publice ori la nivelul fiecărui beneficiar, ori pentru alte proiecte care nu au asigurată în totalitate finanțarea POS Mediu;
- Clarificare cu reprezentanții UE a modului de utilizare a cap. “Diverse și neprevăzute” din devizele generale ale proiectelor.

Detalii privind aceste recomandări sunt prezentate în **Anexa 9.3.3, Tabelul 1.**

9.3.3.2 Recomandări privind reducerea influenței factorilor externi majori și repetitivi care afectează implementarea programului POS Mediu

- Organizarea de către AM POS Mediu a unor întâlniri cu reprezentanți ai structurilor implicate în controlul procedurilor de achiziție publică pentru identificarea unor soluții de abordare unitară a prevederilor legislative din domeniul achizițiilor publice;
- Completarea Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții și a reglementărilor subsecvente cu prevederi care să stabilească atribuțiile proiectantului, ale dirigintei de șantier, ale Inspecției de Stat în Construcții, inclusiv corelarea acestor prevederi cu condițiile contractuale FIDIC (noțiunea de „Inginer” cu rol în supravegherea executării lucrărilor);
- Solicitarea AM POS Mediu către ANRM MAP privind elaborarea unor reglementări pentru încheierea actelor adiționale, în conformitate cu legislația națională și comunitară;
- Crearea unei baze de date la nivelul AM POS Mediu cu evidența tuturor finanțărilor din diverse programe de finanțare în domeniul mediului;
- Introducerea obligativității ca și criteriu de eligibilitate pentru fonduri diferite de POS Mediu de a exista avizul ADI apă-apă uzată în cazul Axei Prioritare 1 și ADI deșeurii în cazul Axei Prioritare 2.

Detalii privind aceste recomandări sunt prezentate în **Anexa 9.3.3, Tabelul 2**

9.4 B4. Sistemul de implementare POS Mediu. Organizarea și funcționarea autorității de management și a organismelor intermediare și a proceselor majore pentru implementarea POS Mediu

9.4.1 Concluzii privind analiza procesului de evaluare, selecție și contractare a proiectelor (criterii, complexitate, proceduri, durata, aspecte cheie)

Ca urmare a analizei informațiilor privind procesul de evaluare, selecție și contractare a proiectelor prezentate în **Anexa 9.4.1** se desprind următoarele categorii de concluzii:

9.4.1.1 Concluzii privind analiza modului în care s-au aplicat criteriile de selecție și principalele cauze de respingere – revizie a proiectelor

Rezultatele prezentate în **Anexa 9.4.1** privind analiza modului în care s-au aplicat criteriile de selecție și principalele cauze de respingere/revizie a proiectelor evidențiază următoarele concluzii:

- La nivelul AM/OI POS Mediu au fost depuse eforturi constante pentru clarificarea modului de descriere a criteriilor de selecție în cadrul Ghidului aplicantului aferent fiecărei Axe Prioritare; claritatea conținutului și modul de descriere a criteriilor de evaluare în cadrul ghidului susțin îndeplinirea obiectivelor programului POS Mediu;
- Procesul de evaluare a aplicațiilor depuse s-a desfășurat în conformitate cu procedura și criteriile de selecție;
- Principalele cauze care au determinat solicitări de revizuire a aplicațiilor ori respingerea acestora au avut în vedere:
 - Aspecte instituționale;
 - Asigurarea coerenței și a consistenței proiectului propus în raport cu rezultatele analizelor socio-economice și obiectivele și domeniile de intervenție ale politicilor comunitare, naționale și regionale;
 - Relevanța obiectivelor proiectului în raport cu necesitățile și prioritățile stabilite la nivel național și comunitar;
 - Durabilitatea efectelor previzionate în cadrul proiectului propus.

9.4.1.2 Concluzii privind analiza măsurii în care durata și sistemul de evaluare, selecție și contractare, monitorizare/raportare și verificare tehnică a proiectelor au influențat îndeplinirea obiectivelor strategice și operaționale

- Sistemul de evaluare-selecție este specific fiecărei Axe Prioritare și este strict procedurat; Criteriile de evaluare-selecție sunt prezentate în Ghidul solicitantului elaborat pentru fiecare Axă Prioritară și DMI;
- Durata procesului de evaluare a fost în mod semnificativ influențată de capacitatea Beneficiarilor/Consultanților de a răspunde solicitărilor de completare sau clarificare;
- Durata procesului de evaluare a proiectelor finanțate prin cele 5 Axe Prioritare variază semnificativ;
- Durata îndelungată a procesului de evaluare și selecție poate periclita termenele de îndeplinire a obiectivelor proiectelor finanțate prin Axa Prioritară 2 DMI 2.1– SMID;
- Durata procesului de evaluare-selecție va determina necesitatea activării mecanismului

n+2/n+3 pentru finalizarea unora dintre proiectele finanțate prin AP 2 - DMI 2.1;

- Durata procesului de evaluare-selecție respectă duratele prevăzute prin POVEF pentru OI și AM POS Mediu și nu periclitează termenul de îndeplinire a obiectivelor strategice ale programului aferente proiectelor contractate pe Axele Prioritare 1, 2 - DMI 2.2, 3, 4 și 5;
- Durata procesului de contractare nu afectează îndeplinirea obiectivelor strategice ale programului pe nici una dintre Axele Prioritare;
- Procesul de monitorizare și raportare respectă duratele și modul de desfășurare descris în procedurile specifice;
- Durata procesului de monitorizare/raportare nu influențează îndeplinirea obiectivelor strategice ale programului.

Concluziile detaliate privind durata procesului de evaluare sunt prezentate în continuare.

Concluzii Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5

- Specificul POS Mediu constă în faptul că dezvoltarea/pregătirea proiectelor de complexitate ridicată necesită perioade îndelungate de pregătire/dezvoltare, care se desfășoară în paralel cu evaluarea aplicațiilor;
- Pentru aplicațiile depuse pe Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5, ca și pentru aplicațiile depuse pe Axa Prioritară 4, duratele au fost analizate pe baza datelor puse la dispoziție de fiecare OI POS Mediu;
- Duratele medii totale privind procesul de pregătire a aplicațiilor, de evaluare, de selecție și contractare la nivelul Organismelor Intermediare sunt prezentate în graficul din Figura 9.4-1, pentru Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5;
- Numărul proiectelor contractate și implementate sau aflate în implementare pentru Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5 este prezentat în graficul din Figura 9.4-2 (date la 31 iulie 2012);
- Pentru majoritatea aplicațiilor depuse pe Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5 s-a constatat că termenele de verificare și evaluare s-au încadrat în termenele prevăzute de procedura POVEP 213;
- Întârzierile frecvente în depunerea reviziilor de către Consultantul Beneficiarului conduc la concluzia că termenele acordate pentru revizii nu au reflectat complexitatea modificărilor necesare din punct de vedere a revizuirii soluțiilor tehnice complexe precum și faptul că elaborarea unor aplicații de calitate necesită o durată suficientă pentru introducerea nivelului de detaliu corespunzător. Motivele care au condus la

întârzieri în evaluare sunt prezentate mai jos, acestea fiind strâns legate de dezvoltarea aplicației pentru atingerea standardului de maturitate corespunzător;

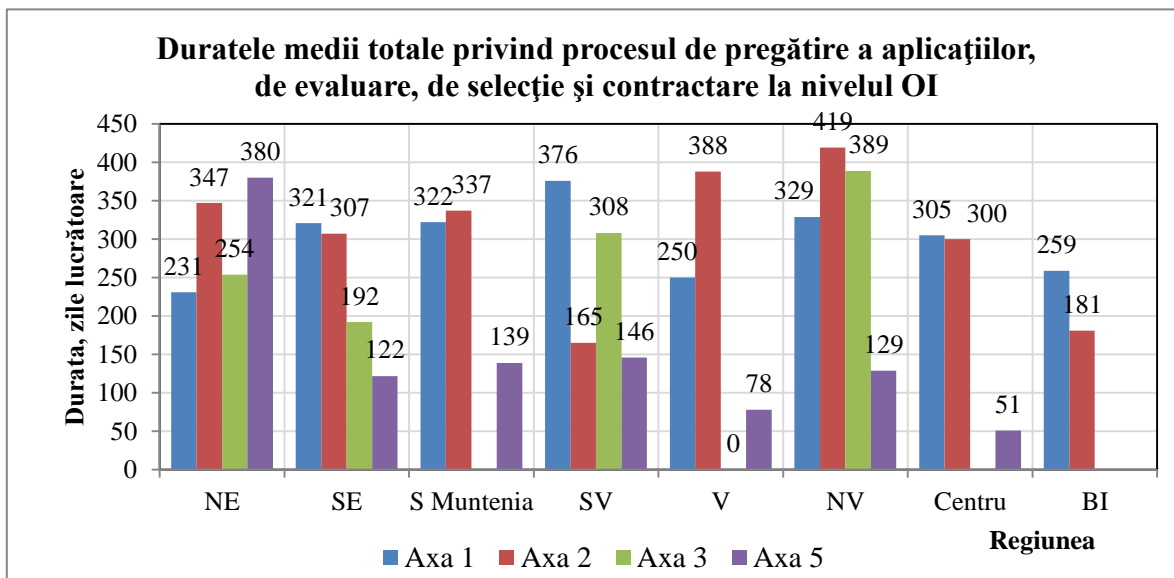


Figura 9.4-1 Duratele medii totale privind procesul de pregătire a aplicațiilor, de evaluare, de selecție și contractare la nivelul organismelor intermediare pentru Axele Prioritare 1,2,3 și 5

Sursa: prelucrare proprie în baza datelor furnizate de OI POS Mediu

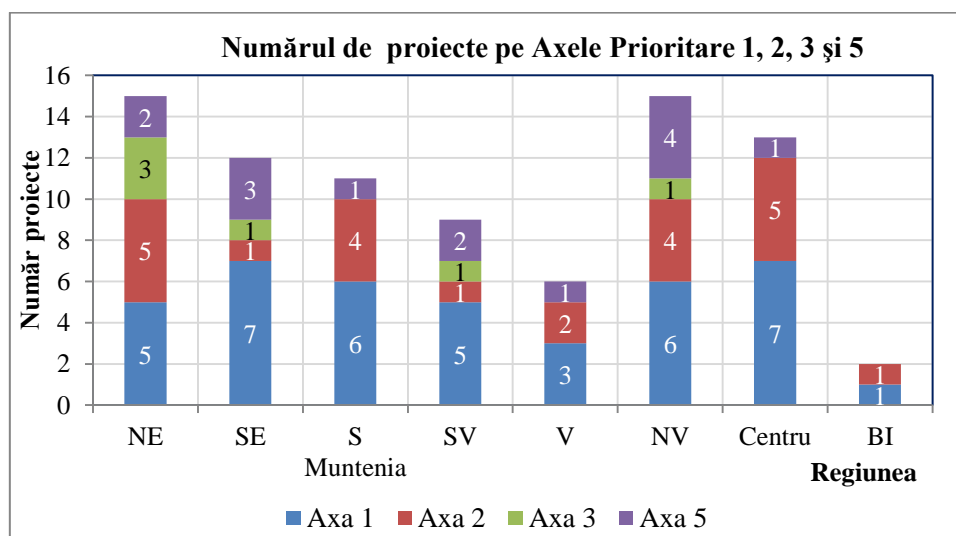


Figura 9.4-2 Numărul proiectelor contractate și implementate sau aflate în implementare, pe Axe Prioritare în fiecare Regiune

Sursa: prelucrare proprie în baza datelor furnizate de OI POS Mediu

- Personalul AM și OI POS Mediu a sprijinit procesul de pregătire a aplicațiilor, urmărind respectarea termenelor pentru realizarea reviziilor. În plus, personalul BP din OI POS Mediu a menținut o strânsă legătură cu beneficiarii privind actualizarea și conformarea documentelor.

