



Acord-cadru nr. 23 /22.08.2011 pentru evaluarea Instrumentelor Structurale în perioada 2011-2015 Lot 1 – Evaluări

Contract subsecvent nr. 3/23/57/26.09.2012

**Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din
Instrumente Structurale**

**Proiect implementat de:
CPD /NTSN CONECT /GEA Strategy & Consulting**

**Raport de Evaluare
Iulie 2013**

Prezentul raport constituie rezultatul unei evaluări independente contractate de către Ministerul Fondurilor Europene și realizate de către consorțiul format din CPD, NTSN CONECT și GEA Strategy & Consulting. Opiniile formulate în cadrul prezentului Raport de Evaluare aparțin consorțiului și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante.





Cuprins

| | |
|---|-----------|
| CUPRINS | 2 |
| LISTA TABELELOR | 4 |
| LISTA FIGURILOR | 5 |
| LISTA ABREVIERILOR | 6 |
| REZUMAT | 8 |
| 1 PREFAȚĂ | 24 |
| CONTEXTUL CONTRACTULUI | 24 |
| ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE ȘI STRUCTURA RAPORTULUI DE EVALUARE | 24 |
| 2 INTRODUCERE | 25 |
| 2.1 CONTEXTUL EVALUĂRII | 25 |
| 2.2 OBIECTIVE | 26 |
| 2.3 SFERA DE CUPRINDERE | 27 |
| 2.4 ABORDARE METODOLOGICĂ | 28 |
| 3 MECANISMUL DE PREFINANȚARE DIN ROMÂNIA | 29 |
| 3.1 CARACTERISTICI PRINCIPALE ALE SISTEMULUI ACTUAL DE PREFINANȚARE DIN ROMÂNIA | 29 |
| 3.2 PREVEDERI LEGALE EUROPENE ȘI NAȚIONALE REFERITOARE LA PREFINANȚARE | 30 |
| 3.2.1 <i>Reglementări europene privind prefinanțarea</i> | 30 |
| <i>Secțiunea A: Reglementări CE privind prefinanțarea</i> | 30 |
| <i>Reglementările inițiale ale CE</i> | 30 |
| <i>Răspunsul CE la criza financiară și economică</i> | 31 |
| 3.2.2 <i>Legislația națională</i> | 32 |
| 3.3 PREFINANȚARE LA NIVELUL PO | 35 |
| 4 INTRODUCERE PRIVIND MODELUL ECONOMETRIC | 38 |
| 4.1 MODELUL ECONOMETRIC | 38 |
| 4.1.1 <i>Indicatori (factori) care influențează impactul prefinanțării</i> | 38 |
| 4.1.2 <i>Modelul econometric</i> | 39 |
| 4.2 UTILIZAREA MODELULUI | 39 |
| 4.2.1 <i>Efectul prefinanțării pentru diverse combinații de tipuri de beneficiari /proiecte</i> | 39 |
| 4.2.2 <i>Utilizarea modelului pentru a cuantifica impactul cumulativ al prefinanțării asupra absorbției</i> . | 40 |
| 4.2.3 <i>Utilizarea modelului pentru a aprecia impactul asupra bugetului național</i> | 41 |
| 5 OBIECTIVUL SCHEMEI DE PREFINANȚARE ȘI ALTERNATIVE POSIBILE | 42 |
| 5.1 OBIECTIVUL MECANISMULUI DE PREFINANȚARE | 42 |
| <i>Referințe UE</i> | 42 |
| <i>Legislația română</i> | 42 |
| <i>Agrearea obiectivului cu actorii implicați</i> | 44 |
| 5.2 CONFORMITATEA MECANISMULUI DE PREFINANȚARE CU OBIECTIVELE SALE | 44 |
| 5.3 ALTERNATIVE LA MECANISMUL PREFINANȚĂRII | 46 |
| 5.3.1 <i>Alte instrumente/mecanisme având același scop ca mecanismul prefinanțării</i> | 46 |
| 5.3.2 <i>Sistemul de prefinanțare în alte SM</i> | 53 |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

| | | |
|------------|---|------------|
| 5.4 | CONCLUZII | 56 |
| 6 | UTILIZAREA EFECTIVĂ A SCHEMEI DE PREFINANȚARE DE CĂTRE BENEFICIARI | 58 |
| 6.1 | PREZENTARE GENERALĂ A MODULUI DE UTILIZARE A PREFINANȚĂRII ÎN ROMÂNIA | 58 |
| 6.2 | PRINCIPALELE CATEGORII DE BENEFICIARI ȘI TIPURI DE PROIECTE | 60 |
| 6.3 | UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE PO | 69 |
| 6.4 | FACTORI LIMITATIVI ȘI PROBLEME ÎNTÂMPINATE DE BENEFICIARI PRIVIND ACCESAREA ȘI UTILIZAREA PREFINANȚĂRII | 82 |
| 6.5 | EFECTELE UTILIZĂRII NECORESPUNZĂTOARE A PREFINANȚĂRII | 85 |
| 6.6 | IMPACTUL MECANISMULUI DE PREFINANȚARE ASUPRA OBIECTIVULUI SĂU..... | 87 |
| 6.7 | EFECTELE UTILIZĂRII PREFINANȚĂRII ASUPRA BUGETULUI DE STAT | 97 |
| 6.8 | CONCLUZII..... | 100 |
| 7 | DEOSEBIRI ȘI SCHIMBĂRI ÎN MODUL DE UTILIZARE A SCHEMEI DE PREFINANȚARE. FACTORI INTERNI ȘI EXTERNI CARE AU INFLUENȚAT UTILIZAREA SCHEMEI | 104 |
| 7.1 | EVOLUȚIA ACCESULUI LA PREFINANȚARE | 104 |
| 7.2 | FACTORI INTERNI ȘI EXTERNI CARE AU INFLUENȚAT UTILIZAREA PREFINANȚĂRII..... | 106 |
| 7.3 | IMPACTUL PREFINANȚĂRII ASUPRA ABSORBȚIEI, PE PERIOADE LEGISLATIVE | 107 |
| 7.4 | CONCLUZII..... | 109 |
| 8 | RATE OPTIME DE PREFINANȚARE. IMPACTUL NOILOR PROPUNERI ASUPRA BUGETULUI DE STAT | 110 |
| 8.1 | RATELE OPTIME DE PREFINANȚARE PENTRU CREȘTEREA ABSORBȚIEI (ÎN CONDIȚIILE MENȚINERII SISTEMULUI ACTUAL DE PREFINANȚARE) | 110 |
| 8.2 | IMPACTUL SCENARIILOR PROPUSE ASUPRA BUGETULUI DE STAT (ÎN CONDIȚIILE MENȚINERII SISTEMULUI ACTUAL DE PREFINANȚARE) | 114 |
| 8.3 | MECANISMUL DE PREFINANȚARE OPTIMIZAT, PE TIPURI DE PROIECTE, ÎN PERIOADA 2014+ | 115 |
| 8.4 | CONCLUZII..... | 117 |
| 9 | RECOMANDĂRI | 120 |
| 10 | ANEXE | 122 |
| 10.1 | Metodologia utilizată | |
| 10.2 | Lista interviurilor | |
| 10.3 | Raport privind sondajul în rândul beneficiarilor | |
| 10.4 | Modele de fluxuri de numerar | |
| 10.5 | Minutele ședințelor de consultări cu panelul de experți | |

Lista tabelor

| | |
|---|----|
| TABELUL 1: PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA CICLUL PLĂȚII ȘI RECUPERĂRII PREFINANȚĂRII..... | 12 |
| TABELUL 2: PREFINANȚAREA ACORDATĂ | 12 |
| TABELUL 3: BENEFICIARI DE PREFINANȚARE – NUMĂR DE PROIECTE | 15 |
| TABELUL 4: BENEFICIARI DE PREFINANȚARE – VALOAREA ELIGIBILĂ A PROIECTELOR CONTRACTATE..... | 15 |
| TABELUL 5: RATELE OPTIME DE PREFINANȚARE ÎN FUNCȚIE DE BENEFICIARI CONFORM SCENARIILOR ALTERNATIVE | 21 |
| TABELUL 6: RATELE OPTIME DE PREFINANȚARE ÎN FUNCȚIE DE INTERVENȚII CONFORM SCENARIILOR ALTERNATIVE | 21 |
| TABELUL 8: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII, PE PO | 59 |
| TABELUL 10: PROIECTE CONTRACTATE, PE CATEGORII DE BENEFICIARI (VALOARE ELIGIBILĂ - RON) | 63 |
| TABELUL 11: PROIECTE PREFINANȚATE, PE CATEGORII DE BENEFICIARI (NR. DE PROIECTE)..... | 65 |
| TABELUL 12: PROIECTE PREFINANȚATE, PE CATEGORII DE BENEFICIARI (VALOARE ELIGIBILĂ - RON)..... | 65 |
| TABELUL 13: PREFINANȚARE ACORDATĂ, PE CATEGORII DE BENEFICIARI ȘI LA NIVEL DE PO (RON)..... | 66 |
| TABELUL 14: PREFINANȚARE ACORDATĂ, PE TIPURI DE PROIECTE (RON) | 68 |
| TABELUL 15: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII PE TIPURI DE PROIECTE | 68 |
| TABELUL 16: POR – PREFINANȚARE ACORDATĂ LA NIVEL DE AP ȘI DMI | 69 |
| TABELUL 17: POS MEDIU - PREFINANȚARE ACORDATĂ LA NIVEL DE AP ȘI DMI | 70 |
| TABELUL 18: POS CCE – PREFINANȚARE ACORDATĂ LA NIVEL DE AP ȘI DMI | 71 |
| TABELUL 19: POS DRU - PREFINANȚARE ACORDATĂ LA NIVEL DE AP ȘI DMI | 72 |
| TABELUL 20: PO DCA - PREFINANȚARE ACORDATĂ LA NIVEL DE AP ȘI DMI..... | 73 |
| TABELUL 21: PO AT - PREFINANȚARE ACORDATĂ LA NIVEL DE AP ȘI DMI | 73 |
| TABELUL 22: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE AP ÎN CADRUL POR..... | 74 |
| TABELUL 23: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE AP ÎN CADRUL POS MEDIU..... | 75 |
| TABELUL 24: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE AP ÎN CADRUL POS CCE | 76 |
| TABELUL 25: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE AP ÎN CADRUL POS DRU | 76 |
| TABELUL 26: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE AP ÎN CADRUL PO DCA..... | 77 |
| TABELUL 27: UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE AP ÎN CADRUL PO AT | 77 |
| TABELUL 28: PONDEREA BENEFICIARILOR DE PREFINANȚARE ÎN CADRUL PO DIN ROMÂNIA..... | 79 |
| TABELUL 29: PREFINANȚAREA ÎN FUNCȚIE DE VALOAREA PROIECTELOR..... | 82 |
| TABELUL 30: ANALIZA PREFINANȚĂRII RESTITUITE | 86 |
| TABELUL 31: INTERVALELE MEDII (ÎN ZILE LUCRĂTOARE) LA NIVEL DE PO ÎN CADRUL CICLULUI DE RAMBURSARE..... | 88 |
| TABELUL 32: INTERVALELE MEDII (ÎN ZILE LUCRĂTOARE) PE CATEGORII DE BENEFICIARI ÎN CADRUL CICLULUI DE RAMBURSARE | 89 |
| TABELUL 33: INTERVALELE DE TIMP PENTRU RAMBURSARE – AUTORITĂȚI PUBLICE CENTRALE | 90 |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

| | |
|---|-----|
| TABELUL 34: INTERVALELE DE TIMP PENTRU RAMBURSARE - UNIVERSITĂȚI DE STAT / INSTITUTE DE CERCETARE | 91 |
| TABELUL 35: INDICATORI PRIVIND ABSORBȚIA ȘI UTILIZAREA PREFINANȚĂRII (VALORI MEDII) | 91 |
| TABELUL 36: INDICATORI PRIVIND ABSORBȚIA ȘI UTILIZAREA PREFINANȚĂRII LA NIVEL DE PO | 92 |
| TABELUL 37: INDICATORI PRIVIND ABSORBȚIA ȘI UTILIZAREA PREFINANȚĂRII – CATEGORII DE BENEFICIARI | 93 |
| TABELUL 38: COEFICIENȚII DE ELASTICITATE AFERENȚI MODELULUI DE REGRESIE – PO | 95 |
| TABELUL 39: COEFICIENȚI DE ELASTICITATE PE CATEGORII DE BENEFICIARI | 95 |
| TABELUL 40: COEFICIENȚI DE ELASTICITATE PE TIPURI DE PROIECTE | 96 |
| TABELUL 41: PREFINANȚARE ȘI ABSORBȚIE PE TRIMESTRE, ÎN MILIOANE RON | 97 |
| TABELUL 42: ANALIZA PE INTERVALE DE TIMP – PROIECTE PENTRU CARE AU FOST SEMNATE CONTRACTE DE FINANȚARE..... | 105 |
| TABELUL 43: PROIECTE PENTRU CARE A FOST SOLICITATĂ PREFINANȚARE | 105 |
| TABELUL 44: PREFINANȚARE ACORDATĂ (RON) | 105 |
| TABELUL 45: COEFICIENȚII DE ELASTICITATE AFERENȚI PERIOADELOR LEGISLATIVE | 107 |
| TABELUL 46: COEFICIENȚII DE ELASTICITATE AFERENȚI PERIOADELOR LEGISLATIVE, PE TIPURI DE PROIECTE..... | 108 |
| TABELUL 47: RATA DE PREFINANȚARE OPTIMĂ, PE CATEGORII DE BENEFICIARI, ÎN CONFORMITATE CU SCENARIUL 1 | 111 |
| TABELUL 48: RATA DE PREFINANȚARE OPTIMĂ, PE TIPURI DE PROIECTE, ÎN CONFORMITATE CU SCENARIUL 1 | 111 |
| TABELUL 49: RATA DE PREFINANȚARE OPTIMĂ, PE CATEGORII DE BENEFICIARI, ÎN CONFORMITATE CU SCENARIUL 2 | 112 |
| TABELUL 50: RATA DE PREFINANȚARE OPTIMĂ, PE TIPURI DE PROIECTE, ÎN CONFORMITATE CU SCENARIUL 2 | 112 |
| TABELUL 51: RATA DE PREFINANȚARE OPTIMĂ, PE CATEGORII DE BENEFICIARI, ÎN CONFORMITATE CU SCENARIUL 3 | 113 |
| TABELUL 52: RATA DE PREFINANȚARE OPTIMĂ, PE TIPURI DE PROIECTE, ÎN CONFORMITATE CU SCENARIUL 3..... | 113 |
| TABELUL 53: PREFINANȚAREA ACORDATĂ ÎN CADRUL CELOR TREI SCENARII..... | 114 |
| TABELUL 54: RATELE OPTIME DE PREFINANȚARE ÎN FUNCȚIE DE BENEFICIARI..... | 118 |
| TABELUL 55: RATELE OPTIME DE PREFINANȚARE ÎN FUNCȚIE DE PROIECTE | 119 |

Lista figurilor

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1: NUMĂRUL PROIECTELOR CARE AU PRIMIT PREFINANȚARE, ÎN FUNCȚIE DE VALOAREA PROIECTELOR | 81 |
| FIGURA 2: INTERVALELE DE TIMP AFERENTE RAMBURSĂRII | 89 |
| FIGURA 3: INTERVALELE DE TIMP AFERENTE RAMBURSĂRII PE CATEGORII DE BENEFICIARI..... | 90 |
| FIGURA 4: COEFICIENTUL DE ELASTICITATE AL RATEI DE PREFINANȚARE PE CATEGORII DE BENEFICIARI | 96 |
| FIGURA 5: PREFINANȚARE ȘI AMORTIZARE (MILIOANE LEI)..... | 99 |
| FIGURA 6: SOLDURI DE PREFINANȚARE (PREFINANȚAREA AFLATĂ ÎN CONTURILE BENEFICIARILOR) – MIL. LEI..... | 99 |
| FIGURA 7: SOLDUL DE PREFINANȚARE, REPREZENTAT LA NIVEL DE TRIMESTRE (MIL. LEI) | 100 |
| FIGURA 8: ACCESUL LA PREFINANȚARE, ÎN PROCENTE, ÎN FUNCȚIE DE INTERVALELE DE TIMP – LA NIVELUL PO | 104 |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Lista abrevierilor

| | |
|--------|--|
| AA | Autoritatea de Audit |
| ACP | Autoritatea de Certificare și Plată |
| ADI | Asociație de Dezvoltare Intercomunitară |
| AM | Autoritate de Management |
| ANRMAP | Autoritatea Națională de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice |
| AP | Axă Prioritară |
| AT | Asistență Tehnică |
| BEI | Banca Europeană de Investiții |
| CBC | Cooperare Transfrontalieră |
| CCE | Comitetul de Coordonare a Evaluării |
| CE | Comisia Europeană |
| CFR | Căile Ferate Române |
| CNADNR | Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România |
| CR | Cerere de rambursare |
| CdS | Caiet de Sarcini |
| CSNR | Cadrul Strategic Național de Referință |
| DMI | Domeniu Major de Intervenție |
| DRU | Dezvoltarea Resurselor Umane |
| EI | Evaluare Intermediară |
| EUR | Euro |
| FC | Fondul de Coeziune |
| FEDR | Fondul European de Dezvoltare Regională |
| FEI | Fondul European de Investiții |
| FS | Fonduri Structurale |
| FSC | Fonduri Structurale și de Coeziune |
| FSE | Fondul Social European |
| GR | Guvernul României |
| HG | Hotărâre de Guvern |
| IIF | Instrumente de Inginerie Financiară |
| IMM | Întreprinderi Mici și Mijlocii |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

| | |
|-----------|--|
| IS | Instrumente Structurale |
| M€ | Milioane Euro |
| MMSC | Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice |
| MFE | Ministerul Fondurilor Europene |
| MFP | Ministerul Finanțelor Publice |
| MT | Ministerul Transporturilor |
| NA | Norme de aplicare |
| OG | Ordonanță de Guvern |
| OI | Organism Intermediar |
| ONG | Organizație Non-Guvernamentală |
| OUG | Ordonanță de Urgență a Guvernului |
| PO | Program Operațional |
| PO DCA | Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative |
| POR | Programul Operațional Regional |
| POS | Program Operațional Sectorial |
| POS CCE | Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice |
| POS Mediu | Programul Operațional Sectorial Mediu |
| RC | Regulamentul Consiliului |
| RF | Raport Final |
| RG | Regulament General |
| RI | Raport Inițial |
| SM | State Membre |
| SMIS | Sistemul Unic de Management al Informației |
| TVA | Taxa pe Valoarea Adăugată |
| UCE | Unitatea Centrală de Evaluare |
| UCVAP | Unitatea Centrală pentru Verificarea Achizițiilor Publice |
| UE | Uniunea Europeană |

REZUMAT

Prezentul raport constituie evaluarea modului de utilizare a prefinanțării pentru implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune (FSC) în România, începând din 2007 și până la data-limită a evaluării, respectiv 31 martie 2013. Caietul de Sarcini (CdS) aferent evaluării prevede patru întrebări de evaluare, fiecare conținând la rândul său o serie de sub-întrebări de evaluare. Pentru claritate, prezentul rezumat abordează toate întrebările de evaluare în ordinea în care sunt menționate în cadrul CdS.