Motivele întârzierilor înregistrate în procesul de evaluare a aplicațiilor

- Complexitatea modificărilor necesare atât din punct de vedere al revizuirii soluțiilor tehnice, cât și durata mare de obținere a unor avize (ex. emiterea documentelor aferente EIM);
- Complexitatea procesului de verificare a soluțiilor tehnice și necesitatea de coroborare a acestora cu rezultatele studiilor și altor documente;
- Puncte de vedere divergente între Beneficiar și Consultant legate de aspectele tehnice și cele instituționale;
- Întârzieri datorate Consultantului AT și experților Jaspers legate de gradul de încărcare cauzat de primirea simultană spre pregătire și/sau evaluare a mai multor proiecte;
- Probleme de natură instituțională: instabilitatea membrilor ADI, retragerea din ADI a unui Membru, crearea cadrului instituțional și identificarea terenurilor, rezolvarea situației proprietății asupra unor terenuri, lipsa dovezii disponibilității terenurilor aferente lucrărilor de investiții, finalizarea structurii instituționale și negocierile privind gradul de cofinanțare și suportabilitatea limitată în mediul rural a tarifelor propuse pentru perioada de după implementare (apa/ apă uzată);
- Probleme de resurse ale consultantului și superficialitate în abordarea comentariilor din protocoalele de corecție;
- Necesitatea stabilirii unor întâlniri de clarificare a comentariilor din Protocolul de corecție, la care să participe toți factorii relevanți, nevoia de corelare cu misiunile de evaluare derulate de reprezentanți ai Comisiei Europene;
- Probleme de disponibilitate intervenite în activitatea Consultantului și de necorelare cu Beneficiarul;
- Nedetalierea unor aspecte tehnice, neconcordanțe între soluțiile studiului de fezabilitate și prevederile din avizele de gospodărire a apelor, neactualizarea raportului instituțional conform cerințelor Grupului de Evaluare de pe parcursul evaluării, modificarea unor indicatori fizico-economici, respectiv a valorii proiectului pe parcursul implementării, fapt care a determinat necesitatea revizuirii unor avize;
- Disensiuni dintre beneficiar și consultant cauzate de modificări ale abordărilor strategice ale beneficiarului, întârzieri în adoptarea strategiei în domeniu (de exemplu la nivelul ANAR);
- Cooperare dificilă cu autoritățile locale.

Concluzii privind evaluarea aplicațiilor depuse pe Axa Prioritară 4

Duratele medii de evaluare pe fiecare regiune se prezintă astfel:

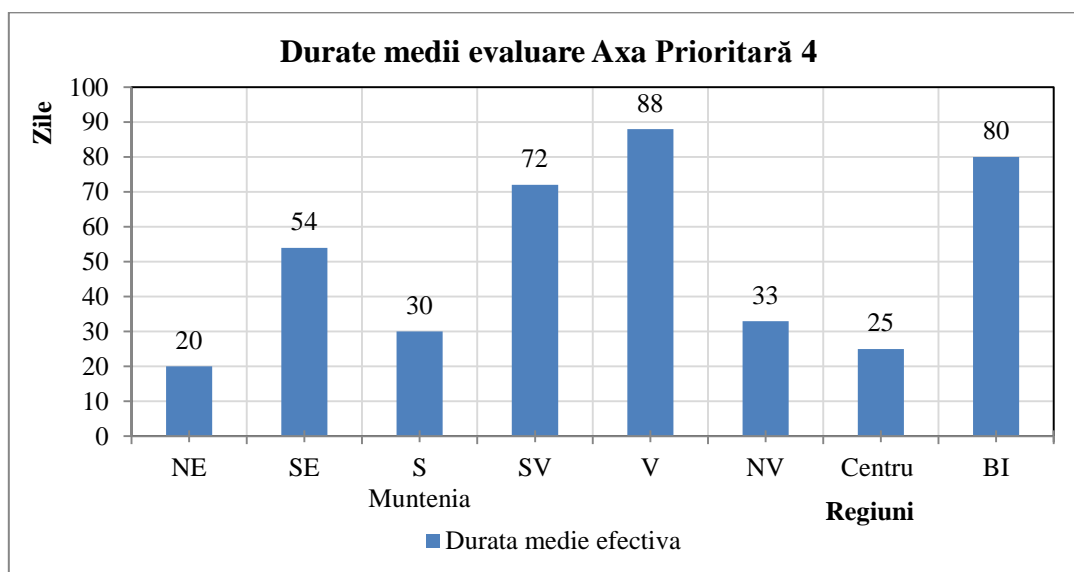


Figura 9.4-3 Durate medii de evaluare pe regiuni pentru Axa Prioritară 4

Sursa: prelucrare proprie în baza datelor furnizate de OI POS Mediu

- Pentru a putea face față presiunii termenelor de verificare și evaluare, s-a constatat că evaluarea propunerilor de proiecte a demarat imediat după depunerea acestora. Nu au fost probleme de respectarea termenelor pentru etapa de evaluare a admisibilității și eligibilității, s-a constatat însă depășirea termenelor procedurale în etapa de evaluare a relevanței și maturității proiectelor.

Motive care au condus la întârzieri ale procesului de evaluare și selecție în cadrul AP4

- Număr mare de aplicații depuse la OI POS Mediu în ultima zi menționată ca dată finală pentru apelul respectiv de proiecte, care a rezultat într-un grad ridicat de încărcare a personalului BP;
- Solicitarea revizuirii în Noiembrie 2011 a cererilor de finanțare în urma extinderii rețelei Natura 2000, introdusă prin Ordinul nr. 2387 din 29 septembrie 2011 (pentru modificarea Ordinului Ministrului Mediului și Dezvoltării Durabile nr. 1.964/2007 privind instituirea regimului de arie naturală protejată a siturilor de importanță comunitară, ca parte integrantă a rețelei ecologice europene Natura 2000 în România) și H.G. nr. 971/2011 (pentru modificarea și completarea H.G. nr. 1284/2007 privind declararea ariilor de protecție specială acvifaunistică ca parte integrantă a rețelei ecologice europene Natura 2000 în România). Această modificare a avut drept consecințe necesitatea refacerii unora dintre cererile de finanțare, reevaluarea acestora, susținerea în CSP și emiterea unui alt ordin de finanțare;

- Calitatea slabă a cererilor de finanțare - revizuirea cererilor de finanțare, solicitată fie de GE, fie de CSP, conduce la concluzia lipsei de capacitate și experiență a beneficiarului în dezvoltarea aplicațiilor;
- Un motiv de întârziere strict legat de prima sesiune se refera la problema clarificării personalității juridice a Administrațiilor Parcurilor din structura RomSilva²⁸ (ex. Cererea de Finanțare s-a depus în Decembrie 2007, contractul fiind semnat în Martie 2010 pentru Vânători Neamț).

Axa Prioritară 6 – Concluzii

- Pregătirea, evaluarea și gestionarea proiectelor finanțate din Axa Prioritară 6 se derulează la nivelul Serviciului de Asistență Tehnică (SAT) din cadrul Direcției de Asistență Tehnică (DAT). S-a constatat segregarea atribuțiilor personalului SAT (7 persoane) legate de licitare și de contractare;
- Începând cu 2011 s-a înregistrat o fluctuație de personal de la DAT la alte departamente²⁹, personalul nefiind motivat să rămână în sistem;
- S-a constatat că procesul de evaluare a proiectelor a depășit durata prevăzută prin procedură. În general, evaluarea și contractarea proiectelor de AT care au avut ca scop acoperirea cheltuielilor de funcționare a OI/AM POS Mediu, au avut durate rezonabile. Durate foarte mari de evaluare au fost înregistrate în cazul unor contracte de valori mai ridicate, care se derulează pe o perioadă mai mare de timp;
- Participarea în Comisiile de Evaluare a reprezentat o problemă. În condițiile unui volum mare de muncă, nu au putut fi desemnați consilieri seniori de la nivelul direcțiilor beneficiare, ci personal junior, cu experiență tehnică redusă. În plus, nu există sistemul de motivare pentru a atrage în Comitetele de Evaluare, persoane cu experiență, în condițiile în care se impune disponibilitatea pe toată durata perioadei de derulare a procedurii de atribuire, până la semnarea contractului;
- Contractele de AT au valori ridicate și în plus, legislația privind achizițiile publice a suferit modificări, aspecte care au creat dificultăți în pregătirea documentației de atribuire și lansarea achizițiilor de către cele 2 persoane cu responsabilități legate de achizițiile publice pentru toate proiectele de AT. Au fost întâmpinate dificultăți în angajarea unor experți achiziții publice. În 2011 a fost aprobat Memorandumul pentru

²⁸ La momentul demarării POS Mediu Axa Prioritară 4, Administrațiile Parcurilor nu dețineau personalitate juridică, neîndeplinind astfel condițiile de eligibilitate din Ghidul Solicitantului. În baza HG 229/ 2009 privind reorganizarea ROMSilva, Administrațiile Parcurilor au căpătat personalitate juridică distinctă

²⁹ 4 persoane au plecat din DAT (3 la alte departamente și a 4-a la o altă instituție) iar în 2012, 1 persoană a fost detașată la Ministerul Mediului.

deblocarea posturilor din administrația publică, însă s-a constatat lipsa de interes în ocuparea pozițiilor vacante. Prin urmare, a fost necesară modificarea criteriilor și recrutarea de personal cu experiență redusă;

- Un alt factor care contribuie la întârzieri în finalizarea evaluărilor este reprezentat de contestațiile depuse de obicei după desemnarea câștigătorului (de ex. pe aproape toate contractele mari de AT au existat contestații);
- Schimbările la nivelul Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice din prima jumătate a anului 2012 au condus la întârzieri în semnarea documentelor la nivelul Secretarului de Stat și al Ministrului;
- Introducerea datelor în SMIS referitoare la data de început a verificării admisibilității, eligibilității, evaluării tehnice nu reflectă modul de selecție și contractare a proiectelor conform OG 34/2006, care are practic alte cerințe de calificare (ex. capacitate economică și financiară, capacitate tehnică și/ sau profesională) și criterii de atribuire (prețul cel mai scăzut sau oferta cea mai avantajoasă).