Cadrul de reglementare a prefinanțării în România

Reglementările UE (începând din 2006) prevăd acordarea de fonduri în avans Statelor Membre (SM) cu scopul de a facilita demararea și implementarea Programelor Operaționale (PO). Reglementările UE au fost ajustate astfel încât să poată răspunde efectelor crizei economice și financiare instalate începând cu sfârșitul anului 2008. Principalele ajustări au vizat: creșterea ratei de prefinanțare puse la dispoziția SM; modificarea (eliminarea) dezangajării automate a alocărilor din 2007 rămase neutilizate; îmbunătățirea ratei maxime de rambursare cu până la zece puncte procentuale; permisiunea acordată SM de a păstra dobânda generată de soldurile de prefinanțare și de a introduce posibilitatea acordării prefinanțării în tranșe a proiectelor.

Legislația română referitoare la prefinanțare constă în 16 acte normative emise între 2007 și 2012. Principalele modificări aduse schemei inițiale din 2007 au vizat ajustarea (în sensul creșterii sau scăderii) ratei de prefinanțare disponibilă pentru anumite PO și introducerea, respectiv modificarea modalităților de recuperare a prefinanțării în cazul nedeunerii cererii de rambursare (CR), de către beneficiari, într-o perioadă de timp stabilită. Modificările prevederilor naționale cu privire la sistemul de prefinanțare pot fi împărțite în șase intervale principale de timp, care sunt prezentate sintetic în continuare:

| Nr. | Perioadă | Regim de prefinanțare |
|-----|-------------------------------------|---|
| 1 | 2 februarie 2007 – 2 noiembrie 2008 | <ul style="list-style-type: none">• Rata de prefinanțare: 15% din valoarea eligibilă• POS DRU: 20% (AP 1-5); 40% (AP 6) |
| 2 | 3 noiembrie 2008 – 23 martie 2009 | <ul style="list-style-type: none">• Rata de prefinanțare: 15% din valoarea eligibilă• POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6) |
| 3 | 24 martie 2009 – 13 iulie 2009 | <ul style="list-style-type: none">• Rata de prefinanțare: 20% din valoarea eligibilă• POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6)• Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului |
| 4 | 14 iulie 2009 – 25 iulie 2011 | <ul style="list-style-type: none">• Rata de prefinanțare: 30% din valoarea eligibilă• POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6)• Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului |
| 5 | 26 iulie 2011 – 22 | <ul style="list-style-type: none">• Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%; |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

| Nr. | Perioadă | Regim de prefinanțare |
|-----|--------------------------|--|
| | martie 2012 | <p>tranza 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proiecte majore: 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei CR (până la ultima CR) • Prefinanțare de restituit în cazul în care CR (min. 20% din valoarea prefinanțării) nu este depusă în termen de șase luni de la primirea fondurilor |
| 6 | 23 martie 2012 – prezent | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%; tranșa 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1) • Proiecte majore, proiecte cofinanțate 100%, proiecte <1 milion RON (valoarea eligibilă): 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei CR (până la ultima CR) • Prefinanțare de restituit în cazul în care CR (min. 60% din valoarea prefinanțării) nu este depusă în termen de șase luni de la primirea fondurilor |

În general, cadrul național stabilit prin legislație a fost replicat la nivel de PO, dar modul de prezentare a informațiilor referitoare la prefinanțare către beneficiari și potențiali beneficiari a fost diferit în cazul unelor PO. Regulile legate de prefinanțare nu au fost întotdeauna prevăzute în același document – se puteau regăsi fie în ghidurile solicitantului, fie în contractele de finanțare sau în documentație suplimentară. POR și POS Mediu au prezentat cele mai cuprinzătoare seturi de prevederi. De asemenea, POS Mediu și POS DRU au permis plăți în rate sau în tranșe anuale. Sistemul de recuperare a prefinanțării neutilizate a fost introdus în martie 2012, dar POS DRU nu pare să fi aplicat în mod efectiv sistemul de recuperare.

Întrebări de evaluare

Întrebarea 1: Este instrumentul de prefinanțare în conformitate cu obiectivul său, așa cum este acesta definit în CSNR /Programele Operaționale și legislația relevantă? Există alternative care servesc mai bine aceluiași scop?

Este instrumentul de prefinanțare în conformitate cu obiectivul său, așa cum este acesta definit în CSNR /Programele Operaționale și legislația relevantă?

Obiectivul prefinanțării este definit în mod consecvent în cadrul CSNR, al PO și în legislația românească. Toate cele trei surse stabilesc că obiectivul prefinanțării este acela de a sprijini maximizarea ratei de absorbție a fondurilor aferente Instrumentelor Structurale, în special prin sprijinirea demarării proiectelor. În cazul României, obiectivul stabilit inițial pentru prefinanțare a fost acela de a facilita începerea operațiunilor. Ajustările ulterioare au extins posibilitatea de utilizare a prefinanțării pe întreaga durată a unui proiect, cu obligația ca



sumele oferite în avans cu titlu de prefinanțare să fie recuperate înainte de depunerea ultimei CR.

Schema de prefinanțare din România este în deplină concordanță cu reglementările CE, legislația națională și scopul formulat inițial în CSNR. Regulile la nivel de PO respectă în linii mari prevederile naționale. La nivelul de ansamblu al Instrumentelor Structurale (IS) se remarcă absența unei coordonări eficiente a regulilor aplicate de către AM și nu sunt prevăzute ținte orientate către rezultate care să ghideze implementarea prefinanțării și care să ofere o bază pentru evaluarea efectelor acestora. La acest nivel există informații și instrumente insuficiente pentru a adopta decizii tactice și strategice cu privire la gestionarea prefinanțării.

Există alternative care servesc mai bine aceluiași scop?

Având în vedere că obiectivul prefinanțării a fost să sprijine procesul de absorbție a alocațiilor din IS ale UE, identificarea de alternative vizează variantele existente pentru a sprijini beneficiarii în sensul implementării cu succes și la timp a proiectelor. Mecanismele alternative avute în vedere s-au concentrat asupra surselor alternative de sprijin financiar pentru implementarea proiectelor, fiind astfel identificate trei posibilități:

Actualul (noul) sistem de decontare a plăților¹: În 2013 a fost introdus un nou mecanism destinat beneficiarilor autorității publice locale, care prevede ca plățile să poată fi realizate înainte de aprobarea solicitărilor de rambursare, pe baza cererilor care dovedesc executarea lucrărilor. Plata către furnizor se realizează în aceeași zi în care este primită de către beneficiar, iar acesta din urmă trebuie să depună CR în termen de zece zile de la data primirii plății. Noul sistem vizează în mod direct întârzierile în prelucrarea CR și reprezintă un stimul binevenit pentru beneficiari și furnizori deopotrivă pentru a înainta solicitările de plată cu promptitudine. Dezavantajul constă în sporirea gradului de imprevizibilitate în ceea ce privește estimarea nevoilor de lichidități la nivelul bugetului de stat, precum și în creșterea sarcinilor administrative. Per ansamblu, reprezintă o alternativă viabilă sau o îmbunătățire a sistemului anterior.

100% finanțare pentru proiecte, de la bugetul de stat: Această modalitate este considerată, în general, prefinanțare în multe State Membre (SM) și se folosește pe scară largă în cazul proiectelor mari de infrastructură. Este adecvată în cazurile în care guvernul și-a asumat un program național de dezvoltare de amploare. Avantajele constau în sprijinirea gestionării la nivel central a prefinanțării și rambursării și sporirea potențialului de optimizare a absorbției fondurilor UE. Dezavantajul constă în faptul că guvernul trebuie să obțină finanțarea necesară din surse alternative și în existența unui risc potențial de finanțare a unor cheltuieli neeligibile.

Utilizarea instrumentelor de inginerie financiară: În prezent, UE extinde posibilitatea utilizării instrumentelor de inginerie financiară drept modalitate de realizare cu succes a

¹ după data limită a evaluării pentru acest raport (31.03.2013), mecanismul a fost extins și pentru beneficiarii privați, acesta fiind în vigoare începând cu 29 Iulie 2013.

operațiunilor eligibile și de asigurare a absorbției IS. Un avantaj esențial este acela că UE consideră fondurile a fi absorbite la momentul transferului către intermediarul financiar. Sunt valorificate astfel competențele tehnice ale intermediarului financiar și pot fi atrase și alte surse de finanțare. Având în vedere că ingineria financiară reprezintă o cale alternativă de absorbție a instrumentelor structurale, aceasta trebuie luată în mod serios în considerare pentru următoarea perioadă de programare. Este necesar însă să se asigure un anumit nivel de expertiză internă în relația cu intermediarii financiari, deoarece organizarea și regulile administrative aferente se pot dovedi complexe. De asemenea, trebuie avut în vedere că ingineria financiară este compatibilă doar cu anumite tipuri de operațiuni. Spre exemplu, este mai puțin potrivită în cazul beneficiarilor Fondului Social European (FSE).

Identificarea alternativelor a luat în considerare și practicile întâlnite în alte SM. Concluzia evaluării este aceea că practicile de management și control al prefinanțării din România nu sunt cu mult diferite față de cele ale altor SM, dar că prefinanțarea este privită în mod diferit. O deosebire esențială se referă la faptul că alte SM nu au tendința de a trata prefinanțarea separat, ca pe un instrument izolat, adoptând în schimb o abordare holistică a sistemului de management financiar al fondurilor structurale și a contribuției sale la absorbția fondurilor. Experiența altor SM arată că măsurile legate de prefinanțare trebuie aplicate **coroborat cu alte tipuri de măsuri de management financiar**. Cele mai comune tipuri de măsuri aplicate în alte SM constau în:

- Utilizarea unor modele simplificate de apreciere a costurilor, de exemplu utilizarea ratelor forfaitare pentru cheltuieli
- Rambursare garantată într-o perioadă fixă de timp de la depunerea CR
- Obligatorietatea depunerii CR într-un termen fix
- Procedură specială de accelerare a rambursării cheltuielilor în cazul proiectelor mari

Întrebarea 2. În ce mod a fost folosită de către beneficiari schema de prefinanțare? Această utilizare duce la îndeplinirea obiectivelor prefinanțării, așa cum sunt definite în documentele programatice sau normele legale?

Prezentare generală a modului de utilizare a prefinanțării în România

Evaluarea a presupus o examinare detaliată a modului de utilizare a prefinanțării în România începând cu anul 2007, din punct de vedere al ciclului de prefinanțare și recuperare a finanțării, al utilizării prefinanțării în cadrul PO, în funcție de categoriile de beneficiari și de tipurile de operațiuni. Tabelele următoare sintetizează modul de utilizare a prefinanțării. Datele prezentate în raport constituie cea mai cuprinzătoare situație privind datele existente despre prefinanțare realizată până în prezent.

Baza faptică arată că utilizarea efectivă a prefinanțării nu este optimizată, în sensul că nu a fost pe deplin exploatată în concordanță cu obiectivele sale. Patru POS-uri concentrează peste 96% din prefinanțarea acordată. În ansamblu, numai 40% dintre proiectele sprijinite,



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

reprezentând 51,8% din sumele eligibile, au beneficiat de prefinanțare. Autoritățile Publice Centrale și Companiile de Stat dețin împreună 28,5% din valoarea eligibilă a proiectelor contractate, finanțate prin IS, iar GR s-a angajat să prefinanțeze, în fapt, integral aceste proiecte, direcționând fonduri pentru implementare direct în bugetele instituțiilor-beneficiare sau care au în coordonare instituțiile beneficiare, respectiv Ministerul Transporturilor (MT) și Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice (MMS).

POR a asigurat un bun management al prefinanțării, după cum relevă sumele rambursate, sumele restituite și soldurile prefinanțării aflate în conturile beneficiarilor la data de referință a evaluării. În cazul celorlalți trei utilizatori principali ai prefinanțării (POS Mediu, POS CCE, POS DRU), rata de rambursare a prefinanțării este relativ scăzută în toate cele trei cazuri, iar rata prefinanțării restituite în cazul POS Mediu este foarte ridicată. Această situație se explică prin tipologia diversă a proiectelor implementate prin POS Mediu și prin dificultățile întâlnite pe parcursul implementării, dar poate evidenția totodată probleme în utilizarea prefinanțării.

Tabelul 1: Privire de ansamblu asupra ciclului plății și recuperării prefinanțării

| | Miliarde RON | POR | POS M | POS DRU | POS CCE |
|-------------------------|--------------|-------|-------|---------|---------|
| Prefinanțare acordată | 7,758 | 32,1% | 32,5% | 26,1% | 8,9% |
| Prefinanțare rambursată | 4,196 | 45,6% | 18,5% | 25,9% | 9,3% |
| Prefinanțare restituită | 0,794 | 15,5% | 80,7% | 1,4% | 2,4% |
| Solduri prefinanțare | 2,768 | 16,4% | 39,9% | 33,6% | 10,1% |

Cea mai mare cerere pentru prefinanțare a fost în cazul POS DRU, unde peste 79% dintre proiecte au accesat prefinanțare, însă sumele implicate au fost relativ mici, ceea ce sporește semnificativ eforturile administrative pentru recuperarea soldurilor de prefinanțare. POS Mediu a înregistrat cea mai mare pondere (88,8%) în ceea ce privește valoarea eligibilă a proiectelor care au primit prefinanțare și cel mai mic număr de proiecte care au primit prefinanțare, însemnând că acestea au avut o valoare individuală mare.

Tabelul 2: Prefinanțarea acordată

| | U.M. | Toate PO | POR | POS M | POS DRU | POS CCE |
|--|--------------|----------|--------|--------|---------|---------|
| Număr de proiecte contractate | Nr. | 9.493 | 3.405 | 330 | 2.288 | 2.923 |
| Număr de proiecte prefinanțate | Nr. | 3.803 | 1.241 | 175 | 1.813 | 374 |
| | % | 40,1% | 36,4% | 53,0% | 79,2% | 12,8% |
| Valoarea eligibilă a proiectelor contractate | Miliarde RON | 89,528 | 20,820 | 23,633 | 13,850 | 10,470 |
| Valoarea eligibilă a proiectelor care au primit prefinanțare | Miliarde RON | 46,404 | 11,473 | 20,991 | 10,711 | 3,050 |
| | % | 51,8% | 55,1% | 88,8% | 77,4% | 29,1% |



Modul de utilizare a prefinanțării la nivel de PO

În cazul POR, ponderea proiectelor care au primit prefinanțare este relativ scăzută (36,4% din numărul proiectelor; 55,1% din valoarea eligibilă), ceea ce limitează contribuția de ansamblu a prefinanțării la absorbția la nivel de PO. POR evidențiază o bună utilizare a prefinanțării, reflectată în rata mare de rambursare. Acest lucru înseamnă că – la nivel de proiect – prefinanțarea este eficace în sprijinirea implementării. Rata de restituire a prefinanțării (4,9%) este rezonabilă. Principalele tipuri de beneficiari care au folosit prefinanțarea în cadrul POR au fost Autoritățile Publice Locale, ONG-urile și companiile.

În ceea ce privește POS Mediu, au beneficiat de prefinanțare 53% dintre proiecte concentrând 88,8% din valoarea eligibilă, ceea ce reprezintă un nivel bun pentru acest PO. Cu toate acestea, contribuția la îndeplinirea obiectivului prefinanțării la nivel de PO și de proiect nu a fost la fel de însemnată ca în cazul celorlalte PO, dată fiind natura specifică a proiectelor implementate prin acest PO. Acest fapt este reflectat de rata scăzută de rambursare (30,8%) și de rata de restituire mai ridicată comparativ cu celelalte PO (25,4%). Pentru acest ultim indicator, beneficiarii semnificativi de prefinanțare din cadrul POS Mediu (ca număr) au fost Autoritățile Locale și ONG-urile, dar valoarea aferentă segmentului ONG este nesemnificativă, indicând astfel o problemă la nivelul Autorităților Locale care accesează prefinanțare în cadrul acestui PO.

O mare proporție a proiectelor POS DRU (79,2%) și a valorii eligibile a acestora (77,4%) au accesat prefinanțare. Rata de rambursare – 53,6% – este consecventă cu ideea că proiectele aferente acestui POS sunt de valoare mică și scurtă durată. Rata scăzută de restituire nu este relevantă, fiind știut faptul că AM nu a urmărit recuperarea prefinanțării neutilizate la fel de riguros ca în cazul celorlalte PO. Din punct de vedere al valorii, principalii utilizatori de prefinanțare prin POS DRU sunt ONG-urile și Autoritățile Publice Centrale (care au aplicat în numele partenerilor lor, în calitate de lideri de asociere). Se poate conchide, pe baza datelor numerice, că disponibilitatea prefinanțării a contribuit la îndeplinirea obiectivului prefinanțării (sprijin pentru absorbție) în cazul acestui POS.

Ponderea scăzută a proiectelor care au accesat prefinanțare (12,8%) și a valorii eligibile a acestora (29,1%) aferente POS CCE arată că prefinanțarea a avut o contribuție redusă la rata totală de absorbție la nivel de POS. Principalii utilizatori de prefinanțare din cadrul acestui POS sunt companiile. Rata de rambursare de 56,8% indică faptul că utilizarea prefinanțării a contribuit într-o anumită măsură la buna absorbție a alocării UE la nivel de proiecte.