9.4.1.3 Concluzii privind analiza gradului în care nivelul de expertiză de la nivelul AM/OI POS Mediu influențează îndeplinirea obiectivelor strategice și operaționale

- Perioada de programare 2007-2013 reprezintă perioada de formare a expertizei necesare gestionării fondurilor europene;
- Personalul angajat la nivelul AM și OI POS Mediu, în marea lui majoritate, nu a avut la momentul angajării experiență specifică în gestionarea fondurilor europene, iar persoanele cu experiență au părăsit instituția pe parcursul ultimilor ani, migrând către sectorul privat;
- Acumularea de cunoștințe s-a făcut prin intermediul programelor anuale de instruire desfășurate în baza Strategiei de formare profesională pentru AM, OI și Beneficiarii POS Mediu 2007-2013;
- La momentul evaluării intermediare, personalul AM/OI POS Mediu, în marea lui majoritate, deține experiența necesară derulării activității în conformitate cu procedurile de lucru specifice;
- Procesul de dezvoltare a competențelor privind construcția unui sistem de monitorizare a programului și de elaborare a indicatorilor de monitorizare care să permită un proces de raportare eficient este demarat și trebuie continuat;
- La nivelul OI a existat o mai mare stabilitate a personalului. Astfel, experiența de operare a personalului din cadrul OI POS Mediu (5.4 ani vechime medie) este mai

mare decât experiența de operare a personalului din cadrul AM POS Mediu (4 ani vechime medie);

- Fluctuația de personal este mai mare la nivelul AM POS Mediu în comparație cu cea înregistrată la nivelul OI POS Mediu; fluctuația de personal este direct relaționată cu nivelul de expertiză și are impact direct asupra capacității de îndeplinire a obiectivelor strategice și operaționale;
- Experiența de operare acumulată în perioada 2007-aprilie 2012 precum și efectele programelor anuale de instruire derulate susțin atingerea obiectivelor programului POS Mediu;
- Complexitatea activității AM/OI POS Mediu solicită extinderea procesului de pregătire a personalului în domeniul managementului de proiect, a managementului de risc asociat implementării programului POS Mediu, elaborării și operării bazelor de date.

9.4.1.4 Concluzii privind analiza modului în care complexitatea și distribuția sarcinilor în raport cu personalul angajat influențează atingerea obiectivelor strategice și operaționale ale programului

- Analiza gradului de încărcare a personalului AM/OI POS Mediu indică încă din anul 2009 existența unei supraîncărcări la nivelul angajatului; în condițiile în care începând cu anul 2009 procesul de angajare de personal în cadrul AM/OI POS Mediu a fost sistat, pe fondul unei dinamici ascendente a volumului de activitate, putem concluziona faptul că se înregistrează o creștere a gradului de complexitate și încărcare cu responsabilități la nivel individual;
- Volumul ridicat de activitate și numărul insuficient de personal conduc către necesitatea desfășurării simultane de activități complexe, în diverse zone ale activității AM/OI POS Mediu; practica Anexei la FP favorizează percepția de suprasolicitare a angajatului, care trebuie să se focalizeze temporar pe sarcinile alocate și pe procedura care reglementează modul de executare a sarcinii; în acest mod:
 - capacitatea angajatului de a învăța și aplica corect conținutul procedurilor specifice este suprasolicitată;
 - incidența de eroare umană datorată suprasolicitării impune activități suplimentare de control care conduc către creșterea volumului de muncă și a costurilor de monitorizare;
 - se accentuează percepția de suprasolicitare;
 - crește potențialul de incidență a conflictelor individuale datorate senzației de suprasolicitare și inechitate a modului de distribuție a sarcinilor.

9.4.1.5 Măsuri și acțiuni în sprijinul eficientizării sistemului de evaluare, selecție și contractare, monitorizare / raportare și verificare tehnică a proiectelor

Recomandări Axele Prioritare 1, 2, 3 și 5

- O mai mare atenție introducerii datelor în SMIS, datele trebuind a fi corelate cu POVEP 213;

Recomandări Axa Prioritară 4

- Revizuirea POVEP în sensul prelungirii termenelor de evaluare a relevanței și maturității proiectelor.

Recomandări Axa Prioritară 6

- Înființarea unui compartiment /serviciu de achiziții publice în structura DG AM POS Mediu separat de DAT;
- Adaptarea SMIS la procedura OG 34/2009 prin care să se introducă doar datele referitoare la depunerea proiectului și la contractare.

9.4.2 Concluzii privind analiza eficienței funcționării sistemului de monitorizare

9.4.2.1 Concluzii privind sistemul de monitorizare POS Mediu

Ca urmare a procesării informațiilor privind sistemul de monitorizare POS Mediu (prezentate în **Anexa 9.4.2**) se desprind următoarele concluzii:

- În perioada 2007 - aprilie 2012 personalul angajat în procesul de monitorizare a implementării proiectelor de către beneficiari a depus eforturi constante de acumulare de cunoștințe necesare conformării cu responsabilitățile alocate privind monitorizarea;
- Modul de organizare a proceselor privind monitorizarea constantă a progresului fizic la nivelul programului POS Mediu în conformitate cu indicatorii de program precum și procesul de identificare și menținere sub control a riscurilor asociate implementării programului POS Mediu la nivelul AM/OI POS Mediu, sunt descrise formal în ROF, fără a fi alocate specific în cadrul structurii de organizare;
- În acest moment procesul de monitorizare are următoarele caracteristici:
 - este focalizat pe cuantificarea datelor privind progresul fizic și financiar raportat de către beneficiari;
 - are un caracter reactiv;
 - prezintă o capacitate limitată de raportare constantă a rezultatului integrării datelor privind progresul fizic raportat de beneficiari, în conformitate cu indicatorii de program;

- prezintă o capacitate limitată de identificare a elementelor care pot restricționa îndeplinirea obiectivelor; atenția acordată identificării de către beneficiari a riscurilor asociate implementării proiectelor și a modului în care acestea sunt ținute sub control este insuficientă;
- are un nivel de predictibilitate limitat;
- Activitatea de înregistrare și actualizare a progresului fizic și financiar al beneficiarilor nu este susținută de o soluție informatică proprie AM POS Mediu și independentă de SMIS, prin intermediul căreia transmiterea și integrarea datelor și interogarea acestora să fie efectuată în timp real, în conformitate cu necesarul de informații și raportare solicitat de către MMSC sau alte organisme de monitorizare;
- Există diferențe între informațiile furnizate prin interogarea SMIS și informațiile generate prin analiza fișelor de monitorizare săptămânală a proiectelor;
- Cu toate că structura de raportare pe fluxul Beneficiari - OI POS Mediu – AM POS Mediu este unitară, modul de completare a datelor de către Beneficiari este neunitar și inconsistent;
- Conformitatea datelor din fișele de monitorizare (transmise săptămânal la AM POS Mediu) față de progresul efectiv din rapoartele de monitorizare (întocmite trimestrial) este incertă; datele din fișele de monitorizare săptămânală sunt informale, neasumate oficial și instituțional;
- Procesul de integrare a datelor privind progresul fizic al proiectelor în raport cu indicatorii de program este dificil și consumator de resurse;
- Gradul de îndeplinire a indicatorilor de program și mediu nu poate fi cuantificat prin utilizarea strictă a datelor furnizate de către beneficiari;
- Până în acest moment informațiile prezentate în fișele de monitorizare săptămânală indică posibilitatea îndeplinirii obiectivelor previzionate, cu excepția Axei Prioritare 2, DMI 2 .1 – SMID;
- În conformitate cu rolul definit prin ROF și Acordul de delegare și cu prevederile cadrului procedural de reglementare a activității privind monitorizarea, activitatea personalului AM/OI POS Mediu se derulează în mod eficient:
 - termenele menționate în procedurile de lucru specifice sunt respectate;
 - gradul de utilizare a resursei umane AM/OI POS Mediu este ridicat;
 - procesul de raportare este asigurat conform procedurilor;
- Eficiența și eficacitatea sistemului de monitorizare a programului la nivel AM POS Mediu sunt condiționate de modul de construcție a acestuia;

- În acest moment sistemul de monitorizare al programului POS Mediu necesită reformulări în vederea asigurării și eficientizării :
 - capacității de cuantificare și integrare continuă a progresului fizic la nivelul de program;
 - modului de transmitere unitară și coerentă a datelor de către beneficiari privind progresul fizic al fiecărui proiect;
 - corelării în timp real și constant a procesului de înregistrare și cuantificare a progresului fizic și financiar raportat de către beneficiari cu procesul de monitorizare a progresului programului în conformitate cu indicatorii de program;
 - asigurarea unui proces de raportare unitar și în timp real dinspre beneficiari către AM POS Mediu;
- Modul de construcție și monitorizare a execuției bugetare la nivelul MMSC nu permite cuantificarea costurilor asociate procesului de colectare și utilizare a datelor în raport cu fiecare indicator de monitorizare a programului POS Mediu.