Analiza decalajului de performanță dintre efectele dorite și cele reale în urma folosirii prefinanțării poate fi rezumată astfel: în cazul POR și POS CCE se observă un nivel redus de acces la prefinanțare din punct de vedere al sumelor implicate; cu toate că un număr mare de proiecte POS Mediu – și cu valoare ridicată – au accesat prefinanțare, rezultatele privind absorbția sunt modeste. Calitatea informațiilor disponibile la nivelul POS DRU a fost problematică, dar aparent disponibilitatea prefinanțării a contribuit într-o anumită măsură la rata de absorbție a POS-ului.

Principalele categorii de beneficiari

Având în vedere că grupurile de beneficiari din bazele de date (SMIS) sunt definite într-o manieră foarte detaliată², evaluarea a redus lista de beneficiari de la cele 26 de grupuri din SMIS la 8 grupe principale de utilizatori, astfel:

| Nr. Crt. | Categorie definită | Cuprinsul fiecărei categorii |
|----------|--|--|
| 1 | Autorități publice centrale | Autorități publice centrale și unitățile subordonate și coordonate aferente |
| 2 | Autorități locale | Autoritățile publice locale și unitățile subordonate și coordonate aferente și asociații de autorități locale, de exemplu ADI |
| 3 | Operatori regionali | Operatori regionali |
| 4 | Companii de stat | Companii de stat |
| 5 | Companii | Toate tipurile de companii, inclusiv IMM-uri, micro-întreprinderi, întreprinderi mari și entități purtând denumirea de 'entități juridice de tip privat' |
| 6 | ONG-uri | Sunt incluse atât ONG-urile clasice (clasificate ca atare în SMIS), cât și 'persoanele juridice de tip privat, non-profit' și Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) |
| 7 | Universități de stat și institute de cercetare | Universități de stat și institute de cercetare |
| 8 | Alții | Sunt incluși beneficiarii din următoarele categorii: instituții religioase, muzee, instituții financiare internaționale, sindicate, patronate, camere de comerț și custozi /administratori ai zonelor naturale protejate și furnizori de servicii de formare profesională (eligibili prin POS DRU), al căror statut juridic poate varia de la ONG la societate comercială. |

Analiza realizată la nivelul celor opt categorii de beneficiari arată că, în ceea ce privește **proiectele care au primit finanțare**, autoritățile locale sunt în frunte ca număr de proiecte, dar pe locul doi în funcție de valoarea eligibilă (31,1% din valoarea eligibilă totală), fiind depășite de operatorii regionali (36,9%). Aproape 37% din prefinanțare a fost acordată proiectelor cu beneficiari autorități locale. Operatorii regionali și autoritățile locale concentrează cumulativ peste 60% din prefinanțarea acordată. Aceste categorii sunt urmate de ONG-uri (11,9%), Universități de stat /Institute de cercetare și companii, fiecare cu 10,1%.

² În SMIS sunt definite 26 de categorii de beneficiari



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Tabelul 3: Beneficiari de prefinanțare – număr de proiecte

| Proiecte | Total Beneficiari | | | | | Beneficiari care au primit prefinanțare | | | | |
|-----------------------------|-------------------|-------|-------|---------|---------|---|-------|-------|---------|---------|
| | Toate PO | POR | POS M | POS DRU | POS CCE | Toate PO | POR | POS M | POS DRU | POS CCE |
| Total proiecte | 9.493 | 3.405 | 330 | 2.288 | 2.923 | 3.803 | 1.241 | 175 | 1.813 | 374 |
| Companii | 4.857 | 1.802 | 0 | 617 | 2.430 | 882 | 221 | 0 | 462 | 199 |
| Autorități locale | 1.783 | 1.290 | 58 | 143 | 93 | 1.195 | 827 | 39 | 110 | 52 |
| ONG | 1.144 | 241 | 57 | 727 | 95 | 890 | 160 | 55 | 655 | 0 |
| Autorități Publice Centrale | 875 | 33 | 121 | 301 | 153 | 190 | 5 | 0 | 177 | 2 |

Tabelul 4: Beneficiari de prefinanțare – valoarea eligibilă a proiectelor contractate

| Miliarde RON | Total Beneficiari | | | | | Beneficiari care au primit prefinanțare | | | | |
|-----------------------------|-------------------|--------|--------|---------|---------|---|--------|--------|---------|---------|
| | Toate PO | POR | POS M | POS DRU | POS CCE | Toate PO | POR | POS M | POS DRU | POS CCE |
| Valoarea proiectelor | 89,518 | 20,820 | 23,633 | 13,839 | 10,471 | 46,404 | 11,473 | 20,991 | 10,711 | 3,050 |
| Companii | 12,804 | 3,104 | 0 | 1,794 | 7,360 | 3,750 | 0,642 | 0 | 1,545 | 1,563 |
| Autorități locale | 22,283 | 16,166 | 4,845 | 0,377 | 0,616 | 14,453 | 10,204 | 3,580 | 0,275 | 0,304 |
| ONG-uri | 5,051 | 0,527 | 0,160 | 4,281 | 0,024 | 4,181 | 0,330 | 0,144 | 3,670 | 0 |
| Autorități publice centrale | 7,191 | 0,503 | 0,824 | 3,420 | 0,737 | 2,242 | 0,014 | 0 | 2,182 | 0 |

Principalele tipuri de intervenții

Din punct de vedere al comportamentului față de mecanismul de prefinanțare, principalele tipuri de intervenții sunt:

- **Infrastructură publică:** cuprind proiectele prin POR (AP 1, AP 2, AP 3, AP 5-DMI 5.1), POS Mediu (cu excepția AP 6) și POS Transport (cu excepția AP 4)
- **Investiții:** cuprind proiectele prin POR (AP 4, AP 5-DMI 5.2), POS CCE (cu excepția AP 1-DMI 1.2 și AP 5)
- **Intervenții de tip „soft”:** cuprind toate intervențiile de AT (toate PO și PO AT) și POS DRU, PO DCA, POS CCE (AP 1-DMI 1.2), POR DMI 5.3

Proiectele de infrastructură publică au primit 60,9% din prefinanțarea acordată, fiind urmate de proiectele de tip „soft”(27,2%) și Investiții (11,9%).



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Factori care limitează accesul la prefinanțare și utilizarea acestora de către beneficiari

Evaluarea a analizat factorii cu care se confruntă beneficiarii și care ar putea să explice decalajul de performanță evidențiat de analiza cantitativă. Din punct de vedere al **accesului la prefinanțare**, beneficiarii au putut fi clasificați în beneficiari cu proiecte aflate sub incidența regulilor privind ajutorul de stat și beneficiari cu proiecte în afara prevederilor legate de ajutorul de stat. În cazul beneficiarilor aflați sub incidența regulilor privind ajutorul de stat (în special companii private), solicitarea unei garanții bancare și dificultățile în obținerea garanției au constituit un factor limitativ cheie. Suma redusă de prefinanțare disponibilă, rata accelerată de recuperare a prefinanțării și cerințele administrative dificile pentru obținerea prefinanțării au fost deopotrivă menționate de beneficiari ca factori limitativi. Alți factori limitativi secundari, dar nu mai puțin importanți, mai ales din perspectiva următoarei perioade de programare, au fost: (1) informațiile insuficiente asupra prefinanțării, (2) schimbările frecvente aduse prevederilor privind prefinanțarea și (3) regulile și procedurile diferite aplicate de către diferite PO. În acest sens, Autoritățile Publice Locale au exprimat cele mai puține nemulțumiri legate de accesul la prefinanțare.

Factorii cu impact asupra **utilizării prefinanțării** coincid în mare măsură cu cei considerați că restricționează absorbția generală a IS. Cei mai importanți factori constau în performanțele reduse ale contractorilor, complexitatea și natura juridică a procesului de achiziții publice, efectele crizei financiare și economice și calitatea slabă a proiectelor tehnice. Deficiențele de performanță cauzate de acești factori afectează adesea relevanța estimărilor privind fluxurile de numerar, ceea ce se răsfânge asupra ciclului de rambursare, contribuind la depunerea cu întârziere a CR. Proiectele tehnice de slabă calitate și standardele reduse ale furnizorilor sporesc timpul necesar pentru verificarea documentelor justificative atașate CR. În cazurile în care reglementările privind prefinanțarea au fost schimbate pe parcursul implementării, aceasta a contribuit la suplimentarea problemelor de natură administrativă pentru ambele părți.

Evaluarea a implicat consultări cu băncile, în calitate de părți implicate în operațiunile de finanțare a beneficiarilor. Conform acestora, solicitarea unei garanții bancare face necesar ca băncile să evalueze bonitatea generală a beneficiarului solicitant. Capacitatea financiară a beneficiarilor, calitatea proiectelor și neclaritățile privind procedurile de achiziții publice reprezintă cei mai însemnați factori de risc din punctul lor de vedere.

Analiza modului de utilizare a prefinanțării a abordat și alte direcții, examinând posibilitatea de a dezvolta în continuare modele, pe baza observațiilor analizei primare reflectate în paragrafele de mai sus. În funcție de dimensiunea proiectului (măsurată ca valoare a proiectului), 1.587 dintre proiectele care au primit prefinanțare aveau valori cuprinse între 200.000 EUR și 500.000 EUR. Analiza a arătat că proiectele de valoare mai mare aveau cea mai ridicată proporție în prefinanțare, așa cum era de așteptat. În concluzie, dimensiunea relativă a proiectului nu reprezintă un factor major pentru sistemul de prefinanțare. Acest punct de vedere este coroborat cu slaba performanță a proiectelor mari aferente POS Mediu.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Efectele utilizării necorespunzătoare a prefinanțării

Marea majoritate a prefinanțării restituite se datorează mai degrabă unor aspecte procedurale și decât unor practici frauduloase. Analiza prefinanțării returnate arată că nerespectarea calendarului stabilit pentru depunerea CR este cel mai frecvent motiv care a dus la restituirea prefinanțării. Lipsa unor date de încredere rămâne un aspect problematic, în special în cazul POS DRU. POS Mediu a înregistrat cel mai ridicat nivel de prefinanțare restituită (25,4%); mulți beneficiari au aplicat pentru suma maximă de prefinanțare, care nu a putut fi folosită în intervalul asumat de șase luni, dată fiind complexitatea și dimensiunea proiectelor. Rata inițială de prefinanțare, de 30%, corelată cu prevederea de a recupera prefinanțarea doar de la cea de-a doua cerere de rambursare, a scos din circuit fonduri însemnate și a dus în cele din urmă la o lipsă de fonduri pentru prefinanțare în 2011, când penuria de resurse necesare „alimentării” sistemului de prefinanțare a devenit principalul stimulent pentru recuperarea prefinanțării. Cele mai multe returnări au demarat în 2011 și au crescut după clarificarea mecanismului de punere în aplicare, la începutul anului 2012.

Impactul mecanismului de prefinanțare asupra obiectivelor sale

Datele colectate au fost prelucrate cu ajutorul unui model econometric, pentru o mai bună fundamentare a concluziilor privind îndeplinirea obiectivelor prefinanțării. Acesta a avut ca scop evaluarea relației dintre prefinanțarea acordată și rata de absorbție la nivelul beneficiarilor. În acest sens au fost studiate intervalele de timp dintre momentul acordării prefinanțării și cel al depunerii CR și plăților ulterioare aferente acestora. Modelul a fost ajustat în funcție de schimbările survenite la nivelul ratelor de prefinanțare existente în diferite perioade de timp.

În ceea ce privește PO, modelul a demonstrat că timpul necesar procesării unei CR depășește intervalul dintre acordarea prefinanțării și depunerea primei CR. Acest fapt evidențiază probleme serioase de eficiență în verificarea CR. În cazul a două dintre POS mari (POS CCE și POS DRU), intervalul mediu de timp dintre acordarea prefinanțării și plata aferentă primei CR se apropia de 200 de zile.

Modelul a servit la calcularea celor trei indicatori primari privind prefinanțarea pentru diversele tipuri de beneficiari, din cadrul fiecărui PO. Acești indicatori sunt rata de absorbție, multiplul utilizării prefinanțării și accesibilitatea prefinanțării. Analiza a evidențiat pentru toate PO un multiplu pozitiv al absorbției în urma utilizării prefinanțării, variind de la 421% (4,21 RON absorbție pentru fiecare 1 RON de prefinanțare) în cazul PO DCA până la 209% pentru POS Mediu și 197% pentru PO AT. În funcție de tipul beneficiarilor, modelul a indicat un multiplu de 327% pentru ONG-uri, urmat de 323% în cazul Autorităților Publice Locale³. Lista completă a beneficiarilor în funcție de PO este disponibilă în Tabelul 35, cu tabele separate pe PO și tip de beneficiari în Tabelele 36 și 37. Aceste tabele răspund în mod direct

³ Din punct de vedere tehnic, analiza a arătat că Autoritățile Publice Centrale înregistrează un multiplu de 369%, dar acesta este mai puțin relevant, deoarece această categorie nu este eligibilă pentru prefinanțare ca atare, ci solicită prefinanțare în calitate de lideri de asociere, în numele partenerilor, de exemplu ONG-uri sau alte tipuri de beneficiari.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

întrebării de evaluare, deoarece evidențiază relația dintre prefinanțarea acordată și rata de absorbție a fondurilor.

Datele au fost analizate în continuare cu ajutorul unui model de regresie, aplicat tuturor proiectelor finalizate și pe fiecare PO, în sprijinul analizei anumitor factori limitativi cu impact asupra eficienței prefinanțării în îndeplinirea obiectivelor sale. Analiza proiectelor finalizate a fost considerată validă, având în vedere influența substanțială a variabilelor explicative asupra ratei de absorbție (93%). Există o relație semnificativă, pozitivă între nivelul de utilizare a prefinanțării și rata de absorbție: dacă nivelul de utilizare a prefinanțării crește cu 1%, atunci nivelul de absorbție crește cu 0,92%. Rata de prefinanțare are o influență pozitivă asupra ratei de absorbție, iar intervalul de timp dintre plata prefinanțării, depunerea CR și rambursare au o influență negativă asupra ratei de absorbție. Influența perioadei de timp dintre prima plată aferentă prefinanțării și depunerea primei CR este mai redusă comparativ cu intervalul dintre depunerea primei CR și prima rambursare, astfel încât problemele „de sistem” au un impact mai mare asupra absorbției decât problemele „datorate beneficiarilor”.

Concluziile acestei analize la nivel de PO arată că intervalul de timp dintre prima CR înregistrată și prima rambursare este semnificativ numai în cazul POS DRU, POS CCE și POR, iar influența este negativă, ceea ce indică vulnerabilități ale sistemului. În cazul POS CCE, accesul la prefinanțare influențează cel mai puțin rata de absorbție, doar 0,38, în timp ce POR indică cea mai puternică influență, de 1,22. Impactul utilizării prefinanțării este uniform distribuit între PO.

Din punct de vedere al beneficiarilor, modelul evidențiază că impactul cel mai mare al ratei de prefinanțare asupra ratei de absorbție se regăsește în cazul Operatorilor regionali (1,03), în timp ce impactul cel mai scăzut este aferent Companiilor (0,69). Perioada dintre data depunerii primei CR și prima rambursare este semnificativă numai pentru trei tipuri de beneficiari: operatori regionali, companii și ONG-uri. Influența accesului la prefinanțare asupra ratei de absorbție este cea mai ridicată în cazul companiilor, cu un coeficient de elasticitate de 1,23, astfel că o creștere de 1% a gradului de acces la prefinanțare determină o creștere cu 1,23% a ratei de absorbție.

Implicațiile modului de utilizare a prefinanțării asupra Bugetului de stat

Pentru a studia implicațiile modului de utilizare a prefinanțării asupra bugetului de stat a fost alcătuit un set de date privind mișcările trimestriale de fonduri (Tabelul 41). Tabelul evidențiază faptul că prefinanțarea nu a avut un efect financiar net asupra bugetului de stat deoarece sumele primite în avans de la CE au fost suficiente pentru a acoperi prefinanțarea netă acordată beneficiarilor. Expunerea maximă (a soldurilor de prefinanțare din conturile beneficiarilor) a fost atinsă în trimestrul 3 din 2011 (aproximativ 4 miliarde RON). De atunci, soldurile de prefinanțare au scăzut continuu.

Întrebarea 3. Pot fi identificate diferențe și schimbări în utilizarea schemei? În ce măsură aceste diferențe și schimbări pot fi atribuite factorilor interni sau externi?

Evoluția accesului la prefinanțare

Evaluarea a considerat că utilizarea prefinanțării poate fi împărțită în șase perioade de timp distincte în funcție de principalele schimbări survenite la nivelul ratelor de prefinanțare disponibile. Cea mai activă perioadă de timp în acest sens s-a derulat de la 14 iulie 2009 până la 25 iulie 2011 (perioada de timp nr. 4), care se suprapune cu o perioadă de activitate intensă, în care toate POS au depus eforturi pentru lansarea apelurilor de proiecte și selecția operațiunilor și în care rata de prefinanțare disponibilă a fost cea mai atractivă și cea mai stabilă. Tiparul relației dintre numărul de proiecte pentru care s-a solicitat prefinanțare și numărul de proiecte semnate urmează, în linii mari, o curbă normală. Media celor șase perioade de timp este 40,4%, dar cu un maxim de 47,1% în perioada 4, urmat de 41,5% în perioada nr. 5.

Factori interni și externi care au influențat modul de utilizare a prefinanțării de către beneficiari

Pentru a trata această sub-întrebare, evaluarea a analizat o listă scurtă de factori „probabili” care ar putea explica tiparul cererii pentru prefinanțare. Factorii analizați au fost rata dobânzii, rata de schimb, legislația fiscală, fondurile publice disponibile pentru garanții în sprijinul beneficiarilor IS și efectul prognozat al crizei financiare și impactul acesteia asupra băncilor /politicilor de creditare. Examinarea acestor factori împreună cu beneficiarii și actorii implicați (prin intermediul interviurilor și a sondajului) a confirmat faptul că nici unul dintre aceștia nu a exercitat o influență directă asupra deciziei de a utiliza prefinanțarea.

În concluzie, maximul de cerere pentru prefinanțare a fost mai degrabă determinat de disponibilitatea acesteia, de atractivitatea ratei și de relativa stabilitate a normelor în vigoare din perioada respectivă. Evaluarea a analizat și o serie de alți factori externi, precum cei considerați a influența în general performanțele mecanismului de prefinanțare (capacitatea financiară a beneficiarului; capacitatea administrativă a sistemului IS; capacitatea administrativă a beneficiarului, inclusiv calitatea pregătirii proiectului; stabilitatea cadrului juridic general; legislația achizițiilor publice; și performanța furnizorilor), dar nici unul dintre aceștia nu s-a dovedit factor dominant. Această întrebare generează o concluzie interesantă, și anume că ar fi necesară o combinație de factori favorabili care să determine beneficiarii să acceseze fondurile structurale, evidențiind cu prioritate o influență subiectivă a factorilor interni mai degrabă decât a factorilor externi.

Impactul prefinanțării asupra gradului de absorbție, pe diferite perioade legislative

Analiza impactului prefinanțării asupra gradului de absorbție (la nivelul beneficiarilor) pe baza modelelor econometrice nu indică nici un efect în perioadelor de la 1 la 3⁴ și un efect

⁴Respectiv februarie 2007–noiembrie 2008; noiembrie 2008-martie 2009; martie 2009-iulie 2009



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

minor în perioada 4⁵. În cazul perioadelor 5 și 6⁶, rata de prefinanțare a avut un impact semnificativ asupra absorbției. Atunci, modelul relevă un efect multiplicator pozitiv: o creștere de 1% a ratei de prefinanțare a determinat o creștere a ratei de absorbție de 1,23% în cazul proiectelor contractate în perioada 5 și de 1,12% pentru proiectele contractate în perioada 6. Având în vedere preluarea masivă de prefinanțare din perioada 4, efectul asupra ratei de absorbție este, poate, dezamăgitor. Acesta demonstrează însă că între prefinanțare și absorbție nu există decât o slabă corelație.

Întrebarea 4. Care ar putea fi ratele optime de prefinanțare aplicabile pentru diferitele tipuri de proiecte și beneficiari în vederea accelerării procesului de implementare? Care ar fi impactul noii propuneri asupra bugetului național?

Ratele optime de prefinanțare pentru creșterea ratei de absorbție – cu menținerea sistemului actual de prefinanțare

Această întrebare a fost tratată prin intermediul modelului econometric. Modelul a servit la evaluarea alternativelor de modificare a schemei de prefinanțare cu scopul de a maximiza rata de absorbție la nivelul beneficiarilor. Principalele ipoteze utilizate pentru dezvoltarea scenariilor de mai jos au presupus menținerea principiilor esențiale de funcționare a mecanismului actual de prefinanțare, respectiv: (1) fonduri transferate de la demararea implementării proiectului direct în conturile beneficiarilor; (2) recuperarea accelerată a prefinanțării; și (3) comportament viitor al beneficiarilor în ceea ce privește modul de utilizare a prefinanțării similar celui observat în trecut.

Analiza a avut în vedere patru variabile care pot fi modificate pentru a optimiza rata de absorbție la nivelul beneficiarilor, și anume: rata de prefinanțare, gradul de accesare a prefinanțării (cât din prefinanțarea pusă la dispoziția beneficiarilor, conform prevederilor legale, este efectiv plătită beneficiarilor), perioada dintre plata primei tranșe de prefinanțare și depunerea primei CR (cât de repede progresează implementarea sau „performanța beneficiarului”) și perioada dintre depunerea primei CR și prima rambursare către beneficiari (cât de rapid este procesată CR de către sistemul administrativ sau „performanța sistemului”).

Un scenariu de bază și trei scenarii alternative au fost dezvoltate în vederea analizei, astfel:

Scenariul 1: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; Intervalul mediu de timp dintre înregistrarea primei CR și prima rambursare scade cu 50%; Toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, accesul la prefinanțare și intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR) rămân constante.

⁵ Perioada iulie 2009-iulie 2011

⁶ Respectiv iulie 2011-martie 2012; martie 2012-prezent



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Scenariul 2: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%; toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare) rămân constante.

Scenariul 3: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%, Gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare scade cu 50%, intervalul mediu de timp dintre prima plată de prefinanțare și depunerea primei CR scade cu 50%, modul de utilizare a prefinanțării nu se schimbă.

Toate cele trei scenarii au în vedere aceeași rată estimată de absorbție (80%). Modelul a calculat rata de prefinanțare optimă, necesară atingerii ratei (estimate) de absorbție vizate pentru fiecare tip de beneficiar și fiecare tip de intervenție. Rezultatele prezentate mai jos relevă faptul că scenariul 1 ar necesita niveluri mai ridicate de prefinanțare comparativ cu celelalte două, în cazul cărora ratele necesare sunt similare.

Tabelul 5: Ratele optime de prefinanțare în funcție de beneficiari conform scenariilor alternative

| Beneficiar | Scenariul de bază | Scenariul 1 | Scenariul 2 | Scenariul 3 |
|--|-------------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| | Rate actuale | Rate optime de prefinanțare | | |
| Companii | 24% | 24% | 18% | 16% |
| Autorități locale | 27% | 37% | 29% | 29% |
| ONG | 24% | 32% | 26% | 26% |
| Operatori regionali | 24% | 60% | 70% | 23% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 29% | 50% | 40% | 68% |
| Alții | 24% | 28% | 23% | 41% |

Tabelul 6: Ratele optime de prefinanțare în funcție de intervenții conform scenariilor alternative

| Intervenție | Scenariul de bază | Scenariul 1 | Scenariul 2 | Scenariul 3 |
|---------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| | Rate actuale | Rate optime de prefinanțare | | |
| Infrastructură publică | 25% | 40% | 31% | 31% |
| Investiții | 26% | 25% | 25% | 25% |
| Intervenții de tip „soft” | 26% | 36% | 30% | 29% |

Impactul scenariilor propuse asupra bugetului național

Efectul ratelor necesare de prefinanțare asupra bugetului de stat în cadrul scenariilor a fost calculat și comparat cu nivelurile de referință ale prefinanțării actuale acordate (7,75 miliarde RON). Analiza a arătat că pentru fiecare scenariu ar fi necesar un nivel de



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

prefinanțare între 10,26 miliarde RON și 11,72 miliarde RON. Nivelurile actuale de prefinanțare ar fi suficiente pentru POR și pentru POS CCE. Ar fi necesară o creștere a prefinanțării în special pentru POS Mediu și, într-o mai mică măsură, pentru POS DRU.

Mecanismul optimizat de prefinanțare pentru diferite tipuri de proiecte în 2014+

Scenariile anterioare se bazează pe ipoteza-cheie conform căreia principiile de bază ale sistemului actual de prefinanțare se vor menține și pe viitor. Concluziile evaluării confirmă opinia beneficiarilor privind existența a două constrângeri fundamentale ale schemei actuale de prefinanțare. Acestea constau în rata de prefinanțare acordată și condiția impusă de a deduce treptat prefinanțarea din CR înainte de ultima CR. Cu alte cuvinte, prefinanțarea nu este suficientă, dar, mai important decât atât, aceasta nu este la dispoziția beneficiarilor sub forma unui sprijin permanent pentru fluxul de numerar de numerar al proiectelor pe tot parcursul implementării și mai ales în fazele finale ale proiectului. În aceste condiții, beneficiarii au amânat în mod frecvent plățile finale către furnizori (și implicit depunerea CR finale) din cauza lipsei de numerar.

Analiza fluxurilor de numerar pentru cele trei tipuri principale de proiecte (proiecte de infrastructură, implementate în general de sectorul public; proiecte de investiții, implementate în general de sectorul privat (IMM); și proiecte de tip „soft”, în cadrul FSE) arată că – pentru toate cele trei tipuri de proiecte – mecanismul actual de decontare a plăților, îmbunătățit, ar putea înlocui sistemul actual de prefinanțare, cu efecte pozitive atât asupra „expunerii” bugetului de stat (suma totală plătită beneficiarilor de la buget până la aprobarea CR), cât și asupra costurilor (costul înregistrat la buget, ca și cum statul ar trebui să plătească dobândă pentru întreaga sumă plătită beneficiarilor până la aprobarea CR). În cazul investițiilor realizate de sectorul privat și în cazul proiectelor de tip „soft” din cadrul FSE există alți factori – diferiți de fluxurile de numerar și costuri – care constituie argumente pentru utilizarea unor metode alternative de sprijin financiar, precum acordarea de garanții fără costuri sau alte tipuri de instrumente de inginerie financiară (IIF) pentru scheme de grant și /sau înlocuirea schemelor de grant cu scheme de credit și grant. Dacă se optează pentru mecanismul de prefinanțare „clasic”, atunci fondurile ar trebui să rămână la dispoziția beneficiarului pe toată durata proiectului.

Recomandări

Managementul prefinanțării

1. Guvernul României ar trebui să realizeze un mecanism eficient de coordonare a prefinanțării la nivel central, prin MFE și MFP și ar trebui să armonizeze normele și legislația aplicabile la nivelul CSNR.
2. Departamentul relevant din cadrul MFE responsabil cu managementul prefinanțării sau Grupul de Lucru pentru aspecte financiare (în funcție de decizia adoptată drept răspuns la Recomandarea nr. 1) ar trebui să aibă la dispoziție o resursă permanentă de asistență



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

tehnică (AT) care să ofere asistență, în formă continuată, în domeniile management financiar, reglementări privind fondurile UE, ajutor de stat și IIF.

3. MFE /AM ar trebui să contracteze îmbunătățirile necesare la nivelul structurii seturilor de date pentru monitorizarea prefinanțării. Una dintre priorități este îmbunătățirea modului de definire a datelor și simplificarea grupelor de beneficiari și a tipurilor de intervenții pentru a face posibilă urmărirea datelor-cheie din cadrul procesului de aplicare pentru prefinanțare și din cadrul ciclurilor de recuperare a acesteia, pentru ca sistemul (SMIS) să poată furniza seturi de date personalizate cu privire la implementarea financiară, până la nivel de proiect.

Mecanismul optimizat de prefinanțare pentru diferitele tipuri de proiecte în 2014+

4. În cazul tuturor proiectelor de infrastructură (la nivel central și local), viitoarele avansuri primite de la CE din 2014+ ar trebui să capitalizeze un fond special dedicat prefinanțării, gestionat în mod direct de către MFE /MFP (pentru a beneficia de accesul Guvernului la resurse de creditare la cele mai scăzute costuri) sau de MFE /banca (bănci) comercială(e), cu scopul de a asigura beneficiarilor fonduri de prefinanțare pe toată durata implementării proiectului, folosind sistemul actual de decontare a plăților. Ar trebui impusă o limită pentru suma de plată solicitată (cum ar fi 15% sau 20% din valoarea grantului) pentru a controla expunerea fondului și pentru a consolida disciplina implementării.
5. În cazul proiectelor FSE de tip „soft” ar trebui înființat un fond special pentru asigurarea prefinanțării, utilizând plățile în avans de la CE și /sau alte surse guvernamentale /private. Prefinanțarea ar trebui acordată beneficiarilor utilizând metoda „clasică” de prefinanțare (și o rată de 15% din grant, de exemplu), cu păstrarea sumei acordate în avans la dispoziția beneficiarului pe toată durata implementării proiectului.
6. MFE /AM ar trebui să creeze IIF specifice pentru a furniza garanții gratuite beneficiarilor din mediul privat și /sau să aibă în vedere conceperea de scheme de credit și grant care să implice bănci comerciale în procesul de implementare a proiectelor finanțate IS, ca o alternativă la schemele de grant tradiționale.

Măsuri complementare de management financiar pentru îmbunătățirea absorbției în viitor

7. În următoarea perioadă de programare, MFE ar trebui să asigure implementarea unor măsuri de îmbunătățire a managementului depunerii și procesării CR, în concordanță cu cele mai bune practici din alte SM, precum:
 - Utilizarea unor modele simplificate de apreciere a costurilor, de exemplu utilizarea ratelor forfaitare pentru cheltuieli
 - Rambursare garantată într-un termen fix de la depunerea CR
 - Obligativitatea depunerii CR într-un termen fix
 - Proceduri speciale de rambursare accelerată a cheltuielilor în cazul proiectelor mari



1 PREFERINȚĂ

Contextul contractului

Evaluarea a fost realizată în cadrul unui contract de asistență tehnică aferent Acordului Cadru nr. 23/22.08.2011 pentru evaluarea Instrumentelor Structurale în perioada 2011-2015, Lot 1 – Evaluări. Beneficiarul este Ministerul Fondurilor Europene (MFE), prin Unitatea de Analiză, Programare și Evaluare. Proiectul a demarat pe 26 septembrie 2012 și a fost prelungit de două ori, până la data de 26 mai, respectiv 31 iulie 2013. Motivul acestor extinderi de termene a constat în lipsa datelor necesare pentru fundamentarea analizelor prevăzute în Caietul de Sarcini (CdS). Data de referință a raportului a fost, de asemenea, decalată devenind 31 martie 2013.

Proiectul a fost implementat de un consorțiu format din companiile CPD (Estonia), liderul consorțiului, NTSN CONECT (România) și GEA Strategy & Consulting (România)⁷.

Întrebările de evaluare și structura Raportului de Evaluare

Evaluarea a trebuit să răspundă următoarelor patru întrebări de evaluare:

- 1) Instrumentul de prefinanțare este conceput în conformitate cu obiectivul său, așa cum este acesta definit în Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR) /Programele Operaționale (PO) și legislația relevantă? Există alternative care răspund mai bine aceluiași scop?
- 2) În ce mod a fost utilizată de către beneficiari schema de prefinanțare? Această utilizare duce la îndeplinirea obiectivelor prefinanțării, așa cum sunt acestea definite în documentele programatice sau normele legale?
- 3) Pot fi identificate diferențe și schimbări în utilizarea schemei? În ce măsură aceste diferențe și schimbări pot fi atribuite factorilor interni sau externi?
- 4) Care sunt ratele optime de prefinanțare aplicabile pentru diferitele tipuri de proiecte și beneficiari pentru a permite accelerarea procesului de implementare? Care ar fi impactul acestora asupra bugetului național?

Raportul de Evaluare este structurat într-o parte introductivă, o secțiune principală și anexe. Primele patru capitole au drept scop familiarizarea cititorului cu contextul contractual și tehnic al evaluării; metodologia utilizată de echipa de evaluare; principalele caracteristici ale mecanismului de prefinanțare utilizat de România în perioada de programare 2007-2013; și modelul econometric utilizat pentru a răspunde unora dintre întrebările de evaluare. Secțiunea principală a raportului urmărește cele patru întrebări de evaluare. Capitolele de la 5 la 8 oferă răspunsuri sub formă de constatări și concluzii pentru fiecare dintre întrebările și sub-întrebările formulate în CdS. Recomandările evaluării sunt prezentate separat, în Capitolul 9.

⁷Autorii raportului sunt: Colm Dunne (lider de echipă), Lavinia Cioară, Dragoș Pîslaru, Alina Boșoi, Dan Pele și Șerban Totoescu



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

2 INTRODUCERE

2.1 Contextul evaluării

Experiența Statelor Membre (SM) care au aderat la Uniunea Europeană (UE) începând cu anul 2004 a arătat că, în multe cazuri, beneficiarii fondurilor UE nu au reușit să obțină resurse financiare suficiente pentru a asigura fluxul de numerar necesar pentru implementarea proiectelor. Acest fapt a condus fie la imposibilitatea de a demara proiectele, fie la întârzieri în etapa de implementare, iar în anumite cazuri la imposibilitatea de a obține rezultatele așteptate. Pentru a soluționa această problemă, în perioada 2007-2013, Comisia Europeană (CE) a permis, prin intermediul Regulamentului General (RG) nr. 1083/2006, acordarea de plăți în avans către SM, pentru a facilita implementarea PO. Organizarea mecanismelor de prefinanțare subsecvente la nivel național a fost lăsată la latitudinea SM.

În cazul României, CSNR 2007-2013 a prevăzut crearea unui mecanism de prefinanțare la nivel național cu scopul de „a prefinanța anumite activități ai căror beneficiari sunt autorități publice centrale și locale și organizații non-guvernamentale (ONG)”, cu scopul de a evita posibile întârzieri în implementarea proiectelor. Mecanismul constă în realizarea de plăți în avans direct în conturile beneficiarilor. Începând cu anul 2009, mecanismul de prefinanțare a fost extins astfel încât să acopere și beneficiarii privați. De asemenea, au fost introduse prevederi importante privind finanțarea proiectelor ai căror beneficiari sunt instituțiile publice centrale și companiile naționale subordonate Ministerului Transporturilor (MT) și Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice (MMSC). România și-a asumat prin CSNR și responsabilitatea de a furniza resurse suplimentare de la bugetul de stat în cazul în care prefinanțarea primită de la CE se va dovedi insuficientă pentru nevoia de prefinanțare dintr-un anumit an. În conformitate cu Articolul 82 al RG 1083/2006⁸, în perioada 2007-2010 România a primit prefinanțări echivalente cu 9% din alocarea prin Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), 13% din alocarea prin Fondul Social European (FSE) și 12,5% din alocarea prin Fondul de Coeziune (FC) pentru 2007-2013. Valoarea totală a plăților în avans s-a ridicat la aproximativ 2,1 miliarde €. Aceste fonduri puteau fi destinate atât pentru plăți reprezentând prefinanțare, cât și pentru plata de rambursări către beneficiari.