9.4.2.2 Recomandări în vederea eficientizării procesului de colectare/procesare/ măsurare a indicatorilor de program și de mediu

În vederea creșterii eficienței sistemului de monitorizare propunem următoarele măsuri cu aplicare imediată:

- M.1 Crearea cadrului instituțional necesar derulării de către AM POS Mediu a procesului de integrare a progresului fizic și financiar raportat de către Beneficiar la nivelul indicatorilor de program și mediu. Constituirea unității de monitorizare a indicatorilor de program și mediu;
- M.2 Definirea mecanismului de integrare la nivelul indicatorilor de program a progresului fizic raportat de către Beneficiari;
- M.3 Asigurarea coerenței și consistenței datelor furnizate de către Beneficiari prin elaborarea de instrucțiuni și ghiduri de completare a datelor în structura de raportare;
- M.4 Corelarea structurii de raportare de către Beneficiari a progresului fizic și financiar cu indicatorii de program;
- M.5 Asigurarea unui proces de raportare unitar privind progresul fizic și financiar înregistrat de către Beneficiari;
- M.6 Definirea pentru fiecare categorie de investiție a unui mecanism de cuantificare a progresului fizic raportat de către Beneficiar în raport cu ținta agreată la nivel național;

M.7 Informatizarea procesului de colectare și integrare la nivel de indicatori de program și mediu a datelor privind progresul fizic și financiar raportat de către Beneficiari.

În vederea creșterii eficienței procesului de monitorizare în etapa de programare 2014-2020 propunem următoarele măsuri suplimentare :

- m.1 Reconsiderarea strategiei de monitorizare. Reanalizarea, clarificarea și cuantificarea modului de definire a indicatorilor de program, a modului de măsurare și monitorizare a indicatorilor, a surselor de date privind progresul indicatorilor de program, a modului lor de colectare precum și a modului și frecvenței de evaluare a progresului la nivel de program;
- m.2 Defalcarea indicatorilor de program la nivel de regiune ;
- m.3 Implicarea OI POS Mediu în procesul de integrare a progresului fizic și financiar în raport cu indicatorii DCI;
- m.4 Crearea infrastructurii IT care să permită transfer de date în timp real dinspre beneficiari către OI / AM POS Mediu.

Acțiunile concrete propuse pentru implementarea acestor recomandări sunt prezentate în **Anexa 10.1.**

9.4.3 Concluzii privind analiza la nivel de OI și AM POS Mediu a structurii organizaționale și a modului de funcționare

9.4.3.1 Studiu de caz – Organizarea POS Mediu în Republica Ungară

Prin contribuția experților din partea Europa Ltd, membru în consorțiu, a fost analizat comparativ modul de organizare al Programului Operațional de Mediu și Energie în Republica Ungară.

Organizarea AM POS Mediu și Energie – Republica Ungară

Toate autoritățile de management operează ca unități organizaționale independente în cadrul Agenției Naționale de Dezvoltare (AND).

Autoritatea de Management pentru Mediu și Energie este organizată ca Direcție Generală în cadrul AND având rolul de :

- Coordonare a programului operațional;
- Asigurare a sistemului informațional pentru înregistrarea operațiilor aferente programului în vederea asigurării controlului financiar, monitorizării, auditului și evaluării;

- Control al rapoartelor de validare pregătite de Organismele Intermediare;
- Elaborare și actualizare a procedurilor;
- A se asigura că Autoritatea de Certificare primește toate informațiile pentru verificarea costurilor;
- Organizarea Comitetului de Monitorizare al Programului Operațional Mediu și Energie;
- Pregătirea rapoartelor anuale de implementare și transmiterea acestora la UE;
- A asigura toate informațiile necesare pentru evaluarea proiectelor majore de către UE;
- Coordonarea elaborării și modificării programului multi-anual de implementare;
- A face propuneri pentru modificarea programului operațional;
- Coordonare a asistențelor tehnice alocate programului operațional;
- Monitorizare a eventualelor neregularități din sistem și aplicarea de corecții.
- Exercițarea controlului asupra activității Organismelor Intermediare;
- Aproba procedurile interne privind utilizarea fondurilor de către Organismele Intermediare.

Organizarea OI POS Mediu și Energie – Republica Ungară

Organismul Intermediar în cazul Programului Operațional de Mediu este un ONG cu caracter public. Acest ONG poate implementa și alte programe diferite de programul operațional, cu condiția ca organismul intermediar POS Mediu să fie o unitate distinctă în cadrul organizației.

Principalele sarcini ale Organismelor Intermediare sunt:

- Pregătirea planului anual de lucru;
- Primirea și evaluarea propunerilor de proiecte;
- Semnarea și modificarea contractelor de asistență;
- Controlarea implementării proiectelor, asigurarea plăților aferente;
- Înregistrarea continuă în sistemul unic de monitorizare a progresului proiectelor;
- Pregătirea Raportului trimestrial de implementare a programului operațional;
- Actualizarea informațiilor pe baza planului anual de comunicare.

Implementarea POS Mediu și Energie – Republica Ungară

Experiența din Republica Ungară este interesantă în special privind câteva aspecte care pot fi de interes și pentru România și anume;

1. Economii rezultate la nivelul proiectului vor fi utilizate de beneficiarul finanțării pentru alte lucrări complementare proiectului dacă există justificare; în general economiile nu depășesc 5% față de valoarea estimată;

2. Indicatorii de program sunt monitorizați de către organismul intermediar;
3. Introducerea conceptului ”bridge-concept” care permite pentru proiectele majore implementarea secvențială: o parte a proiectului implementată în actuala perioadă de programare și cea de-a doua parte în perioada de programare 2014-2020.

9.4.3.2 Concluzii privind analiza structurii organizaționale la nivelul AM/OI POS Mediu

Ca urmare a procesării informațiilor privind organizarea AM/OI POS Mediu prezentate în **Anexa 9.4.3** și a informațiilor calitative colectate prin intermediul chestionarelor utilizate în procesul de evaluare, sintetizate în **Anexa 9.4.4**, se evidențiază următoarele categorii de concluzii:

- Perioada de programare 2007-2013 a reprezentat pentru România un proces intens de acumulare de experiență privind constituirea și operaționalizarea structurii instituționale de gestionare a fondurilor europene;
- Soluția instituțională aleasă la nivelul MMSC și descrisă prin ROF are la bază, documentele europene care reglementează responsabilitățile autorității de gestiune și legislația națională relevantă;
- Descrierea responsabilităților din ROF, Acordul de Delegare și Procedurile Operaționale de la nivelul AM și OI POS Mediu urmăresc conformarea cu documentele europene care reglementează funcționarea autorității de gestiune a fondurilor europene;
- Structura actuală de organizare a AM / OI POS Mediu este procedurată prin ROF, statul de funcțiuni și Acordul de delegare; această structură piramidală:
 - asigură îndeplinirea responsabilităților unei autorități de gestiune a fondurilor europene așa cum sunt ele descrise în documentele europene;
 - are posibilități limitate de adaptare la prioritățile induse de ciclul de viață al programului POS Mediu;
- Fișele de post sunt elaborate în conformitate cu ROF, Acordul de delegare și procedurile de lucru relevante;
- Numărul de posturi aprobate în baza statului de funcțiuni nu este în totalitate ocupat cu personal; insuficiența numărului de personal creează dificultăți în îndeplinirea responsabilităților;
- Procesul de recrutare a personalului necesar este blocat cu începere din anul 2009, odată cu introducerea măsurilor guvernamentale anti-criză, cu excepția unor memorandum-uri care au intervenit în anul 2011 în baza cărora a fost posibilă scoaterea la concurs a unor posturi;

- Necesitatea asigurării continuității îndeplinirii responsabilităților în raport cu volumul și prioritățile determinate de dinamica de derulare în timp a programului POS Mediu, a condus către adoptarea soluției Anexei la Fișa de Post;
- Practica Anexei la Fișa de Post:
 - asigură conformitatea din punctul de vedere al unui audit fără a fi o soluție de management flexibil al resursei umane la nivelul AM/OI POS Mediu;
 - distorsionează modul de descriere a procesului de activitate pe procesele majore;
 - reduce importanța FP ca instrument managerial de definire a identității profesionale și a teritoriului de responsabilitate al angajatului;
 - creează confuzie în procesul de evaluare a performanței angajaților;
 - transformă FP într-un document voluminos birocratic și fără utilitate managerială;
 - crește volumul de muncă asociat procesului de actualizare continuă a conținutului FP în funcție de modul de actualizare a procedurilor;
 - creează dificultăți în identificarea nevoilor de instruire la nivel individual și de grup;
 - induce confuzie și frustrare în procesul de promovare și dezvoltare a carierei personalului AM/OI POS Mediu;
- Procesul decizional:
 - se desfășoară în baza responsabilităților descrise în ROF și Acordul de delegare și are la bază o structura ierarhică piramidală;
 - include consultarea între AM și OI POS Mediu cât și în interiorul fiecăreia dintre acestea;
 - adresează aspecte privind conformarea cu responsabilitățile autorității de gestionare a fondurilor europene;
 - are o viteză lentă de reacție;
 - nu este susținut de un sistem de monitorizare raportare a performanței instituționale care să permită decizii în timp real;
- Strategia de resurse umane și administrarea principalelor procese de RU sunt gestionate de către departamentul RU din cadrul MMSC;
- Apartenența angajaților AM/OI POS Mediu la corpul funcționarilor publici induce restricții referitoare la modul de organizare și administrare a resurselor umane;
- Apartenența la corpul ofițerilor publici limitează posibilitatea adaptării criteriilor în baza cărora se desfășoară procesul de recrutare a personalului AM/OI POS Mediu la specificul de activitate a zonei pentru care se face recrutarea; acest mod de desfășurare

a procesului de recrutare nu susține asigurarea nivelului optim de experiență și pregătire specifică necesară desfășurării activității;

- Procesul de evaluare a performanței angajaților se derulează anual conform Procedurii operaționale de Resurse Umane cod **PORUAM-151 și PORUOI 252** și a criteriilor de performanță aprobate prin H.G. nr. 611/2008 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici cu modificările și completările ulterioare;
- Analiza nevoii de instruire este corelată cu rezultatul aplicării **PORUAM-151 și PORUOI 252** privind evaluarea angajaților AM/OI POS Mediu;
- Cu toate că structura de organizare AM POS Mediu include Compartimentul Dezvoltare Instituțională în cadrul Direcției de Asistență Tehnică, acesta nu are responsabilități specifice privind monitorizarea eficienței instituționale, definirea și implementarea de soluții în vederea consolidării acesteia; responsabilitățile definite în ROF privind aceste aspecte sunt sumare și, datorită restricțiilor legislative privind managementul instituțiilor publice, acestea nu pot fi aplicate decât în mică măsură;
- Criteriile de performanță menționate de H.G. nr. 611/2008 cu modificările și completările ulterioare conduc către o formă de evaluare cu caracter birocratic; aceste criterii nu permit corelarea cu indicatorii de performanță instituțională în vederea măsurării impactului activității individuale asupra obiectivelor AM/OI POS Mediu;
- Planul de management pentru întărirea capacității instituționale menționat de PO Management 171 este insuficient folosit ca instrument managerial de consolidare a capacității AM/OI POS Mediu de îndeplinire a obiectivelor strategice și operaționale;
- Procedura PO Management 171 face referiri specifice la procesul de identificare și menținere sub control a riscurilor asociate programului POS Mediu, cu toate acestea procesul decizional aferent acestui proces este insuficient documentat;
- Procesele de activitate specifice conformării cu responsabilitățile autorității de gestionare a fondurilor, așa cum sunt ele prezentate de documentele europene, sunt descrise în mod detaliat în cadrul procedurilor de lucru;
- Procedurile de lucru sunt actualizate în mod continuu în conformitate cu necesitatea eficientizării și simplificării modului de desfășurare a activității, a recomandărilor misiunilor de audit și/sau a modificărilor legislative; la nivelul AM POS Mediu evidența modificărilor manualului de proceduri este actualizată permanent;
- Programele de instruire anuale s-au desfășurat în baza Strategiei de formare profesională pentru AM, OI și Beneficiarii POS Mediu pentru perioada de programare 2007-2013;

- Mecanismul de monitorizare a impactului programelor de instruire asupra performanței angajaților este insuficient dezvoltat și formalizat;
- Contractele de servicii se administrează unitar la nivelul AM POS Mediu prin intermediul Direcției de Asistență Tehnică; numărul redus de personal precum și experiența limitată în elaborarea documentației de atribuire și derulare a procesului de achiziții limitează capacitatea acestei direcții de a răspunde solicitărilor de servicii primite din partea celorlalte direcții AM și OI POS Mediu;
- Gradul de birocrație asociat derulării procedurilor administrative este ridicat;
- Procesul de rambursare a cheltuielilor administrative efectuate de angajații AM/OI POS Mediu este greoi;
- Echipamentele din dotarea OI POS Mediu sunt uzate moral și nu corespund unei operări integrate și eficiente.

9.4.3.3 Recomandări privind îmbunătățirea eficienței activității AM / OI POS Mediu

În vederea creșterii eficienței structurii de organizare AM/OI POS Mediu propunem următoarele recomandări cu aplicare imediată:

- S.1 Echilibrarea gradului de încărcare a personalului OI/AM POS Mediu din cadrul fiecărei zone de activitate în conformitate cu volumul de activitate indus de stadiul de dezvoltare al programului;
- S.2 Crearea condițiilor materiale și de infrastructură necesare derulării activității OI/AM POS Mediu în condiții de eficiență și siguranță a procesului de activitate;
- S.3 Crearea cadrului instituțional necesar derulării la nivel AM POS Mediu a procesului de analiză-decizie privind identificarea riscurilor asociate implementării programului și elaborării planului de acțiuni privind menținerea sub control a acestora; implicarea în acest proces a DPE, DFC, DFS și DCFIS;
- S.4 Monitorizarea Beneficiarilor privind capacitatea de identificare și monitorizare a riscurilor asociate implementării proiectului;
- S.5 Eficientizarea activității angajaților din cadrul DAT privind procesul de achiziții.

În vederea creșterii eficienței structurii de organizare AM/OI POS Mediu în etapa de programare 2014-2020, propunem următoarele măsuri :

- s.1 Reconsiderarea apartenenței la corpul funcționarilor publici;
- s.2 Definirea unui set de indicatori de performanță instituțională pentru AM/ OI POS Mediu;

- s.3 Introducerea sistemului de management al performanței prin obiective la nivel instituțional AM/OI POS Mediu și nivel individual angajați AM/OI POS Mediu;
- s.4 Reconsiderarea structurii de organizare AM /OI POS Mediu care să asigure operarea proceselor privind monitorizarea indicatorilor de program, a planului de management privind identificarea și menținerea sub control a riscurilor asociate implementării programului și a indicatorilor instituționali;
- s.5 Definirea competențelor necesare pentru fiecare zonă de activitate și posturi implicate în conformitate cu complexitatea și specificitatea activității de gestionare a programelor europene; elaborarea specificațiilor de post pentru fiecare din posturile implicate;
- s.6 Derularea procesului de selecție a personalului în conformitate cu competențele definite;
- s.7 Introducerea unui sistem de ierarhizare a posturilor în conformitate cu complexitatea activității ;
- s.8 Implementarea unui sistem de motivare și recompensare a angajaților care are la bază evaluarea gradului de îndeplinire a obiectivelor individuale și aport la îndeplinirea obiectivelor de organizație AM sau OI POS Mediu;
- s.9 Creșterea independenței administrative și a libertății de decizie a OI POS Mediu în raport cu AM POS Mediu privind monitorizarea indicatorilor de program și mediu;
- s.10 Reconsiderarea Acordului de delegare din perspectiva operării prin obiective și a creșterii gradului de independență OI POS Mediu în raport cu AM POS Mediu;
- s.11 Introducerea controlului costurilor și operarea prin bugete.

Ațiunile concrete de implementare a acestor recomandări sunt prezentate în **Anexa 10.1.**

9.5 B5. Performanțele financiare ale implementării POS Mediu

9.5.1 Analiza eficienței circuitului financiar, inclusiv a situației financiare curente și previzionate pentru a vedea în ce măsură Autoritatea de Management poate să respecte condițiile cerute de regula „n+3/n+2”

Analiza eficienței circuitului financiar, inclusiv a situației financiare curente și previzionate pentru a vedea în ce măsură Autoritatea de Management poate să respecte condițiile cerute de regula „n+3/n+2”, evaluează procesul de management financiar al fondurilor primite de la Uniunea Europeană, pornind de la:

- Informațiile furnizate de către Autoritatea de Management cu privire la Planurile de rambursare întocmite conform Contractelor de Finanțare, de către beneficiari;

- Estimările lunare ale contribuției UE reflectate în declarațiile de cheltuieli pe care Autoritatea de Management le transmite Autorității de Certificare și Plată.

Cadrul juridic care guvernează activitatea Autorității de Management pentru respectarea condițiilor cerute de regula „n+3/n+2” este descris de :

- Regulamentul CE nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999;
- Regulamentul CE nr. 539/24.06.2010, care modifică prevederile art. 82 din Regulamentul CE nr. 1083/2006.

9.5.1.1 Concluzii

- Cadrul juridic care reglementează regula „n+3/n+2”, a adus modificări substanțiale privind flexibilizarea regulii de dezangajare automată în scopul înlăturării riscului de pierdere a fondurilor alocate pe ani; noile reguli oferă o marjă de timp mai mare pentru proiectele care nu au fost încă aprobate și nu au intrat în implementare în perioada 2007- 2012 corelate cu respectarea regulii „n+3/n+2”;
- Modificarea introdusă se referă la angajamentul bugetar aferent anului 2007 care a fost repartizat în mod egal pe următorii 6 ani și care a avut un impact pozitiv în evitarea dezangajării automate;
- Situația angajării fondurilor față de alocarea financiară globală a Uniunii Europene aferentă Programului Operațional Sectorial „Mediu” este evidențiată în Tabelul 9.5-1 iar situația actualizată la mai 2012, privind defalcarea pe ani și surse a finanțării POS Mediu în intervalul 2007-2015 în Tabelul 9.5-2.

Tabelul 9.5-1 Alocarea financiară a UE aferentă POS Mediu 2007-2013, EURO

	Alocare financiară	Valoare proiecte depuse	Valoare proiecte aprobate
FEDR	1.236.652.195	1.350.672.653	667.528.312
FC	3.275.817.943	4.072.124.271	3.346.672.606
TOTAL	4.512.470.138	5.422.796.924	4.014.200.918
<i>Pondere față de alocare:</i>		<i>120%</i>	<i>89%</i>

Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

Tabelul 9.5-2 Situația actualizată la mai 2012, privind defalcarea pe ani și surse ale finanțării POS Mediu în intervalul 2007-2015

FEDR - EURO

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alocările fonduri FEDR anuale	0	126.415.149	157.449.829	177.124.549	214.760.897	260.869.140	300.032.631	0	0
Alocările fonduri FEDR cumulate	0	126.415.149	283.864.978	460.989.527	675.750.424	936.619.564	1.236.652.195		
Avansuri FEDR acordate de CE:	24.733.044	37.099.566	49.466.088	0	0	0	0	0	0
Rambursări FEDR efectuate de CE în anul curent	0	0	1.241.485	2.612.446	16.851.961	42.285.868			
Plăți FEDR efectuate de CE în anul curent (inclusiv avansuri)	24.733.044	37.099.566	50.707.573	2.612.446	16.851.961	42.285.868	0	0	0
Plăți FEDR efectuate de CE cumulate până la data curentă (inclusiv avansuri)	24.733.044	61.832.610	112.540.183	115.152.629	132.004.590	174.290.458	174.290.458	174.290.458	174.290.458
Ținta cumulată N+3/N+2	0	0	0	-115.152.629	-5.589.441	109.574.520	501.459.966	762.329.106	1.062.361.737

Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

FC – EURO

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alocările fonduri FC anuale	0	356.282.899	466.452.844	551.621.638	591.780.589	633.340.037	676.339.936	0	0
Alocările fonduri FC cumulate	0	356.282.899	822.735.743	1.374.357.381	1.966.137.970	2.599.478.007	3.275.817.943		
Avansuri FC acordate de CE	81.895.449	131.032.718	131.032.718	65.516.359	0	0	0	0	0
rambursări FC efectuate de CE în anul curent	0	0	9.038.409	34.769.997	31.297.128	141.891.010			
Plăți FC efectuate de CE în anul curent (inclusiv avansuri)	81.895.449	131.032.718	140.071.127	100.286.356	31.297.128	141.891.010	0	0	0
Plăți FC efectuate de CE cumulate până la data curentă (inclusiv avansuri)	81.895.449	212.928.166	352.999.293	453.285.649	484.582.777	626.473.787	626.473.787	626.473.787	626.473.787
Ținta cumulată N+3/N+2	0	0	0	-453.285.649	-128.299.878	196.261.956	1.339.664.183	1.973.004.220	2.649.344.156

Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

Datele prezentate în Tabelul 9.5-2 reprezintă o analiză premergătoare efectuată la momentul mai 2012, iar în intervalul care urmează apreciem că situația prezentată poate fi modificată de următoarele elemente:

- Semnarea contractelor de finanțare care la momentul analizei erau în procesul de aprobare;
- Semnarea contractelor de achiziții demarate în acest an și care se află în curs de semnare.