Legislația privind mecanismul de prefinanțare a suferit mai multe modificări importante între 2007 și 2013, constând, în principal, în ajustări ale ratei de prefinanțare acordate diverselor tipuri de beneficiari și proiecte și în modificări ale procedurilor pentru realizarea plăților către beneficiari. Modificările succesive ale prevederilor naționale privind mecanismul de prefinanțare pot fi împărțite în șase perioade, prezentate în mod sintetic după cum urmează⁹:

⁸ Modificat prin Regulamentul nr. 284/2009 și Regulamentul nr. 539/2012

⁹ Au fost avute în vedere datele de intrare în vigoare a actelor respective (data de publicare în Monitorul Oficial)

| Nr. | Perioadă | Caracteristici regim de Prefinanțare |
|-----|-------------------------------------|--|
| 1 | 2 februarie 2007 – 2 noiembrie 2008 | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 15% din valoarea eligibilă • POS DRU: 20% (AP 1-5); 40% (AP 6) |
| 2 | 3 noiembrie 2008 – 23 martie 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 15% din valoarea eligibilă • POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6) |
| 3 | 24 martie 2009 – 13 iulie 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 20% din valoarea eligibilă • POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6) • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului |
| 4 | 14 iulie 2009 – 25 iulie 2011 | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 30% din valoarea eligibilă • POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6) • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului |
| 5 | 26 iulie 2011 – 22 martie 2012 | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%; tranșa 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1) • Proiecte majore: 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei cereri de rambursare (CR), astfel încât să se amortizeze integral până la ultima CR • Prefinanțare de restituit în cazul în care CR (min. 20% din valoarea prefinanțării) nu este depusă în termen de șase luni de la primirea fondurilor |
| 6 | 23 martie 2012 – prezent | <ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%; tranșa 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1) • Proiecte majore, proiecte cofinanțate 100%, proiecte <1 milion RON (valoarea eligibilă): 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei CR, astfel încât să se amortizeze integral până la ultima CR • Prefinanțare de restituit în cazul în care CR (min. 60% din valoarea prefinanțării) nu este depusă în termen de șase luni de la primirea fondurilor |

2.2 Obiective

Obiectivul specific al proiectului este de a pune la dispoziția factorilor de decizie și a celor care formulează politici, precum și a managerilor de programe, informații pertinente și analize credibile privind: (1) eficiența și eficacitatea mecanismului de prefinanțare; (2) parametrii-cheie ai beneficiarilor care utilizează prefinanțarea; (3) aspecte legate de accesul la și modul de utilizare a prefinanțării; (4) relații optime din cadrul structurii prefinanțării. Proiectul urmărește să contribuie la accelerarea implementării proiectelor în perioada actuală de programare și la crearea unui sistem administrativ mai potrivite pentru Instrumentele Structurale (IS) în următoarea perioadă de programare.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Analizele, recomandările și instrumentele dezvoltate în cadrul proiectului vor sprijini MFE și Ministerul Finanțelor Publice (MFP) în măsurarea costurilor pentru bugetul de stat asociate implementării mecanismului de prefinanțare, oferind astfel o mai bună fundamentare pentru modificări viitoare ale acestui mecanism. Prin intermediul analizelor realizate la nivel de beneficiari, proiectul va contribui la eficacitatea mecanismului de prefinanțare, respectiv îndeplinirea obiectivului acestuia de a asigura absorbția fondurilor UE disponibile pentru România.

În conformitate cu CdS, principalele grupuri țintă identificate (în calitate de utilizatori ai Raportului de Evaluare) sunt:

- Autoritățile de Management (AM)
- Organismele Intermediare (OI)
- Autoritatea de Certificare și Plată (ACP)
- Ministerul Fondurilor Europene (MFE)
- Ministerul Finanțelor Publice (MFP)
- Comitetele de Monitorizare ale Programelor Operaționale
- Comisia Europeană (CE).

Proiectul se va adresa atât beneficiarilor actuali de IS cât și beneficiarilor potențiali și, în consecință, va avea un impact asupra mai multor categorii de actori decât utilizatorii direcți ai Raportului de Evaluare. Suplimentar, concluziile și recomandările raportului ar trebui să afecteze și alte instituții direct implicate în implementarea IS, precum cele din sistemul bancar și alte instituții financiare.

2.3 Sfera de cuprindere

Activitățile și sub-activitățile proiectului au fost concepute astfel încât să asigure o cercetare riguroasă a aspectelor și factorilor care influențează eficiența și eficacitatea mecanismului de prefinanțare din România. Acțiunile planificate sunt structurate logic, cu scopul de a trata – într-o manieră coerentă și adecvată – întrebările de evaluare definite de către Beneficiar.

Procesul de analiză presupune atât analiza calitativă cât și cantitativă a datelor și informațiilor colectate cu privire la toate PO din România pentru perioada de programare 2007-2013. Pentru a putea răspunde nivelului de detaliu impus de întrebările de evaluare, o particularitate a proiectului a fost aceea că punctul său de plecare a constat în alcătuirea unui set cuprinzător de date, format din informații la nivel de proiect privind implementarea financiară a tuturor PO. Acest demers s-a dovedit mai dificil de realizat decât s-a anticipat. Informațiile din Sistemul Unic de Management al Informației (SMIS) continuă să fie



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



incomplete în cazul unor PO, astfel că setul de date a trebuit suplimentat cu informații obținute direct de la AM și OI, ceea ce a necesitat un consum foarte mare de timp.

Pentru a răspunde cât mai riguros la întrebările de evaluare formulate și mai ales pentru a contribui la conceperea unui sistem administrativ robust pentru perioada 2014+, analizele calitative, interviurile și sondajul în rândul beneficiarilor au vizat și beneficiari de IS din afara sferei de cuprindere a schemei actuale de prefinanțare, așa cum este aceasta definită în legislație. În acest context (și după cum au confirmat consultările cu părțile implicate în evaluare), este important să se țină cont de faptul că sistemul de finanțare stabilit prin OUG nr. 64/2009 pentru instituțiile publice centrale și companiile de stat reprezintă, *de facto*, un alt tip de mecanism de prefinanțare, susținut integral de bugetul de stat. Evaluarea are în vedere această realitate, iar recomandările formulate vizează o abordare integrată a prefinanțării la nivelul IS pentru următoarea perioadă de programare.

2.4 Abordare metodologică

Abordarea Consorțiului a fost concepută pentru a trata cerințele din CdS al proiectului. Principiile care stau la baza acestei abordări sunt următoarele:

- Conformitatea cu CdS;
- Corelarea metodelor de evaluare de tip cantitativ și calitativ;
- Adoptarea unei abordări participative;
- Orientarea procesului de evaluare către îndeplinirea obiectivelor proiectului; și
- Asigurarea unui transfer relevant de cunoștințe.

Metodologia utilizată pentru a răspunde celor patru întrebări de evaluare este detaliată în Anexa 1.



3 MECANISMUL DE PREFINANȚARE DIN ROMÂNIA

3.1 Caracteristici principale ale sistemului actual de prefinanțare din România

Mecanismul de prefinanțare existent în România în perioada de programare 2007-2013 prezintă următoarele caracteristici principale:

1. Fondurile reprezentând prefinanțare sunt plătite la cerere, în una sau mai multe tranșe, anterior implementării efective a proiectului, direct în conturile beneficiarilor (publici sau privați), ulterior semnării contractelor de finanțare.
2. Beneficiarii de proiecte care implică ajutor de stat, privați sau publici, trebuie să furnizeze scrisori de garanție pentru sumele solicitate cu titlu de prefinanțare.
3. Un principiu esențial în utilizarea prefinanțării se referă la recuperarea accelerată a fondurilor primite de către beneficiari ca prefinanțare, prin amortizare, sub forma unui procent din CR depuse. Aceasta înseamnă în fapt că prefinanțarea sprijină doar o parte a implementării proiectului.
4. Rata și condițiile de acordare și utilizare a prefinanțării pentru proiecte care nu implică ajutor de stat (care reprezintă majoritatea) au variat de-a lungul timpului, de la o valoare medie de 15% din valoarea eligibilă a proiectului la 30% (cu excepția unei axe prioritare (AP) din cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU), pentru care a ajuns la 40%) și apoi la 10% (sau 20%, în funcție de anumite caracteristici ale proiectelor). În cazul proiectelor care implică ajutor de stat, rata de prefinanțare a fost constantă din 2009, reprezentând 35% din valoarea grantului. În timp ce condițiile de acordare și utilizare a prefinanțării au fost modificate din rațiuni practice legate de necesitatea de accelerare a implementării proiectelor, modificările operate asupra ratei de prefinanțare nu s-au bazat pe calculul efectelor scontate la nivel de proiect, ci au fost mai degrabă intuitive și bazate pe rațiuni pragmatice, ca de exemplu resursele insuficiente disponibile în bugetul de stat.
5. Cu toate că legislația prevedea condițiile de utilizare a prefinanțării, până în martie 2012 nu au existat prevederi corespunzătoare referitoare la modul de recuperare a prefinanțării în caz de neconformare. După introducerea acestor prevederi, capacitatea efectivă a AM de a le pune în aplicare s-a dovedit a fi variabilă de la caz la caz.
6. Autoritățile publice centrale și companiile naționale subordonate MT și MMSC sunt excluse de la mecanismul de prefinanțare definit ca atare de legislație. În aceste cazuri, resursele financiare necesare implementării proiectelor cofinanțate din IS sunt furnizate



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

direct în bugetele anuale ale instituțiilor publice sau bugetele anuale ale MT sau MMSC, pentru companiile naționale subordonate. Această metodă reprezintă, *de facto*, un sistem de prefinanțare 100% pentru aceste tipuri de beneficiari, care acoperă întreaga perioadă de implementare a proiectelor.

7. Începând cu aprilie 2013, pentru beneficiarii autorității publice locale sau asociații de dezvoltare intercomunitare (ADI) a fost introdus un nou mecanism financiar numit „decontarea cererilor de plată”. În esență, mecanismul permite beneficiarilor să plătească facturile aferente lucrărilor executate /serviciilor prestate /bunurilor livrate utilizând fonduri ale Guvernului României (GR), anterior depunerii CR. Cu toate că nu este denumit ca atare, acest mecanism, care funcționează în paralel cu mecanismul “clasic” de prefinanțare, reprezintă o altă formă de prefinanțare.

3.2 Prevederi legale europene și naționale referitoare la prefinanțare

3.2.1 Reglementări europene privind prefinanțarea

Reglementările CE prevăd plăți în avans (prefinanțare) către SM pentru a facilita demararea și implementarea PO. Plățile în avans pot fi folosite de SM atât pentru plata prefinanțării cât și pentru rambursări către beneficiari. Sumele plătite anticipat sunt alocate pe fiecare PO, aplicând procentajele prevăzute de regulamente pentru alocările anuale corespunzătoare fiecărui PO. Înregistrările privind atât prefinanțarea cât și rambursările se realizează separat pentru fiecare PO.

Mecanismul definit inițial (prin Regulamentul General (RG) nr. 1083/2006) a fost ajustat în contextul crizei economice, cu scopul de a contracara efectele negative ale acesteia, de a facilita managementul IS și de a accelera investițiile din SM. Obiectivul a fost punerea unei cantități mai mari de fonduri UE la dispoziția SM, pentru a reduce presiunea asupra resurselor naționale diminuate și pentru a institui reguli mai simple și mai clare, menite să crească eficiența plăților și accesul beneficiarilor la finanțare.

Reglementările UE relevante sunt sintetizate în Secțiunea A de mai jos:

Secțiunea A: Reglementări CE privind prefinanțarea

Reglementările inițiale ale CE

- [RG 1083/2006](#)

În conformitate cu Articolul 82 al RG nr. 1083/2006, România a avut dreptul de a primi **prefinanțare** după cum urmează:



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- Pentru FEDR și FSE: în 2007 2% din contribuția din Fonduri Structurale pentru programul operațional, în 2008 3% din contribuția din Fonduri Structurale pentru programul operațional, iar în 2009 2% din contribuția din Fonduri Structurale pentru programul operațional;
- Pentru FC: în 2007, 2,5% din contribuția din FC pentru PO, în 2008 4% din contribuția din FC pentru PO, iar în 2009, 4% din contribuția din FC pentru PO.

Același articol solicită ca suma totală plătită cu titlu de prefinanțare să fie rambursată CE de către entitatea desemnată de SM în cazul în care nu se trimite nici o solicitare de plată în cadrul PO în termen de 24 de luni de la data la care CE a plătit prima tranșă de prefinanțare.

Articolul 83 al RG 1083/2006 prevedea că dobânda generată de prefinanțare să fie înregistrată și utilizată ca resursă de către SM, sub formă de contribuție publică națională.

Articolul 92 al RG 1083/2006 confirmă faptul că sumele primite ca prefinanțare nu intră sub incidența mecanismului de dezangajare automată și că vor fi contabilizate drept fonduri absorbite la nivelul PO respectiv. Cu toate acestea, suma totală plătită cu titlu de prefinanțare va fi rambursată CE în cazul în care nu se trimite nici o solicitare de plată în cadrul PO în termen de 24 de luni de la data la care CE a plătit prima tranșă de prefinanțare.

Răspunsul CE la criza financiară și economică

- [Regulamentul Consiliului 284/2009](#)

Prin Regulamentul Consiliului 284/2009, prefinanțarea acordată SM a fost suplimentată până la un total de 9% din alocarea de Fonduri Structurale (FS), după cum urmează:

În 2007, 2% din contribuția din FS pentru PO, în 2008, 3% din contribuția din FS pentru PO și în 2009, 4% din contribuția din FS pentru PO;

Același Regulament introducea condiții mai flexibile privind acceptarea contribuțiilor în natură, a costurilor de amortizare și a cheltuielilor de regie drept cheltuieli efectuate de beneficiari pentru implementarea proiectelor (inclusiv în ceea ce privește instrumentele de inginerie financiară).

- [Regulamentul Consiliului 539/2010](#)

Regulamentul Consiliului 539/2010 a introdus o „relaxare” semnificativă a prevederilor privind dezangajarea automată. Conform regulii N+3, aplicabilă în perioada 2008-2010, alocările aferente anului 2007 rămase neutilizate urmau să fie dezangajate automat la sfârșitul anului 2010. Regulamentul a eliminat această prevedere și a redistribuit în mod uniform alocarea aferentă anului 2007 către ceilalți șase ani de programare (adăugând 1/6 din contribuția aferentă anului 2007 fiecăreia dintre alocările pentru anii 2008 - 2013).

Totodată, prin acest Regulament, este majorată prefinanțarea acordată din FC și FSE acelor SM care au înregistrat în 2009 o scădere a PIB mai mare de 10% în termeni reali, comparativ



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

cu anul 2008, prin acordarea în 2010 a unei prefinanțări suplimentare de 2% din contribuția din FC și de 4% din contribuția FSE pentru PO.

Au fost introduse în continuare măsuri de relaxare pentru proiectele aflate sub incidența ajutorului de stat. Astfel, Regulamentul a prevăzut posibilitatea furnizării de garanții emise de orice tip de instituție financiară, nu doar de către bănci.

- [Regulamentul Consiliului 1311/2011](#)

Modificările introduse de Regulamentul Consiliului 1311/2011 au îmbunătățit în continuare modul de asigurare a disponibilității contribuției UE pentru operațiunile cofinanțate din IS. Regulamentul a prevăzut creșterea plăților intermediare și a plăților finale cu echivalentul a 10 puncte procentuale peste rata de cofinanțare aplicabilă fiecărei AP, fără a depăși 100%, aplicate sumei de cheltuieli eligibile nou-declarate prin fiecare declarație de cheltuieli certificată, depusă în perioada în care SM îndeplinește anumite condiții stabilite prin acest regulament.

Prevederile regulamentului menționat au fost aplicate retroactiv (începând cu 1 ianuarie 2010) pentru România, Ungaria și Letonia. În mod efectiv, acest regulament a determinat, în multe cazuri, creșterea ratei de rambursare de la 85% la 95%.

- [Regulamentul nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii](#)

Acest act comun a abrogat precedentul Regulament al Consiliului privind normele financiare și a introdus (1 ianuarie 2013) norme mai simple și mai clare pentru a eficientiza sistemul de plăți și pentru a ușura accesul beneficiarilor la finanțare. Prevederile referitoare la prefinanțare vizează rata dobânzii generate de prefinanțările plătite, care nu mai este datorată UE (cu anumite excepții), raportarea financiară, controlul angajamentelor și validarea plăților reprezentând prefinanțare. De asemenea, conform noilor norme costurile asociate unei garanții pentru prefinanțare suportate de beneficiarul grantului sunt considerate costuri eligibile.

3.2.2 Legislația națională

Legislația română privind mecanismul de prefinanțare cuprinde în total 16 acte normative, reglementând aspecte precum:

- *Rata de prefinanțare*
- *Beneficiarii care au dreptul la prefinanțare*
- *Condițiile de acordare a prefinanțării* (inclusiv aspecte precum documentele solicitate, numărul și valoarea tranșelor, etc.)
- *Condițiile de recuperare* (amortizarea prefinanțării)



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Prevederile detaliate și modificările operate asupra mecanismului de prefinanțare, corespunzătoare fiecăruia dintre cele șase perioade definite, sunt prezentate în Secțiunea B de mai jos.

Secțiunea B – Descriere detaliată a modificărilor legislative operate asupra mecanismului de prefinanțare

2 februarie 2007 – 2 noiembrie 2008

Posibilitatea ca beneficiarii publici și de tip ONG să acceseze prefinanțare a fost definită prin Ordonanța Guvernului (OG) 29/2007, începând din anul 2007. Documentul definea aria de cuprindere a prefinanțării, dar nu stabilea o rată de prefinanțare precisă. Acest aspect a fost detaliat prin Normele OG, publicate în Monitorul Oficial în august 2007, conform cărora rata de prefinanțare era de 15% din valoarea eligibilă a contractului de finanțare pentru toate PO, cu excepția POS DRU (20% pentru AP 1-5 și 40% pentru AP 6). Numai beneficiarii publici și de tip ONG erau eligibili pentru prefinanțare conform mecanismului.

Prefinanțarea putea fi acordată în una sau mai multe tranșe, fiind amortizată progresiv până la suma integrală înainte de ultima CR. Cererea de prefinanțare trebuia însoțită de dovada că beneficiarul semnase un prim contract de achiziție pentru servicii, bunuri sau lucrări în cadrul proiectului.

A mai fost stabilită obligația beneficiarilor de a restitui prefinanțarea în cazul în care aceasta nu este cheltuită în termen de șase luni de la data acordării, fără a prevedea, însă, și un mecanism legal prin care aceasta să fie pusă în practică în caz de neconformare.

3 noiembrie 2008 – 23 martie 2009

Ordinul MFP nr. 3154/2008 a crescut rata de prefinanțare pentru POS DRU (AP 1-5) la 30% din valoarea eligibilă a contractului de finanțare. Celelalte condiții referitoare la mecanismul de prefinanțare au rămas neschimbate.

24 martie 2009 – 13 iulie 2009

Ordinul MFP nr. 469/2009 a crescut rata de prefinanțare pentru toate PO la 20% din valoarea eligibilă a contractului de finanțare, cu excepția POS DRU (pentru care valoarea maximă a prefinanțării era deja 30% din valoarea eligibilă a contractului pentru AP 1-5 și 40% pentru AP 6).