În aceste condiții AM POS Mediu va actualiza declarațiile de cheltuieli, bază în care se vor actualiza valorile prezentate în Tabelul 9.5-2 . Există posibilitatea ca aceste valori actualizate să fie suficiente pentru a acoperi previzionatul sumei pentru evitarea dezangajării automate.

În conformitate cu cele prezentate putem aprecia că în acest moment situația curentă și previzionată în ceea ce privește respectarea condițiilor solicitate de regula „n+3/n+2” evidențiază următoarele aspecte:

- Valoarea plăților efectuate de CE (prefinanțare și plăți intermediare) a depășit valoarea angajamentelor bugetare aferente anului 2008 atât pentru FEDR, cât și pentru FC;
- În conformitate cu datele existente în acest moment nu există riscul de dezangajare automată la finele anului 2012³⁰.

9.5.1.2 Recomandări privind respectarea condițiilor cerute de regula n+3/n+2 precum și a evitării dezangajării automate:

- Monitorizarea atentă a Contractelor de Finanțare însoțită de măsuri pro-active în vederea respectării de către Beneficiari a graficelor de implementare a contractelor din cadrul Contractelor de Finanțare;
- Accelerarea implementării proiectelor și implicit cheltuirea banilor de către Beneficiari, precum și întocmirea la timp a Cererilor de Rambursare;
- Transmiterea Cererilor de plată la timp către Comisia Europeană, pentru a nu exista riscul de dezangajare automată provenind din faptul că nu vor fi suficiente cereri de rambursare care să acopere alocarea financiară aferentă anului 2009, ce are ca termen limită de cheltuială finele anului 2012;
- Încheierea, după semnarea contractelor din cadrul proiectelor, de acte adiționale cu Beneficiarii pentru stabilirea valorii contractelor de finanțare conform cu valoarea aferentă după contractarea parțială sau totală a componentelor proiectului.

³⁰ Conform regulii n+3/n+2 la decembrie 2012, valoarea plăților efectuate de CE (prefinanțare și plăți intermediare) a depășit valoarea angajamentelor bugetare aferente anului 2009, astfel evitându-se dezangajarea automată.

9.5.2 Analiza implicațiilor legate de acordarea prefinanțării în procesul de implementare a proiectelor finanțate prin POS Mediu, corelat cu impactul asupra respectării regulii n+3/n+2, la nivelul fiecărei axe prioritare și fiecărei regiuni de dezvoltare

În analiza referitoare la acordarea prefinanțării în procesul de implementare a proiectelor corelat cu impactul asupra respectării regulii n+3/n+2 au fost luate în considerare:

- Cadrul legislativ de acordare a prefinanțării;
- Cadrul legislativ al regulii n+3/n+2;
- Relația dintre prefinanțare și regula n+3/n+2.

Cadrul legal care reglementează acordarea prefinanțării precum și condițiile în care se acordă sau se restituie prefinanțarea este descris de:

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul de convergență, aprobate prin Ordinul Ministrului Finanțelor Publice nr. 2.548/2009;
- Ordinele Ministrului Finanțelor Publice nr.2359/2011 și 2370/2011 prin care au fost modificate Normele metodologice de aplicare a prevederilor OUG nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul convergență, aprobate prin OMFP nr. 2548/2009, care impun restricții privind acordarea și utilizarea prefinanțării;
- Contractele de Finanțare semnate de către MMSC cu AC.

Cadrul legal care reglementează respectarea condițiilor cerute de regula „n+3/n+2” este descris mai sus în secțiunea 9.5.1.

În conformitate cu prevederile menționate în CF semnate cu AC la nivelul anului 2009, prefinanțarea acordată pentru demararea plăților efectuate în cadrul contractului era de 30% din valoarea eligibilă a contractului, plată care se efectua în 2 tranșe.

Condițiile impuse în utilizarea prefinanțării la acel moment erau:

- Transmiterea primei CR în primele 4 luni de la primirea prefinanțării;
- Valorile cumulate ale CR să depășească 10% din valoarea contractelor semnate;
- Condiționarea solicitării celei de a doua tranșe prin consumarea în proporție de 80% din valoarea primei tranșe.

Ritmul lent de desfășurare a procesului de achiziții a condus către imposibilitatea AC de a respecta aceste condiționalități determinând astfel perturbații ale procesului de management financiar al fondurilor europene. În vederea fluidizării procesului de acordare și utilizare a

prefinanțării și de atingere a rezultatelor scontate la nivel național în ceea ce privește implementarea POS Mediu 2007-2013, pe parcursul anului 2011 au fost aprobate Ordinele Ministrului Finanțelor Publice nr.2359/2011 și 2370/2011 cu impact direct asupra modului de utilizare a fondurilor europene gestionate prin programele operaționale.

În conformitate cu modificările adoptate, AC care în interval de 6 luni de la primirea prefinanțării nu transmit CR în valoare cumulată de minim 60% din valoarea prefinanțării primite, sunt obligate să restituie valoarea integrală a prefinanțării neutilizate. Prin noile condiții s-a dorit stimularea Beneficiarilor în ceea ce privește utilizarea fondurilor prin efectuarea de plăți și întocmirea de Cereri de Rambursare pentru a crește absorbția fondurilor. Aplicarea acestor prevederi a condus la restituirea de către AC până la finele lunii martie 2012, a valorii de 293.380.211 RON.

Situația pentru fiecare Axă Prioritară privind valoarea recuperării prefinanțării la 31.03.2012 este prezentată în *Figura 9.5-1*. O analiză a situației pe regiuni și Axe Prioritare privind valoarea recuperării prefinanțării la data de 31.03.2012 este prezentată în *Figura 9.5-2*.³¹

Analiza elementelor prezentate evidențiază următoarele aspecte:

- Valoarea ridicată a recuperării prefinanțării aferente Axei Prioritare 1 în Regiunea 6 Nord-Vest și Regiunea 2 Sud-Est;
- Nivelul foarte redus al sumei returnate în cadrul Axei Prioritare 1 în Regiunea 5 Vest;
- Valorile ridicate comparativ cu celelalte Regiuni ale returnării prefinanțării aferente Axelor Prioritare 2 și 3 din Regiunea 5 Vest.

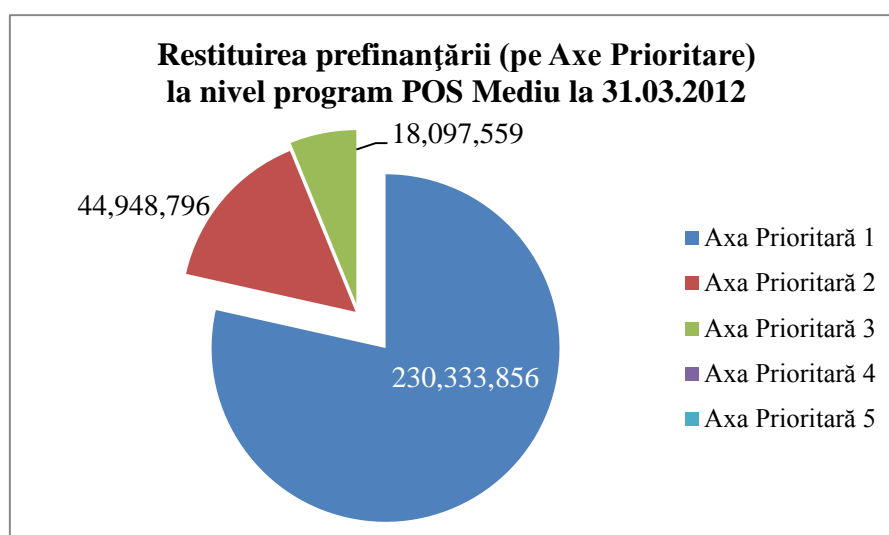


Figura 9.5-1 Restituirea prefinanțării la nivel Program POS Mediu
Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

³¹ Situația actualizată la 31.12.2012 este prezentată în **Anexa 9.5.1**

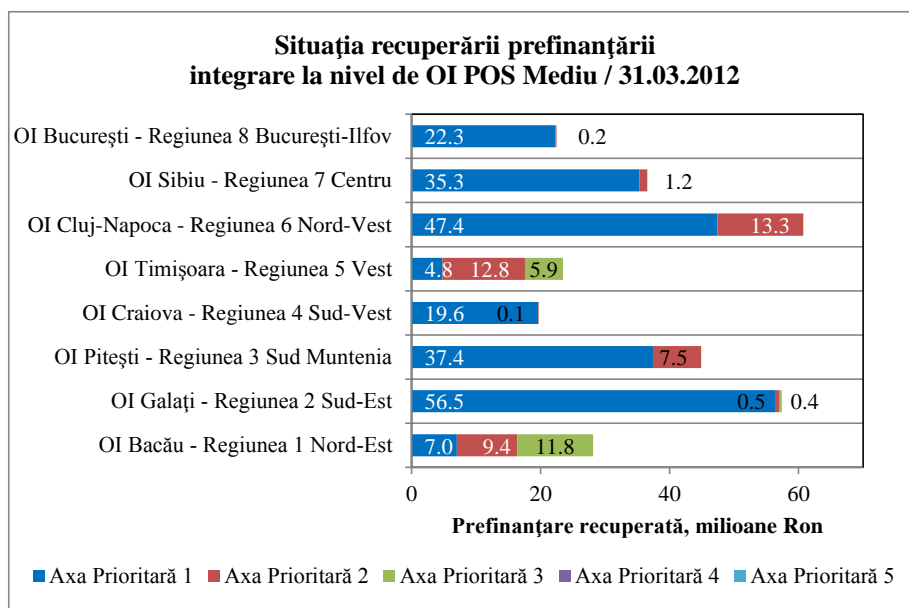


Figura 9.5-2 Situația recuperării prefinanțării la nivelul regiunilor de dezvoltare
Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

Situația procentuală privind contribuția fiecărei regiuni de dezvoltare la valoarea totală a prefinanțării recuperate este prezentată în Figura 9.5-3. Se remarcă:

- Procentul ridicat de recuperare a prefinanțării din Regiunea 6 Nord – Vest;
- Procentul scăzut al recuperării prefinanțării înregistrat în regiunea 4 Sud-Vest.

Sumele recuperate din prefinanțările restituite de către AC care nu au reușit să le utilizeze conform prevederilor legale și prevederilor CF au fost utilizate pentru:

- Finanțarea POS Mediu, respectiv pentru plata către alți beneficiari a prefinanțărilor;
- Rambursarea contribuției FEDR/FC pentru cheltuielile eligibile efectuate în cadrul CF.

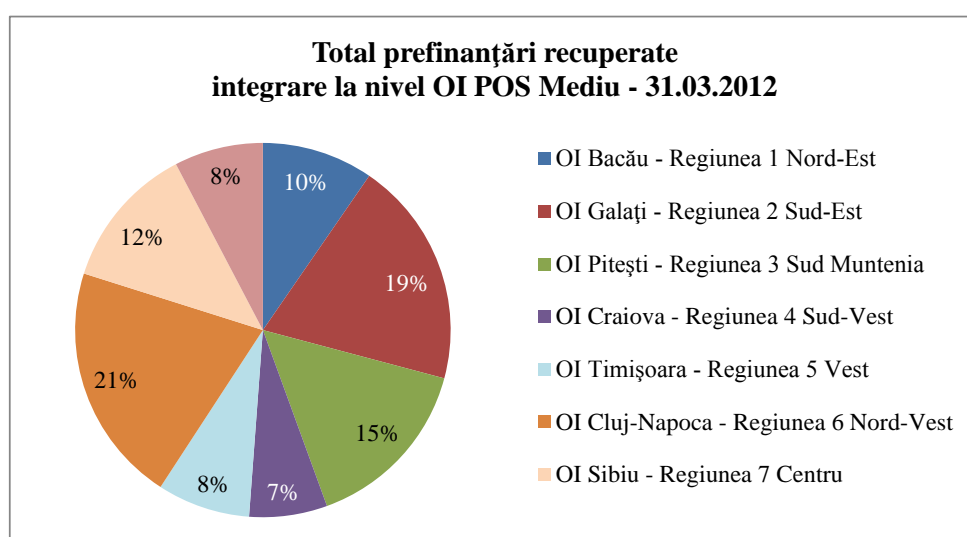


Figura 9.5-3 Situația recuperării prefinanțării, integrare la nivelul regiunilor de dezvoltare
Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

Ca urmare a procesării informațiilor colectate pot fi formulate următoarele concluzii privind relația dintre prefinanțare și regula „n+3/n+2”

- Respectarea regulii „n+3/n+2” presupune o cheltuire a sumelor aferente Contractelor de Finanțare în conformitate cu planurile de rambursare previzionate la acordarea prefinanțării.

Recomandări:

- Accelerarea procesului de achiziție de către Beneficiari în vederea încheierii contractelor respectând Planul de achiziții precum și accelerarea derulării contractelor încheiate pentru a respecta Planul de rambursare, în vederea conformării cu condițiile impuse prin Contractul de Finanțare referitor la utilizarea prefinanțării.

Ațiunile concrete de implementare a acestor recomandări sunt prezentate în **Anexa 10.1.**

9.5.3 Analiza procesului de rambursare a cheltuielilor la nivelul fiecărei axe prioritare și fiecărei regiuni de dezvoltare

Analiza procesului de rambursare a cheltuielilor la nivelul fiecărei Axe Prioritare și fiecărei regiuni de dezvoltare a investigat următoarele aspecte:

- Timpul de procesare a Cererilor de Rambursare;
- Intervalul la care au fost depuse Cererile de Rambursare;
- Cauzele care au dus la întârzieri în procesul de rambursare;
- Situația comparativă a contractelor semnate versus contracte previzionate.

În cadrul analizei au fost utilizate date provenite din:

- Interviuri cu actorii instituționali;
- Chestionare de colectare a datelor.

Din discuțiile purtate cu actorii instituționali intervievați reiese faptul că:

- În clasamentul cauzelor de întârziere în procesul de rambursare, întârzierile datorate tergiversării procesului de achiziție se plasează pe primul loc. Aceste întârzieri față de graficul de achiziții previzionat, conduc către abateri majore față de graficele de rambursare întocmite de către AC, lucru care determină probleme grave în managementul financiar al programului POS Mediu;
- Timpul de procesare a Cererilor de Rambursare este ridicat datorită problemelor întâmpinate de către Beneficiari în pregătirea Dosarelor de Rambursare. Cererile de Rambursare întocmite de către Beneficiari conțin erori, omisiuni de date sau lipsesc documente, motiv pentru care OI POS Mediu solicită informații/documente

suplimentare sau revizuirea Cererilor de Rambursare, fapt ce duce la întârzieri în procesare;

- Autorizarea cheltuielilor de către Autoritatea de Management a depășit uneori perioada maximă de 45 de zile alocată, datorită clarificărilor/informațiilor și/ sau documentelor suplimentare solicitate beneficiarilor de către OI/AM POS Mediu, ca urmare a lipsei documentelor suport atașate la DCR de către aceștia, care să ateste eligibilitatea cheltuielilor;
- Există abateri față de planurile de rambursare previzionate;
- Planurile de achiziții se actualizează periodic ca urmare a întârzierilor generate de procesul de atribuire a contractelor.

Din analiza informațiilor culese prin chestionare au rezultat următoarele cauze de întârzieri în rambursare:

- Volumul mare de documente suport solicitate la Cererea de Rambursare;
- Solicitarea, de către OI/AM POS Mediu, a unor documente suplimentare în conținutul CR față de cele enumerate în lista anexelor la Cererea de Rambursare;
- Cererile de Rambursare întocmite de către Beneficiari conțin erori, omisiuni de date sau lipsa documente, motiv pentru care OI POS Mediu solicită informații suplimentare sau revizuirea Cererilor de Rambursare;
- Lipsa experienței beneficiarilor în întocmirea Cererilor de Rambursare care a condus către mărirea duratei de procesare a Cererilor de Rambursare;
- Întârzierea plăților este datorată imposibilității asigurării de către beneficiari a unui flux financiar necesar implementării proiectelor, datorită aplicării de corecții financiare, ca urmare a încălcărilor legislației achizițiilor publice.

În situația comparativă privind numărul de contracte previzionate versus număr de contracte atribuite la nivel de regiuni și Axe Prioritare (*Figura 9.5-4*), se remarcă faptul că la 31.03.2012 din numărul total de contracte doar 49% contracte au fost atribuite.

Analiza comparativă evidențiază următoarele aspecte:

- În fiecare dintre cele 8 regiuni analizate există, la data analizei, o diferență între numărul previzionat de contracte și numărul efectiv de contracte atribuite;
- Cea mai mică diferență se înregistrează în Regiunea 2 București-Ilfov, iar cea mai mare diferență în Regiunea 7 Centru.

Se remarcă:

- Regiunea 1 Nord-Est unde pe Axa Prioritară 2, față de numărul de 62 contracte

previzionate au fost atribuite 37 de contracte, iar pe Axa Prioritară 1, față de numărul de 64 contracte previzionate au fost atribuite 11; cauzele pentru care numărul de contracte atribuite este semnificativ mai mic față de numărul de contracte previzionate pentru Axa Prioritară 1 și Axa Prioritară 2 în Regiunea 1 Nord - Est, sunt următoarele:

- Lansarea cu întârziere a anunțurilor de participare la licitații;
- Semnarea cu întârziere a contractelor în urma finalizării procesului de achiziție publică;

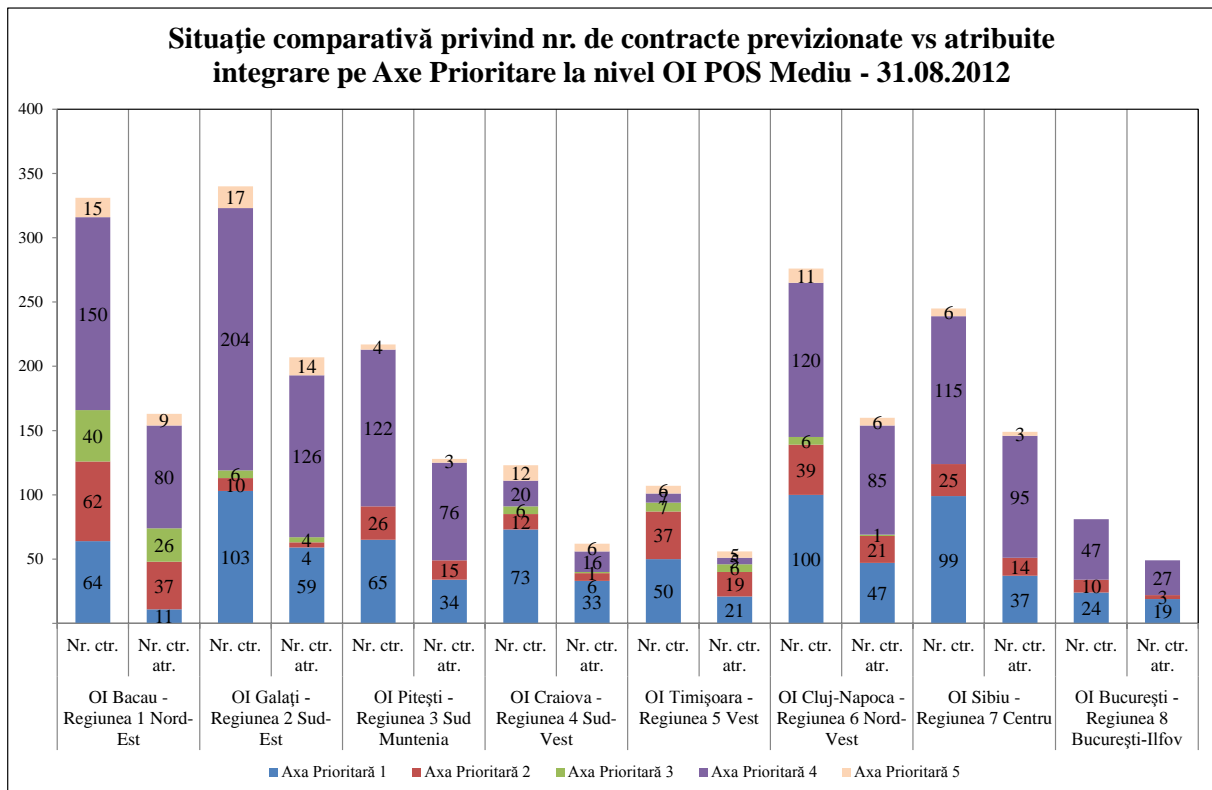


Figura 9.5-4 Situația comparativă privind contractele

Sursa: Procesare proprie în baza datelor furnizate de AM și OI POS Mediu

- Regiunea 5 Vest unde pe Axa Prioritară 3, față de 6 contracte previzionate au fost atribuite 5.

9.5.3.1 Concluzii

Prin măsurile introduse se dorește o mai mare implicare și responsabilitate din partea Beneficiarilor în ceea ce privește utilizarea fondurilor de la Comisia Europeană precum și a fondurilor de la Bugetul de Stat.