Ordinul a mai introdus o modificare importantă a schemei de prefinanțare, respectiv disponibilitatea prefinanțării pentru proiectele aflate sub incidența schemelor de ajutor de stat, cu începere din 24 iulie 2009. Valoarea maximă a prefinanțării pentru acest tip de proiecte a fost fixată la 35% din valoarea nerambursabilă a contractelor de finanțare (grant).

Beneficiarii de proiecte din sfera ajutorului de stat puteau accesa prefinanțarea cu condiția depunerii unei scrisori de garanție bancară pentru întreaga sumă acordată cu titlu de prefinanțare, garanția urmând a fi deblocată după recuperarea integrală a prefinanțării.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

14 iulie 2009 – 25 iulie 2011

Ordinul MFP nr. 2286/2009 a crescut rata de prefinanțare pentru toate PO la 30% din valoarea eligibilă a contractului de finanțare, cu excepția AP 6 a POS DRU, pentru care rata de prefinanțare a fost menținută la 40%. Celelalte condiții au rămas neschimbate.

Obligația de a depune CR într-un anumit termen de la primirea prefinanțării (trei luni pentru beneficiarii publici aflați sub incidența prevederilor) a intrat în vigoare în decembrie 2010 (OG nr. 120/2010). Până la data respectivă, singura prevedere legată de returnare se referea la obligația beneficiarilor de a restitui prefinanțarea în cazul în care aceasta nu este cheltuită în termen de șase luni de la data acordării. În general, această prevedere nu a putut fi aplicată, deoarece nu s-a instituit un mecanism pentru a fi pusă în practică.

26 iulie 2011 – 22 martie 2012

Rata de prefinanțare a suferit modificări importante începând din iulie 2011 (Ordinul MFP nr. 2359/2011 intrat în vigoare la 26 iulie 2011). Astfel, a fost prevăzută o scădere a ratei de prefinanțare la 10% din valoarea eligibilă a proiectului, plătită în două sau trei tranșe: o primă tranșă de maximum 5% din valoarea eligibilă a proiectului; celelalte tranșe după validarea de cheltuieli în valoare de minim 60% din valoarea primei tranșe de prefinanțare.

Pentru proiectele aflate în sfera ajutorului de stat, rata de prefinanțare a rămas neschimbată (cel mult 35% din fondurile nerambursabile), în timp ce pentru proiectele majore prefinanțarea putea atinge 20% din valoarea eligibilă a proiectului.

Reglementare solicită ca prefinanțarea să fie recuperată prin aplicarea unei cote de 30% din valoarea fiecărei CR, astfel încât suma integrală acordată cu titlu de prefinanțare să fie recuperată înainte de depunerea ultimei CR. Până la această dată nu a fost stabilit un procent fix de amortizare a prefinanțării din CR, AM având însă posibilitatea să stabilească propriile reguli privind metoda de amortizare a prefinanțării.

Totodată, actul normativ reiterează obligația beneficiarilor de a restitui prefinanțarea neutilizată în cazul în care nu depun CR echivalente cu 20% din prefinanțarea acordată în termen de șase luni de la primirea prefinanțării. Începând cu 28 iulie 2011, procentul de prefinanțare care trebuia cheltuit în termen de șase luni de la acordare a fost ridicat la 60% din valoarea prefinanțării primite.

23 martie 2012 - prezent

Hotărârea Guvernului (HG) nr. 218/2012 a adus noi modificări regimului existent. A fost definit un prag minim (2%, respectiv 5% din valoarea eligibilă a proiectului) privind valoarea contractelor semnate cu furnizorii pe care beneficiarul trebuia să le prezinte pentru a obține prefinanțarea.

De asemenea, rata de prefinanțare a fost majorată la 20% din valoarea eligibilă a proiectului și pentru proiectele cu o valoare eligibilă de maxim 1 milion RON și pentru proiectele finanțate 100% din fonduri UE și naționale.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

3.3 Prefinanțare la nivelul PO

Regulile referitoare la prefinanțare stabilite la nivel de PO urmează, în general, cadrul stabilit la nivel național, dar există diferențe majore în ceea ce privește modul de prezentare a informațiilor către Beneficiari în contextul diferitelor PO. Aceste diferențe se referă la:

- *Documentul în care sunt furnizate informațiile complete și nivelul de detaliu al informațiilor disponibile*

Regulile privind accesarea și rambursarea prefinanțării sunt fie prezentate în mod exhaustiv în Ghidul Solicitantului (POR; POS Mediu), fie în Ghidurile Solicitantului, completate cu prevederile Contractului de Finanțare standard, fie sunt definite în Instrucțiuni și Decizii suplimentare ale AM (POS DRU), ceea ce poate să creeze o imagine confuză în rândul beneficiarilor.

- *Documentele necesare pentru obținerea prefinanțării*

Atât POR cât și POS M solicită documente care să demonstreze un anumit grad de maturitate a procesului de implementare (precum o notificare din partea Autorității Naționale de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice (ANRM) sau Unității Centrale pentru Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) privind contractele de servicii /lucrări /livrare prezentate, în cazul POR sau graficul de rambursare, conformitatea cu regulile N+2 /N+3, planul de implementare, etc., în cazul POS Mediu). Suplimentar, în cazul POR au fost stabilite și termene clare pentru depunerea solicitărilor de prefinanțare, pentru a permite autorităților să prelucreze solicitările în timp util.

- *Stabilirea unor prevederi clare privind modul de utilizare a prefinanțării*

Regulile specifice ale POS Mediu prevedeau acordarea prefinanțării în două sau mai multe tranșe și defineau anumite praguri de cheltuieli care condiționau accesarea tranșelor ulterioare de prefinanțare. Acest demers a avut drept scop accelerarea ritmului de cheltuire a fondurilor și stimularea depunerii CR. În mod similar, POS DRU prevedea tranșe anuale de prefinanțare și stabilea niveluri de cheltuieli precise care condiționau primirea celei de-a doua tranșe de prefinanțare.

- *Stabilirea unor prevederi clare privind recuperarea prefinanțărilor rămase neutilizate*

Cu toate că obligația de a restitui prefinanțarea rămasă neutilizată în termen de șase luni de la acordare a fost formulată în legislația națională și preluată în regulile specifice aferente PO, până în martie 2012 nu a fost definit nici un mecanism concret de punere în aplicare a acestei prevederi. POR a fost singurul program ale cărui reguli specifice au prevăzut obligația beneficiarilor de a depune CR într-un anumit termen (șase luni sau un an, în funcție de durata proiectului), în caz contrar fiind necesară restituirea prefinanțării obținute.

Abordarea adoptată în cadrul fiecărui PO și relația cu reglementările naționale sunt prezentate detaliat în Secțiunea C de mai jos.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Secțiunea C. Prezentarea abordării și instituirii schemei de prefinanțare la nivel de PO

POR

Condițiile privind modul de acordare, utilizare și recuperare a prefinanțării sunt definite în mod clar în Ghidurile Solicitantului din cadrul POR.

Regulile referitoare la suma totală acordată cu titlu de prefinanțare respectă legislația națională. Toate Ghidurile Solicitantului cuprind prevederi precise privind alte aspecte ale prefinanțării, precum: termenele de depunere a solicitărilor de prefinanțare, metoda de recuperare și modul de utilizare a prefinanțării (pentru a acoperi atât cheltuielile eligibile, cât și Taxa pe Valoarea Adăugată (TVA) aferentă). În ceea ce privește documentele necesare acordării prefinanțării, reglementările specifice la nivel de PO prevăd obligația beneficiarului de a furniza notificarea de la ANRMAP sau UCVAP privind contractele de servicii /lucrări /livrare prezentate, în scopul de a facilita evaluarea gradului de maturitate a procesului de implementare a proiectului.

Nu a fost formulată nici o obligație privind suma minimă de prefinanțare de cheltuit într-o anumită perioadă de timp, până la introducerea unei astfel de prevederi în legislația națională. Spre deosebire de celelalte programe însă, regulile POR stabilesc un termen maxim de depunere a primei CR (6 sau 12 luni, în funcție de durata proiectului), în caz contrar fiind necesară restituirea prefinanțării.

POS Mediu

În general, prin POS Mediu sunt implementate proiecte mari sau majore, pregătite cu ajutorul asistenței tehnice (AT) finanțate din contribuții UE sau naționale și care beneficiază de structuri de management și implementare bine-definite.

Până la 31 decembrie 2009, pentru beneficiarii acestui PO a funcționat mecanismul plăților directe (de la ACP), primite pe baza contractului de finanțare încheiat cu AM și în conformitate cu regulile stabilite la nivel național. Începând cu 1 ianuarie 2010, mecanismul plăților indirecte a fost extins și pentru POS Mediu. Regulile stabilite de AM urmăreau regulile generale definite la nivel național, în special cu privire la valoarea maximă a prefinanțării.

Cu toate că până în martie 2012 legislația națională nu a prevăzut obligația de a acorda prefinanțare în mai multe tranșe și praguri minime pentru prefinanțarea de cheltuit înainte de primirea unei noi tranșe, regulile specifice ale POS Mediu au stabilit astfel de limite de la început – prefinanțarea plătabilă în două tranșe, de 15% fiecare, a doua tranșă fiind plătită după ce beneficiarul a cheltuit 60%, respectiv 80% din prima tranșă. De asemenea, beneficiarul avea obligația de a depune o serie de documente (precum graficul de rambursare, conformitatea cu regulile N+2 /N+3, planul de implementare, etc.) anterior depunerii cererii de prefinanțare.

Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE)



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

O mare parte dintre proiectele implementate prin acest PO intră sub incidența ajutorului de stat, astfel că acestea au devenit eligibile pentru prefinanțare începând cu martie 2009. Unele dintre intervenții, respectiv cele din domeniul cercetării și proiectele de e-Guvernare, e-Sănătate și e-Educație, care nu se aflau în sfera ajutorului de stat, au putut beneficia de prefinanțare începând din 2008.

Regulile stabilite la nivel de PO au respectat limitele și condițiile generale prevăzute în legislația națională. Instrucțiunile pentru beneficiari nu au fost suficient de cuprinzătoare la nivelul Ghidului Solicitantului și Contractului standard de Finanțare. Trimiterile la Contractul de finanțare final, care urma să fie încheiat între beneficiar și AM, nu erau detaliate, iar în unele cazuri (de exemplu AP 3) apăreau neconcordanțe între prevederile Ghidului Solicitantului și cele din contractul standard de finanțare în legătură cu suma maximă a prefinanțării.

Au existat diferențe semnificative la nivelul regulilor de utilizare și recuperare aplicate diverselor AP. De exemplu, în cazul AP 2, (cercetare și dezvoltare în entități și companii private) regulile inițiale, aplicabile în 2007 și 2008, stabileau o rată de amortizare de 50% pentru prefinanțarea acordată.

POS DRU

În cazul POS DRU, prefinanțarea a fost abordată oarecum diferit față de celelalte PO, într-o anumită perioadă fiind lansate apeluri pentru proiecte din cadrul mai multor Domenii Majore de Intervenție (DMI). Condițiile de accesare și utilizare a prefinanțării au fost modificate în funcție de perioada de lansare (cu aplicarea aceluiași prevederi din Ghidul General al solicitantului) și nu în funcție de AP sau DMI vizat. Regulile referitoare la prefinanțare au urmărit, în general, legislația națională.

Ghidul Solicitantului nu a furnizat integral detaliile necesare privind mecanismul de prefinanțare. S-a remarcat astfel faptul că regulile au fost prezentate în mod dispersat în Ghidurile Generale și Specifice, în modelul de Contract de finanțare și numeroasele Instrucțiuni pentru beneficiari și Deciziile AM.

Similar POS Mediu, regulile privind acordarea prefinanțării în mai multe tranșe (anuale) au stabilit praguri minime de cheltuieli solicitate la decontare în funcție de prefinanțarea plătită, înainte de acordarea unei noi tranșe de prefinanțare.

PO Dezvoltarea Capacității Administrative (DCA)

Prevederile privind prefinanțarea au respectat cu rigurozitate instrucțiunile de la nivel național. Analiza în funcție de AP și DMI relevă unele neconcordanțe între Ghidul Solicitantului și Contractul standard de finanțare cu privire la valoarea prefinanțării plătită.



4 INTRODUCERE PRIVIND MODELUL ECONOMETRIC

În scopul cuantificării efectelor mecanismului actual de prefinanțare, echipa de evaluare a propus dezvoltarea unui model econometric pentru evaluarea relației dintre mecanismul de prefinanțare și gradul de absorbție a Fondurilor Structurale și de Coeziune (FSC). Modelul se bazează pe definirea unor variabile (indicatori) care determină efectele constatate ale prefinanțării și pe stabilirea anumitor ponderi (coeficienți) pentru fiecare variabilă. Modelul econometric este util pentru înțelegerea evoluțiilor actuale în ceea ce privește implementarea schemei de prefinanțare și pentru a crea o anumită capacitate de predicție asupra diverselor opțiuni de politici aflate la dispoziția României pentru utilizarea mecanismului de prefinanțare în următoarea perioadă de programare.

Acest capitol prezintă caracteristicile generale ale modelului și maniera în care acesta poate fi utilizat pentru a îmbunătăți descrierea situației curente privind utilizarea prefinanțării în România.

4.1 Modelul econometric

4.1.1 Indicatori (factori) care influențează impactul prefinanțării

Scopul modelului este de a măsura influența factorilor (indicatorilor) asupra îndeplinirii obiectivului prefinanțării (așa cum este acesta stabilit în conformitate cu Întrebarea de evaluare nr. 1).

Modelul se concentrează pe măsurarea efectului prefinanțării acordate până în prezent prin evaluarea influenței următorilor trei indicatori asupra diferitelor combinații de tipuri de beneficiari /proiecte la nivel micro și macro. Variabilele la nivel micro utilizate sunt:

- **Rata de absorbție (AR_t) la nivelul beneficiarilor;**

Rata de absorbție la nivelul beneficiarilor reprezintă raportul dintre rambursările plătite cumulate (prefinanțare validată prin amortizare și plățile suplimentare realizate în urma depunerii CR) și valoarea totală a grantului. Formula este următoarea:

$$AR_t = \frac{Plati}{Grant} - \text{Rata de absorbție la nivelul beneficiarilor;}$$

- **Rata de acces la prefinanțare la nivelul beneficiarilor;**

Accesul la prefinanțare la nivelul beneficiarilor reprezintă raportul dintre valoarea prefinanțării efectiv acordate beneficiarilor și valoarea prefinanțării „teoretic” disponibilă, stabilită prin prevederile legale (cât ar fi putut obține beneficiarii dacă ar fi solicitat toți sumele la care aveau dreptul, conform legii, vizând plafoanele maxime fixate). Formula este următoarea:



$$Rata\ de\ acces = \frac{Prefinan\{are}{Prefinan\{are\ maxim\{}}$$

- **Rata de utilizare a prefinan\{ării la nivelul beneficiarilor;**

Acest indicator contribuie la evaluarea eficacit\{ții prefinan\{ării, compar\{nd valoarea absorbt\{iei la nivelul beneficiarilor cu cea a prefinan\{ării acordate. Formula este urm\{toarea:

$$UR = \frac{Absorb\{tie}{Prefinan\{are}$$

4.1.2 Modelul econometric

Modelul econometric, care este un model de tip logaritmic, este de forma:

$$\ln AR_i = \beta_0 + \beta_1 \ln UR_i + \beta_2 \ln Pr_i + \beta_3 \ln Dif_pref_claim_i + \beta_4 \ln Dif_claim_ramb_i + \beta_5 \ln ACC_i + \varepsilon_i$$

unde:

- AR_i este rata de absorbt\{ie pentru beneficiarul i (ca procent, la nivel de beneficiar);
- UR_i este utilizarea prefinan\{ării pentru beneficiarul i (în procente, la nivel de beneficiar);
- Pr_i este procentul mediu al prefinan\{ării, conform legisla\{iei specifice;
- $Dif_pref_claim_i$ este diferen\{a medie (în zile lucr\{toare) dintre data primei pl\{ți aferente prefinan\{ării și data de înregistrare a primei cereri.
- $Dif_claim_ramb_i$ este diferen\{a medie (în zile lucr\{toare) dintre data de înregistrare a primei cereri și data primei ramburs\{ri.
- ACC_i este accesul la prefinan\{are (ca procent, la nivel de beneficiar).

4.2 Utilizarea modelului

4.2.1 Efectul prefinan\{ării pentru diverse combina\{ii de tipuri de beneficiari /proiecte

Modelul este conceput pentru concentr\{ri omogene de tipuri de beneficiari /proiecte, precum:



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- proiecte de infrastructură publică, ai căror beneficiari sunt autorități publice locale (drumuri, infrastructură urbană, infrastructură de turism sau monumente istorice);
- proiecte de infrastructură în sectorul apei sau deșeurilor;
- proiecte sub incidența schemelor de ajutor de stat, ai căror beneficiari sunt autorități publice locale;
- proiecte sub incidența schemelor de ajutor de stat, ai căror beneficiari sunt IMM-uri, inclusiv microîntreprinderi;
- proiecte din cadrul schemelor de ajutor de stat, ai căror beneficiari sunt companii mari;
- proiecte ai căror beneficiari sunt organizații non-guvernamentale (ONG).

Modelul urmărește să ofere o bază pentru studiul comportamentului beneficiarilor ca răspuns la disponibilitatea prefinanțării, în contextul existenței altor factori de influență incluși în ecuația econometrică. Echipa de evaluare este conștientă de faptul că mai pot exista și alți factori interni, precum capacitatea de implementare a beneficiarilor, contextul economic și financiar la nivelul beneficiarilor, oportunitatea reală a investițiilor planificate, etc., care pot exercita o influență asupra nivelului de absorbție. Modelul poate fi ajustat astfel încât să introducă în ecuație astfel de alți factori relevanți cu impact asupra ratei de absorbție a fondurilor, însă acest demers implică un efort suplimentar de colectare și validare de date.

Modelul oferă posibilitatea de a analiza influența schimbărilor la nivel de variabile individuale sau combinații de variabile. Din punct de vedere tehnic, acesta se bazează pe abordarea modelului Cobb-Douglas pentru funcția de producție, pentru evaluarea coeficienților de elasticitate aferenți modelului de regresie.