- Modificările legislative intrate în vigoare la finele anului 2011, privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul de convergență au avut ca efect îmbunătățirea procesului de management financiar al programului POS Mediu;

- Introducerea termenului de 45 zile lucrătoare pentru procesarea Cererilor de Rambursare precum și procesul de simplificare a procedurilor de verificare a Cererilor de Rambursare, a avut ca efect îmbunătățirea procesului de rambursare;
- Posibilitatea întreruperii termenului de 45 zile de cel mult 2 ori pentru o perioadă de maxim 5 zile lucrătoare a constituit un ajutor pentru beneficiari în procesul de conformare cu solicitările privind întocmirea CR;
- Modificările Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora, cu privire la situația în care nedepunerea de către beneficiar a documentelor sau clarificărilor solicitate în termenul prevăzut atrage respingerea, parțială sau totală, după caz, a Cererii de Rambursare, au fost comunicate acestora.

9.5.3.2 Recomandări

- Monitorizarea atentă a Contractelor de Finanțare însoțită de măsuri pro-active în vederea respectării de către Beneficiari a graficelor de achiziție și implementare a proiectului la nivel de contracte și, a graficelor de rambursare conform previziunilor realizate anual în conformitate cu prevederile din Contractul de Finanțare;
- Accelerarea implementării proiectelor și implicit efectuarea plăților și întocmirea Cererilor de Rambursare de către Beneficiari, conform prevederilor din Contractul de Finanțare;
- Stabilirea unor reguli unitare astfel încât contractorii serviciilor și lucrărilor să prezinte documentele justificative în forma și conținând detaliile impuse de OI/AM POS Mediu (structura unor rapoarte/ nivelul de detaliu cu privire la situațiile de lucrări, etc.);
- În vederea autorizării Cererilor de Rambursare de către Autoritatea de Management în perioada alocată fără a înregistra întârzieri, este necesar ca Autoritatea de Management să emită Instrucțiuni care să vină în suportul Beneficiarilor și să conducă la prevenirea apariției erorilor în implementare precum și evitarea situațiilor care pot genera suspiciuni de fraudă.

Acțiunile concrete de implementare a acestor recomandări sunt prezentate în **Anexa 10.1.**

9.5.4 Impactul asupra eficienței derulării plăților și a realizării obiectivelor programului a susținerii de la bugetul de stat a contravalorii TVA aferent cheltuielilor eligibile efectuate în cadrul contractelor de finanțare.

Analiza impactului asupra eficienței derulării plăților și a realizării obiectivelor programului a susținerii de la bugetul de stat a contravalorii TVA aferent cheltuielilor eligibile efectuate în

cadrul contractelor de a luat în considerare următoarele aspecte:

- În cadrul analizei au fost utilizate date provenite din:
- Interviuri cu actorii instituționali;
- Chestionare de colectare a datelor.
- Cadrul legislativ:
- Ordinul Ministerului Finanțelor Publice nr. 33/2012;
- Codul fiscal;
- Regulamentul Consiliului nr. 1.083/2006;
- Regulamentului (CE) nr. 1.260/1999.

Concluzii

Din analiza informațiilor furnizate în cadrul interviurilor derulate atât cu reprezentanții din cadrul Organismelor Intermediare, cât și cu reprezentanții Beneficiarilor, a rezultat că nu au existat întârzieri cu privire la plata aferentă TVA, iar sumele aferente taxei au fost rambursate la timp fără a afecta fluxul financiar al proiectelor.

Cadrul legislativ privind plățile efectuate pentru TVA a fost îmbunătățit începând cu ianuarie 2012, fiind adoptată hotărârea cu privire la cheltuiala cu taxa pe valoare adăugată nedeductibilă, care potrivit noii legii, este eligibilă pentru toate programele operaționale finanțate din instrumente structurale.

Susținerea de la bugetul de stat a taxei pe valoarea adăugată (TVA) aferentă cheltuielilor eligibile efectuate în cadrul Contractelor de Finanțare are o influență majoră asupra capacității beneficiarilor de implementare a proiectelor, prin faptul că aceștia nu mai sunt nevoiți să mobilizeze resurse financiare suplimentare care să le afecteze fie fluxul financiar al proiectelor, fie capacitatea de a propune alte proiecte.

9.5.5 Identificarea și prezentarea unui set de măsuri și acțiuni practice care să poată fi aplicate pentru a spori performanțele sistemului de implementare POS MEDIU, evidențiate în gradul de absorbție a fondurilor europene la nivelul programului.

9.5.5.1 Probleme identificate la nivel de Axe prioritare care influențează managementul financiar al programului POS Mediu:

Tabelul 9.5-3 Probleme care influențează managementul financiar al programului POS Mediu:

AP	Probleme identificate
1	<ul style="list-style-type: none">• Ritmul lent de derulare a procesului de achiziții conduce către modificări majore ale planurilor de rambursare;

AP	Probleme identificate
	<ul style="list-style-type: none"> • Atât reținerile preventive aplicate în urma întocmirii unor suspiciuni de neregulă cât și corecțiile financiare aplicate ca urmare a unor nereguli confirmate printr-un titlu de creanță, conduc către dificultăți majore pentru Beneficiari în asigurarea surselor de finanțare necesare continuării lucrărilor. Îngreunarea procesului de finanțare a lucrărilor de către Beneficiari conduce către perturbarea graficului de rambursare, dar în același timp generează situații tensionate în relațiile Beneficiarului cu antreprenorii care, neprimind plățile în timp util, vor avea dificultăți în execuția lucrărilor; • Experiența insuficientă a personalului UIP privind întocmirea CR conduce către prelungirea perioadei de procesare a acestora; • Se constată o diferență de abordare la nivel OI POS Mediu în privința nivelului de detaliu al documentelor justificative solicitate la DCR;
2	<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa personalului calificat în cadrul UIP; • Ritmul lent de derulare a procesului de achiziții conduce către modificări majore ale planurilor de rambursare; • Lansarea cu întârziere a contractelor de delegare a serviciilor aferente sistemului de management al deșeurilor; • Management defectuos al contractelor de lucrări; • Asumarea scăzută a responsabilităților ce revin Asociației de Dezvoltare Intracomunitară; • Atât reținerile preventive aplicate în urma întocmirii unor suspiciuni de neregulă, cât și corecțiile financiare aplicate ca urmare a unor nereguli confirmate printr-un titlu de creanță conduc către dificultăți majore pentru Beneficiari în asigurarea surselor de finanțare necesare continuării lucrărilor. Îngreunarea procesului de finanțare a lucrărilor de către Beneficiari conduce către perturbarea graficului de rambursare, dar în același timp generează situații tensionate în relațiile Beneficiarului cu antreprenorii care, neprimind plățile în timp util, vor avea dificultăți în execuția lucrărilor;
3	<ul style="list-style-type: none"> • Nerespectarea tuturor prevederilor menționate în Contractul de Finanțare cu privire la modul de întocmire a Cererilor de Rambursare precum și neatașarea documentelor suport aferente DCR fapt ce duce la întârzieri în autorizarea și rambursarea cheltuielilor; • Se constată o diferență de abordare la nivel OI POS Mediu în privința nivelului de detaliu al documentelor justificative solicitate la DCR; • Atât reținerile preventive aplicate în urma întocmirii unor suspiciuni de neregulă, cât și corecțiile financiare aplicate ca urmare a unor nereguli confirmate printr-un titlu de creanță conduc către dificultăți majore pentru Beneficiari în asigurarea surselor de finanțare necesare continuării lucrărilor. Îngreunarea procesului de finanțare a lucrărilor de către Beneficiari conduce către perturbarea graficului de rambursare, dar în același timp generează situații tensionate în relațiile Beneficiarului cu antreprenorii care, neprimind plățile în timp util, vor avea dificultăți în execuția lucrărilor.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Nerespectarea tuturor prevederilor menționate în Contractul de Finanțare cu privire la modul de întocmire a Cererilor de Rambursare precum și neatașarea documentelor suport aferente DCR fapt ce duce la întârzieri în autorizarea și rambursarea cheltuielilor.

AP	Probleme identificate
5	<ul style="list-style-type: none"> • Nerespectarea termenelor legate de achiziția publică conduce către modificări ale planurilor de rambursare; • Probleme întâmpinate în implementarea soluțiilor tehnice adoptate în cadrul proiectelor care pot să devină cheltuieli neeligibile în cadrul Contractelor de Finanțare; • Atât reținerile preventive aplicate în urma întocmirii unor suspiciuni de neregulă, cât și corecțiile financiare aplicate ca urmare a unor nereguli confirmate printr-un titlu de creanță conduc către dificultăți majore pentru Beneficiari în asigurarea surselor de finanțare necesare continuării lucrărilor. Îngreunarea procesului de finanțare a lucrărilor de către Beneficiari conduce către perturbarea graficului de rambursare, dar în același timp generează situații tensionate în relațiile Beneficiarului cu antreprenorii care, neprimind plățile în timp util, vor avea dificultăți în execuția lucrărilor.
6	<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa acută de personal și gradul ridicat de încărcare a personalului în ceea ce privește verificarea documentelor financiare din cadrul Cererilor de Rambursare poate conduce la întâzieri în procesarea și plata Cererilor de Rambursare; • Derularea procesului de achiziții conduce către modificări ale planurilor de rambursare;

9.5.5.2 Măsuri și acțiuni practice recomandate

1. Evitarea dezangajării unor fonduri substanțiale prin:

- Efectuarea plăților de către Beneficiari, aferente contractelor de lucrări /servicii/ furnizare, din cadrul Contractelor de Finanțare, conform prevederilor contractuale fără a înregistra întâzieri;
- Diseminarea, de către OI/AM POS Mediu, a unor Instrucțiuni și reguli cât mai clare și unitare cu privire la conținutul documentelor pe care Beneficiarii le vor solicita contractorilor (fie contractorii de servicii, fie cei de lucrări);
- Transmiterea Cererilor de Rambursare de către Beneficiari în termenele prevăzute în CF fără întâzieri;
- Verificarea și autorizarea Cererilor de Rambursare de către OI-AM fără a depăși termenul legal;
- Rambursarea cheltuielilor aferente Cererilor de Rambursare către Beneficiari;
- Transmiterea Cererilor de Plată către Comisia Europeană.

2. Absorbția cât mai mare a fondurilor structurale și de coeziune.

Acțiunile concrete de implementare a acestor recomandări sunt prezentate în **Anexa 10.1.**