De exemplu, dacă β reprezintă elasticitatea aferentă utilizării prefinanțării, atunci: o creștere de 1% în utilizarea prefinanțării va determina o creștere de $\beta\%$ a ratei de absorbție la nivel de beneficiari. Când $\beta > 1$, rata de absorbție este mai sensibilă decât utilizarea prefinanțării, astfel că o creștere de 1% a utilizării prefinanțării se va reflecta într-o creștere a ratei de absorbție mai mare de 1%.

Scopul construirii modelului este de a facilita astfel de analize pentru a fundamenta deciziile privind mecanismul de prefinanțării aferent perioadei de programare 2014+.

4.2.2 Utilizarea modelului pentru a cuantifica impactul cumulativ al prefinanțării asupra absorbției

Expresia logaritmică de mai jos a fost dezvoltată pentru a reflecta impactul cumulativ al prefinanțării asupra ratei de absorbție la nivel de beneficiar:



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

$$\log SAR_{it} = \beta_0 + \beta_1 SUR_{it} + \varepsilon_{it}.$$

În expresia de mai sus au fost folosite următoarele notații:

SAR_{it} reprezintă rata de absorbție cumulată aferentă beneficiarului i la momentul t ;

SUR_{it} reprezintă utilizarea prefinanțării cumulate aferentă beneficiarului i la momentul t .

Similar modelului principal, variabilele sunt agregate la nivel de trimestru, iar valorile acestora sunt **cumulate** pentru fiecare beneficiar din setul de date. În acest model, variabilele aferente ratei dobânzii, ratei de schimb și efectului asupra creșterii economice nu au mai fost folosite, deoarece modelul anterior a demonstrat că aceste variabile nu au o influență semnificativă asupra prefinanțării.

Acest model econometric urmărește să ilustreze influența exercitată de utilizarea prefinanțării asupra ratei de absorbție. Estimarea acestui model pentru diferite intervale de timp are ca scop determinarea intervalului optim aferent mecanismului de transmisie dintre utilizarea prefinanțării și rata de absorbție.

4.2.3 Utilizarea modelului pentru a aprecia impactul asupra bugetului național

Modelul poate fi utilizat pentru a determina costurile efective asociate schemei de prefinanțare pentru bugetul național, în contextul mobilizării de resurse suplimentare față de plățile în avans primite de la CE. Aceasta implică o cuantificare a perioadei de timp în care diferitele sume reprezentând prefinanțare s-au aflat în conturile beneficiarilor și costurile corespunzătoare acoperite de bugetul de stat, ținând cont de sumele primite cu titlu de avans de la UE și de un cost de creditare standard pentru resursele suplimentare mobilizate de la bugetul de stat. Această analiză este prezentată în secțiunea 6.7 a prezentului raport.



5 OBIECTIVUL SCHEMEI DE PREFINANȚARE ȘI ALTERNATIVE POSIBILE

5.1 Obiectivul mecanismului de prefinanțare

Echipa de evaluare a realizat o analiză a directivelor și regulamentelor UE și legislației române relevante, cu scopul de a stabili obiectivul prefinanțării în contextul managementului și implementării FSC.

Referințe UE

Articolul 76 al RG 1083/2006¹⁰ definește o serie de modalități de plată către SM, făcând referire și la rolul prefinanțării. În preambulul documentului se menționează: *“(69) plata unui avans la începutul programelor operaționale garantează un flux de trezorerie regulat care facilitează plățile către beneficiari la punerea în aplicare a programului operațional”*.

Alte prevederi referitoare la prefinanțare definesc ratele și ritmul de contabilizare a prefinanțărilor plătite către SM, ratele de dobândă aplicabile prefinanțării acordate, metoda de rambursare și închiderea soldurilor de prefinanțare.

Nici Regulamentul Consiliului (RC) 284/2009¹¹, nici alte Regulamente de modificare a RG 1083/2006 nu cuprind informații suplimentare privind obiectivul prefinanțării. Singura modificare implementată prin RC 284/2009 se referă la majorarea ratelor de prefinanțare la nivel de PO pentru a sprijini SM în perioada de criză.

Legislația română

- **CSNR 2007-2013 și Programele Operaționale**

CSNR afirmă că prefinanțarea este un instrument destinat asigurării unui flux de numerar corespunzător pentru proiectele finanțate prin IS:

„România intenționează să utilizeze o parte din prefinanțarea acordată de Comisia Europeană [...] pentru a prefinanța anumite operațiuni, ai căror beneficiari sunt autorități publice centrale și locale și ONG-uri.”

Guvernul României (GR) și-a asumat un angajament solid în ceea ce privește prefinanțarea, și anume că se vor mobiliza resurse suplimentare de la bugetul de stat în cazul în care prefinanțarea de la UE se va dovedi insuficientă pentru nevoile existente.

¹⁰ de stabilire a anumitor dispoziții generale privind FEDR, FSE și FC și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999

¹¹ de modificare a RG nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind FEDR, FSE și FC, în ceea ce privește anumite dispoziții privind gestiunea financiară



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

În mod similar, anumite PO (POR, POS Mediu, POS Transport) fac referire la prefinanțare și rolul acesteia în asigurarea unui flux de numerar corespunzător al proiectelor, la nivelul beneficiarilor.

- **OG 29/2007, cu modificările și completările ulterioare**

Prevederile OG nr. 29/2007 reprezintă o referință importantă privind obiectivul inițial al prefinanțării, așa cum a fost definit la începutul perioadei de programare:

„Scopul acordării prefinanțării este acela de a asigura resursele financiare necesare începerii derulării contractelor ...”

Obiectivul prefinanțării este extins în cazul POS DRU, prin legea nr. 249/2007 pentru aprobarea OG nr. 29/2007, astfel:

„Scopul acordării prefinanțării este acela de a asigura resursele financiare necesare începerii derulării proiectelor, cu excepția proiectelor finanțate din Programul Operațional Sectorial "Dezvoltarea Resurselor Umane", pentru care prefinanțarea poate fi acordată beneficiarilor atât la începutul, cât și pe parcursul derulării proiectelor [...]" (art. 13 (2))

OUG nr. 220/2008 este, de asemenea, importantă pentru definirea rolului prefinanțării. Acest document oferă o definiție mai tehnică a prefinanțării, arătând că aceasta se acordă *„... de regulă în stadiul inițial de implementare a proiectelor, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor.” (art. 1)*

- **OG 64/2009, cu modificările și completările ulterioare**

OG nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a IS și utilizarea acestora pentru Obiectivul de Convergență definește mai clar o arie mai extinsă de cuprindere a schemei de prefinanțare: *„pentru susținerea începerii derulării proiectelor și/sau pe parcursul implementării acestora, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.” (art. 2d).*

Același document prevede angajamentul de a asigura resursele bugetare necesare pentru proiectele implementate de beneficiarii finanțați integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și bugetul fondurilor speciale. Se acordă, de asemenea, sprijin integral pentru proiectele implementate de beneficiarii entități subordonate ale Ministerului Transporturilor (Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CNADNR), Compania Națională Căile Ferate Române (CFR)) și Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice (Compania Națională Apele Române). În cazul acestor beneficiari, deși mecanismul de financiar instituit nu este denumit explicit prefinanțare, presupune sprijin financiar pe tot parcursul implementării.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Agrearea obiectivului cu actorii implicați

În vederea fundamentării concluziilor evaluării privind obiectivul prefinanțării, echipa de evaluare a consultat actorii implicați în proiect, și anume reprezentanții MFE, MFP, ACP, AM. Părțile implicate au confirmat că prefinanțarea are obiectivul de a sprijini proiectele pe parcursul implementării, nu doar în etapa de început, așa cum se intenționase inițial și așa cum evidențiază prevederile relevante din CSNR. Totodată, angajamentul de a sprijini integral din fonduri de la bugetul de stat proiectele ale căror beneficiari sunt finanțați integral din resurse bugetare confirmă obiectivul stabilit al prefinanțării.

5.2 Conformitatea mecanismului de prefinanțare cu obiectivele sale

Această sub-sectiune oferă o sinteză a concluziilor privind eficacitatea prefinanțării, bazată pe analiza legislației referitoare la prefinanțare și principalele caracteristici ale sistemului aferent acesteia (prezentate în Capitolul 3 de mai sus).

În urma examinării prevederilor legale privind prefinanțarea, cuprinse în reglementările UE și naționale, conchidem că legislația română este în acord cu cea europeană. Analiza noastră în ceea ce privește alte SM a evidențiat că sistemul român reflectă, în general, practicile altor SM, cu deosebirea că (a) modificările aduse reglementărilor din România au fost mai frecvente și (b) fiecare PO are propriile regulamente, fiind mai complicat pentru beneficiari să gestioneze proiecte finanțate prin FS în cadrul mai multor PO (sau AP).

Dincolo de nivelul PO, sistemul nu a beneficiat de o funcție eficientă de coordonare, care să asigure îndeplinirea obiectivelor declarate. Deși a fost creat un Grup de Lucru privind aspectele financiare, format din reprezentanții MFE, MFP, ACP și AM, cu scopul de a monitoriza, *inter alia*, eficacitatea sistemului de prefinanțare, membrii acestuia au avut la dispoziție date și informații insuficiente privind funcționarea efectivă a mecanismului.

Disponibilitatea și fiabilitatea datelor variază semnificativ de la un PO la altul, iar analiza specifică a prefinanțării s-a realizat de o manieră ad-hoc. Acest fapt reprezintă un impediment însemnat pentru eforturile de evaluare a eficacității prefinanțării în contextul sistemului de absorbție a fondurilor per ansamblu. În lipsa unor date complete și fiabile, mecanismul prefinanțării la nivel național nu a beneficiat de condițiile necesare pentru a se putea adapta la schimbări și a răspunde mai bine obiectivului său. AM și MFE ar trebui să aibă permanent la dispoziție seturi de date fiabile, cuprinzând toate informațiile financiare referitoare la implementarea IS, la nivel de proiect, adică nivelul corect identificat în Caietul de Sarcini al proiectului ca fiind cel relevant pentru evaluarea tiparelor de comportament în rândul diverselor tipuri de beneficiari și intervenții. SMIS a fost creat cu scopul de a furniza astfel de informații, dar: (1) deși au existat îmbunătățiri recente, datele rămân incomplete, în special în cazul POS DRU și POS CCE, unde neconcordanțele dintre datele înregistrate în SMIS și situația reală sunt semnificative; (2) extragerea informațiilor este dificilă, deoarece SMIS nu are o interfață accesibilă care să permită utilizatorilor să colecteze datele disponibile direct în formatul pe care îl consideră necesar pentru analizele proprii.



GVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



De exemplu, seturile de date care au stat la baza acestui proiect sunt de tip fișier Excel cu aproximativ patruzeci de coloane, conținând, pe un singur rând, toate informațiile esențiale referitoare la proiecte, beneficiari, plățile aferente prefinanțării și rambursărilor etc. – pe scurt, întreg „istoricul” financiar al proiectelor. Teoretic, acestea ar trebui extrase din SMIS, fără a fi nevoie să se proceseze diverse tabele specifice, privind diferite etape ale proiectelor. În viitor, formatele pentru analiză dezvoltate în cadrul prezentului proiect vor fi ușor de construit și menținut și vor putea oferi informații relevante – la nivel de CSNR și PO – referitoare la plata prefinanțării și rambursările de cheltuieli către beneficiari, durata de prelucrare a CR etc.

Din punct de vedere strategic, mecanismul de prefinanțare pentru actuala perioadă de programare a fost conceput pentru a sprijini demararea implementării proiectelor. Cerința ca o anumită proporție din prefinanțarea acordată să fie recuperată din CR depuse a fost introdusă în mod diferit în cadrul PO, dar principiul ca întreaga prefinanțare să fie recuperată înainte de depunerea ultimei CR este prezent în cazul tuturor PO. Singurul PO pentru care a existat intenția declarată ca prefinanțarea să fie utilizată pe tot parcursul implementării, POS DRU, nu a făcut excepție de la această regulă.

Motivația acestui mecanism de recuperare, care a fost perfect în concordanță cu obiectivul inițial al schemei de prefinanțare (de a sprijini începerea derulării proiectelor), a fost reprezentată de necesitatea de a recupera relativ rapid fondurile de prefinanțare, pentru a permite cât mai multor beneficiari să primească prefinanțare (utilizare de tip *revolving* a fondurilor disponibile pentru prefinanțare).

În practică, recuperarea prefinanțării înainte de ultima CR a însemnat că o mare parte dintre beneficiari nu au mai avut resurse să finanțeze plățile finale din cadrul proiectelor, acestea fiind de regulă de valori mari. Cea mai frecventă (și alarmantă) situație s-a regăsit la nivelul proiectelor care au presupus contracte de lucrări, ca în cazul POR, unde – deși lucrările fuseseră executate – beneficiarii nu depuneau CR finală deoarece nu dețineau resursele necesare pentru a plăti mai întâi furnizorii.

Teoretic, beneficiarii POS DRU ar fi trebuit să fie cel mai puțin afectați de recuperarea accelerată a prefinanțării. Conform legii, prefinanțarea urma să fie plătită în mai multe tranșe pe parcursul implementării. Pentru o lungă perioadă de timp, prefinanțarea a fost amortizată doar începând cu cea de-a doua CR. Capacitatea AM POS DRU de a pune în aplicare prevederile referitoare la utilizarea prefinanțării s-a dovedit insuficientă. Disponibilitatea nesatisfăcătoare a datelor la nivelul POS DRU a contribuit la o situație clară de utilizare necorespunzătoare a prefinanțării. Interviuurile cu actorii implicați și sumele mici de prefinanțare restituite în cadrul POS DRU¹² indică posibilitatea ca mulți beneficiari să nu fi respectat condițiile de utilizare a prefinanțării, fără a o restitui însă, așa cum ar fi fost necesar. De fapt, situația reală a prefinanțării prin POS DRU este cea mai „apropiată” de

¹² Aproximativ 10 milioane RON din 2 miliarde+ RON prefinanțare acordată pentru POS DRU



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



obiectivul (revizuit) al prefinanțării – acela de a sprijini beneficiarii *pe toată durata* de implementare a proiectelor.

Un alt principiu-cheie al schemei de prefinanțare din România – plata prefinanțării în conturile beneficiarilor la demararea proiectelor – s-a dovedit neproductiv în practică. Majoritatea proiectelor care au presupus investiții în infrastructură și, prin urmare, contracte de lucrări complexe, au evidențiat un interval lung de timp între semnarea contractelor de finanțare și demararea lucrărilor, în condițiile duratei mari a procedurilor riguroase de achiziții publice (printre altele). Prin urmare, o parte semnificativă din fondurile acordate beneficiarilor cu titlu de prefinanțare în cazul proiectelor de amploare au rămas în conturile acestora, neutilizate pentru lungi perioade de timp. Situația POS Mediu este relevantă în acest sens. Fonduri de peste 640 M RON din 2.500 M RON au fost restituite de către beneficiarii care nu au putut respecta condițiile de utilizare a prefinanțării. În ceea ce privește eficacitatea punerii în aplicare, AM POS Mediu a avut avantajul unui număr mai mic de beneficiari comparativ cu celelalte PO și al unor proiecte mai mari (aparținând în general autorităților locale și operatorilor regionali) derulate de regulă într-o manieră mai disciplinată decât în cazul celorlalte PO.

În ceea ce privește principiul „plății fondurilor în cont, de la început”, beneficiarii POS DRU aveau posibilitatea de a utiliza prefinanțarea mai rapid decât ceilalți beneficiari, în conformitate cu scopul schemei, deoarece tiparul „clasic” de cheltuieli prin acest PO favorizează un atare comportament.

Beneficiarii proiectelor aflate sub incidența schemelor de ajutor de stat – propuse, de regulă, de beneficiari din sectorul privat, majoritatea companii, de diferite dimensiuni – constituie o categorie aparte. În privința acestora, cerința de a prezenta garanții, care în România sunt emise preponderent de către bănci comerciale, s-a dovedit a fi un dezavantaj major pentru mecanismul prefinanțării. Motivul este simplu: în general, băncile nu sunt motivate să furnizeze doar garanții companiilor, în special celor de mici dimensiuni, ci să le ofere credite, fapt ce diminuează șansele beneficiarilor de a obține garanțiile solicitate. Mai mult decât atât, procedura de obținere a garanției era similară cu cea aferentă obținerii unui credit de la băncile respective, ceea ce sporea atât sarcinile administrative pentru beneficiari, cât și dificultatea îndeplinirii cerințelor. Aceasta se datorează faptului că, pentru majoritatea companiilor beneficiare de IS, garanțiile sau creditele sunt condiționate de existența unei garanții în numerar, rezultând practic un cerc vicios.

5.3 Alternative la mecanismul prefinanțării

5.3.1 Alte instrumente/mecanisme având același scop ca mecanismul prefinanțării

Echipa de evaluare a stabilit că obiectivul prefinanțării este de a contribui la implementarea cu succes a proiectelor sprijinite prin IS și de a maximiza absorbția fondurilor UE. Pe baza



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



acestor aspecte, evaluatorii au identificat trei alternative potențiale pentru atingerea aceluiași obiectiv, și anume:

- Sistemul actual de decontare a plăților
- Finanțare 100% a proiectelor din resurse bugetare
- Utilizarea instrumentelor de inginerie financiară (IIF)

A. Sistemul actual de decontare a plăților

OG nr. 27/2013 (de modificare și completare a OUG nr. 64/2009) privind „decontarea cererilor de plată” stabilește introducerea unui nou mecanism destinat facilitării plăților către furnizorii contractați pentru proiectele prin IS. Mecanismul urmărește să sprijine implementarea proiectelor de o manieră mai directă, în funcție de finanțare și pe toată durata derulării proiectelor.

Mecanismul este disponibil pentru beneficiarii autorității publice locale¹³ și permite efectuarea de plăți înainte de autorizarea solicitărilor de rambursare, pe baza unor cereri (însoțite de documente justificative relevante: facturi, dovada execuției contractelor de lucrări / livrări / servicii) care dovedesc executarea lucrărilor. Beneficiarul are obligația de a plăti furnizorii în ziua primirii sumelor de la AM, inclusiv contribuția proprie și partea de cheltuieli neeligibile. De asemenea, beneficiarul trebuie să depună CR aferentă plăților efectuate în termen de zece zile de la primirea banilor în cont. Această prevedere are ca scop accelerarea depunerii CR și îmbunătățirea absorbției.

Conform reprezentanților MFE, se analizează posibilitatea extinderii sistemului și pentru beneficiarii din sectorul privat și pentru proiectele care includ cheltuieli salariale, pentru care pot fi prezentate și alte documente în afara facturilor atașate CR.

Avantajele și dezavantajele alternativei propuse

Avantaje

- Optimizarea fluxurilor de numerar la nivelul beneficiarilor (și furnizorilor), pe întreaga perioadă de implementare
- Eliminarea întârzierilor în depunerea CR
- Accent pe verificarea ex-ante a cheltuielilor în detrimentul celei ex-post, la nivelul AM
- Reducerea costurilor de acordare a prefinanțării pe proiect comparativ cu modalitatea „clasică” de prefinanțare

¹³după data limită a evaluării pentru acest raport (31.03.2013), mecanismul a fost extins și pentru beneficiarii privați, acesta fiind în vigoare începând cu 29 Iulie 2013.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Dezavantaje

- Predictibilitate redusă, ceea ce ar putea conduce la discontinuități semnificative de flux de numerar la bugetul de stat
 - Mai puțin potrivit pentru intervențiile de tip FSE, date fiind sarcinile administrative însemnate
-

B. 100% prefinanțare din resurse bugetare

Această abordare este utilizată în țări precum Irlanda, Cehia, Polonia sau Lituania în cazul investițiilor în infrastructură (ale căror beneficiari sunt instituții de stat sau agenții finanțate de la bugetul de stat), unde alocarea de fonduri din IS se realizează tot mai mult pe criterii necompetitive. Această categorie de investiții cuprinde, de exemplu, coridoarele rutiere strategice și îmbunătățirea managementului apelor uzate prin intermediul programelor de mediu.

Avantajele și dezavantajele prefinanțării în proporție de 100% sunt prezentate în cele ce urmează. Principalul dezavantaj constă în riscul utilizării de resurse bugetare pentru a finanța unele cheltuieli care se dovedesc ulterior neeligibile pentru rambursare. De regulă, acesta este un aspect mai puțin relevant, deoarece este de așteptat ca investiția totală să depășească alocarea IS pe proiect, fiind posibil să se depună în schimb alte CR pentru a nu pierde alocarea din fonduri europene.

Avantajele și dezavantajele alternativei propuse

Avantaje

- Management centralizat al proiectelor selectate
 - Flexibilitatea depunerii CR poate maximiza absorbția FSC
 - Beneficiarul poate aborda proiectele ca programe naționale
-

Dezavantaje

- Necesitatea existenței fondurilor în bugetul de stat
 - Impactul potențial asupra finanțelor publice
 - Riscul finanțării unor cheltuieli neeligibile
-

C. Instrumente de Inginerie Financiară

Mecanismul prefinanțării poate avea ca alternative instrumentele financiare non-grant, care sunt tot mai des utilizate în cadrul Programelor Europene de Coeziune. Așa-numitele instrumente de inginerie financiară (IIF) sunt considerate drept posibile mecanisme eficiente



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

de implementare în vederea îndeplinirii obiectivelor politicilor. În cadrul FSC, beneficiarii primesc sprijin prin IIF sub formă de credite, garanții și capital.

Un aspect major privind utilizarea IIF constă în respectarea regulilor referitoare la ajutorul de stat, opțiunile fiind următoarele:

- Definirea unor măsuri care *nu implică* ajutor de stat
- Definirea unor măsuri în conformitate cu parametrii Regulamentului General de Excepție pe Categoriile de Ajutoare, pentru ca măsurile să poată fi implementate fără aprobarea prealabilă a CE
- Notificarea măsurilor către CE și așteptarea aprobării pentru implementare.

Avantajele și dezavantajele alternativei propuse

Avantaje

- Acordarea de credite, capital și garanții pentru (componentele de) proiecte generatoare de venituri
- Scheme cu reînnoire automată (*revolving*) pentru sporirea eficienței bugetare și a sustenabilității financiare
- Posibil efect de levier în cazul partenerilor din sectorul public sau privat (la toate nivelurile)
- Fonduri acordate beneficiarilor finali înainte de efectuarea cheltuielilor în cadrul proiectului
- Grad ridicat de flexibilitate, sprijin tehnic și structuri de implementare personalizate

Dezavantaje

- Organizarea și operarea IIF sunt activități complexe din punct de vedere administrativ și necesită cunoștințe detaliate privind reglementările FSC, conformitatea cu regulile de ajutor de stat și principiile investiționale
- Obiectivele diversilor actori implicați în implementarea IIF pot fi diferite
- Existența anumitor diferențe în ceea ce privește rolul Băncii Europene de Investiții (BEI) și Fondului European de Investiții (FEI)
- Respectarea regulilor privind ajutorul de stat rămâne o problemă majoră
- IIF nu sunt întotdeauna cea mai bună abordare pentru programele de mică amploare și în zonele mai puțin populate, unde există puține IMM și piețe de capital mai puțin dezvoltate
- Criza economică internațională afectează punctele forte ale IIF



Detalii suplimentare asupra prevederilor CE privind IIF (atât pentru perioada 2007-2013, cât și în perioada 2014+, conform proiectelor de Regulamente) și utilizarea IIF de către SM în perioada de programare curentă sunt prezentate în cele ce urmează, în Secțiunea D.

Secțiunea D: IIF și utilizarea acestora în SM

IIF în perioada 2007-2013

Prevederile Regulamentelor CE

Ingenieria Financiară în Politica de Coeziune: Modalitate inovativă de a oferi sprijin în cadrul PC prin intermediul instrumentelor financiare cu reînnoire automată (folosind noi structuri și procese) în detrimentul dependenței de modalitatea tradițională de finanțare publică nerambursabilă de tip grant. IIF sunt utilizate de regulă sub forma fondurilor cu capital de risc, fondurilor de garantare și fondurilor de credit

Articolul 44 al RG prevede sprijinul prin IIF în trei domenii tematice:

- Art 44 (a): Întreprinderi, inclusiv Întreprinderi Mici și Mijlocii (IMM) și micro-întreprinderi
- Art 44 (b): Dezvoltare urbană durabilă
- Art 44 (c): Eficiență energetică & Resurse de Energie Regenerabilă în sectorul construcțiilor, inclusiv în cazul locuințelor existente

Utilizarea IIF în SM

Cercetarea¹⁴ a arătat că IIF utilizate până în prezent de SM au inclus:

- IIF de sprijin pentru IMM, precum inițiativele tip JEREMIE, fondurile de credit, fondurile de garantare sau fondurile regionale de co-investiție /cu capital de risc.
- IIF pentru dezvoltare urbană, inclusiv inițiativa JESSICA

IIF de sprijin pentru IMM

Pe lângă tendința de încurajare a acestor instrumente de către CE, principalele argumente în favoarea acestor inițiative se referă la indisponibilitatea finanțării pentru IMM, efectul de levier asupra fondurilor private suplimentare, potențialul de accelerare a implementării programelor.

¹⁴ *Între Scila și Caribda: Studiul Instrumentelor de Inginerie Financiară în contextul reglementărilor Fondurilor Structurale și Ajutorului de Stat – Articol științific IQ-Net Nr. 29(2) /Centru de Cercetare pentru Politici Europene, Universitatea Strathclyde (www.eprc.strath.ac.uk/eprc/default.cfm)*



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- **Inițiativa JEREMIE** (Resurse europene comune pentru microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii) permite SM să conceapă IIF orientate spre piață, personalizate în funcție de necesitățile fiecărui SM sau fiecărei regiuni și poate beneficia de resurse de finanțare pe lângă FS, inclusiv din partea BEI, FEI și sectorului privat. Inițiativa a fost dezvoltată în Franța, Grecia, Ungaria, Letonia, Slovenia, Spania și Marea Britanie.
- Majoritatea țărilor care gestionează IIF pentru FEDR apelează în acest scop la unul sau mai multe **fonduri de participare**, iar unele operează atât în cadrul, cât și în afara fondurilor de participare.
- În Italia a fost constituit un **Fond de Garantare** pentru regiunile de convergență din țară. Fonduri de co-investiție pentru IMM au fost dezvoltate în Franța, Suedia și Marea Britanie.

IIF pentru dezvoltare urbană

- **Inițiativa JESSICA** (Sprijin comun european pentru investiții durabile în zonele urbane). Resursele FEDR sunt alocate Fondurilor de Dezvoltare Urbană, care le investesc în parteneriate public-private pentru dezvoltare urbană durabilă. JESSICA sprijină dezvoltarea urbană durabilă și regenerarea infrastructurii urbane; obiective de patrimoniu și culturale; reamenajarea siturilor industriale dezafectate; crearea de spații comerciale suplimentare pentru sectoarele IMM, IT și/sau C&D; clădiri universitare; îmbunătățirea eficienței energetice. Inițiativele JESSICA au fost dezvoltate în Cehia, Polonia, Portugalia și Marea Britanie.

IIF în perioada 2014+

Se acordă o importanță sporită IIF pentru implementarea resurselor bugetare în următoarea perioadă de programare. FSC pot fi utilizate în sprijinul IIF în cadrul unui anumit program, inclusiv sub forma fondurilor de fonduri, cu scopul de a contribui la îndeplinirea obiectivelor specifice aferente unei anumite priorități, pe baza unei evaluări ex-ante care să fi identificat eșecurile de piață sau situațiile de investiții suboptimale și necesarul de investiții. IIF pot fi combinate cu granturi, subvenții la rata dobânzii și subvenții pentru comisioanele de garanție. În acest caz, trebuie menținute înregistrări separate pentru fiecare formă de finanțare.

Propunerile legislative CE pentru perioada 2014-2020 vizează:

- Un set clar de reguli, bazat pe orientările existente
- Valorificarea sinergiei cu alte forme de sprijin, precum granturile
- Asigurarea compatibilității cu instrumentele financiare la nivelul UE.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Astfel, actuala abordare a CE este de a spori rolul IIF, fiind definite direcțiile potențiale de acțiune pentru următoarea perioadă de programare¹⁵.

- O platformă centralizată de împrumuturi și capital constituită la nivelul UE, participarea fiind la latitudinea statelor
- Instrumente standardizate universale (*off-the-shelf*), cu structură foarte simplă. Acestea pot fi folosite în cazul creditelor, garanțiilor la împrumuturi și co-investițiilor, cu termeni și condiții stabilite astfel încât instrumentul să fie disponibil imediat, având – de exemplu – pre-condițiile legate de respectarea regulilor în domeniul ajutorului de stat asigurate. Această abordare este de natură să simplifice implementarea și să ofere un instrument cu ‚demarare rapidă‘.
- Soluții personalizate
- Utilizarea structurilor existente.

Dintre IIF existente, în România a fost implementată numai inițiativa JEREMIE pe parcursul perioadei actuale de programare, în cadrul POS CCE. Inițiativa a fost pornită de la zero și, deși procesul de creare și aprobare a instrumentelor a fost destul de îndelungat, rezultatele în practică au fost bune. Secțiunea E de mai jos oferă mai multe detalii privind aplicarea și rezultatele JEREMIE în România.

Secțiunea E: JEREMIE în România

Alocarea totală de 100 M€ pentru această inițiativă reprezintă fonduri UE absorbite în proporție de 100%. Au fost implementate două instrumente majore: garanții pentru credite și capital de risc. Garanțiile sunt gestionate de trei bănci (BCR, Raiffeisen și Unicredit), selectate pe bază de apeluri de proiecte. Acestea funcționează din 2011 /2012 sub formă de scheme de ajutor *de-minimis* și vizează un portofoliu total de 340 M€ până în anul 2015. Valoarea atinsă până în prezent este de 157 M€, provenind din 1.500-1.600 de împrumuturi. Garanția acoperă până la 80% din valoarea creditului și nu presupune costuri, ceea ce înseamnă o rată a dobânzii mai mică pentru beneficiar. Efectul multiplicator al produsului este x5.

În cazul produsului pentru capital de risc au fost selectați doi operatori. Numai unul dintre aceștia (Catalyst) a putut asigura co-finanțarea necesară, de 30%, din surse private. Fondul a investit deja într-un proiect (portalul *avocat.net*).

Datele disponibile privind beneficiarii finali indică aproximativ 1.500 de beneficiari în total și o valoare medie a creditelor de 90.000 €, destinate în special pentru capital de lucru. Creditele fuseseră planificate inițial pentru investiții, dar nu a existat un interes semnificativ din partea sectorului IMM, astfel că regulile au fost ulterior modificate pentru a putea fi acceptate și împrumuturi pentru capital de lucru. Beneficiarii finali nu coincid cu beneficiarii

¹⁵http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

de IS. În ceea ce privește repartizarea la nivel regional, Regiunea Centru s-a dovedit a fi cea mai activă, însă distribuția per ansamblu este destul de echilibrată. Majoritatea IMM beneficiare desfășoară activități de comerț cu amănuntul sau servicii, dar și din punct de vedere sectorial distribuția este echilibrată.

5.3.2 Sistemul de prefinanțare în alte SM

Echipa de evaluare a analizat practicile de prefinanțare din următoarele SM: Irlanda, Franța, Cehia, Polonia, Lituania și Bulgaria. Au avut loc discuții cu oficiali din partea AM și OI, facilitate prin Centrul European de Instruire din Paris. Informațiile referitoare la practicile de prefinanțare din aceste țări au fost colectate cu ajutorul unui set restrâns de întrebări. Au fost colectate informații asupra următoarelor PO:

- Irlanda: FSE (DRU) și două PO Regionale FEDR
- Franța: PO Regionale FEDR
- Bulgaria: FSE DRU; FEDR Competitivitate
- Lituania: FC PO Creștere Economică
- Letonia: toate PO
- Polonia: FEDR
- Cehia: FEDR

Experiența acestor SM este sintetizată în cele ce urmează.

Utilizarea prefinanțării

Se pot identifica două tipuri distincte de practici de prefinanțare: (1) Investiții în infrastructură și (2) sprijin pentru IMM /ONG /mici entități publice /municipalități.

- *Investiții în infrastructură*

Investițiile în infrastructură se implementează de regulă de către beneficiari instituții publice (ministere sau agenții), finanțați de la bugetul de stat. Această situație este comună tuturor statelor. În aceste cazuri, alocarea din FS se constituie tot mai mult pe criterii necompetitive, astfel încât toată valoarea investiției (100%) este prefinanțată de la bugetul de stat (Irlanda, Cehia, Polonia, Lituania, România).

Acest tip de investiții cuprind, de exemplu, coridoare rutiere strategice și îmbunătățirea sistemelor de management al apelor uzate din cadrul programelor de mediu. Avantajele și dezavantajele prefinanțării 100% au fost prezentate în secțiunea anterioară.

- *Sprijin pentru IMM și entități de mici dimensiuni*



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Acest tip de sprijin se alocă cu precădere în urma unei proceduri de selecție competitivă și se regăsește atât în cadrul programelor de Competitivitate Economică finanțate prin FEDR, cât și în POS DRU – FSE. Cea des întâlnită rată de prefinanțare este 20%, oferită de la începutul perioadei de implementare, respectiv din anul 2007. În anumite țări au fost stabilite rate diferite pentru categorii diferite de beneficiari. În Polonia, dimensiunea proiectului a constituit un factor decisiv pentru suma de prefinanțare disponibilă. În Letonia, entitățile publice au putut primi în avans până la 100% din cheltuielile estimate pentru anul următor, pe baza situației bugetare.

Modificări aduse schemelor de prefinanțare stabilite

După instituirea schemelor de prefinanțare în anul 2007, toate țările analizate au adus mai puține modificări regulilor și regulamentelor aferente în comparație cu România, deși multe dintre acestea au trecut prin situații similare României. De exemplu:

- În Irlanda și Franța nu au existat deloc modificări, iar majoritatea celorlalte țări nu au mai schimbat rata de prefinanțare disponibilă
- După anul 2009, ca reacție la impactul crizei economice asupra capacității IMM de a accesa finanțarea necesară, anumite state (Bulgaria, Lituania) au majorat rata de prefinanțare disponibilă. De exemplu, când CE a pus la dispoziția SM fonduri suplimentare, Lituania a crescut procentul maxim de prefinanțare la 35% în anumite cazuri. Aceasta este însă, aparent, o excepție.
- În unele cazuri, mai recent, se observă tendința de a reduce disponibilitatea prefinanțării, ajungând până la nivelul de 10% (Cehia). Aceste măsuri urmăresc să mențină fluxul de recuperare a prefinanțărilor prin procesul de rambursare, astfel încât fondurile necesare pentru acordarea prefinanțării să nu se epuizeze.

Alte motive care au stat la baza ajustării reglementărilor privind eligibilitatea sau accesul la prefinanțare au fost de ordin practic, în special cerința de a furniza garanții bancare sau de alt tip în schimbul prefinanțării acordate. Criza financiară a făcut aceste cerințe dificil de aplicat și cel puțin două state (Lituania, Polonia) au relaxat prevederile aferente. În Polonia se solicita garanție pentru finanțări de peste 25 M€, în cazul unor sume mai mici fiind utilizate biletele la ordin. Decizia finală în această privință a aparținut AM. În Lituania, se prevăzuse inițial ca entitățile publice să depună o garanție bancară în schimbul prefinanțării. După 2009, această cerință a fost relaxată, fiind aplicată doar beneficiarilor din sectorul privat, unde prefinanțarea maximă oferită este limitată la 20%.

Sursa fondurilor de prefinanțare

În ceea ce privește asigurarea fondurilor pentru prefinanțare, există două abordări generale, ambele fiind cunoscute în România. Cele două abordări sunt diametral opuse.

- Prima modalitate constă în finanțarea integrală a operațiunilor eligibile din resurse bugetare. În aceste cazuri, rambursarea primită de la CE este similară unui credit



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

returnat trezoreriei statului. Aceasta este abordarea dominantă în Irlanda, fiind replicată de mai multe state est-europene.

- Cea de-a doua abordare (utilizată în România) constă în acordarea de avansuri din alocarea pentru prefinanțare pe PO primită de la CE. Bulgaria și Lituania au întâmpinat probleme asemănătoare cu cele din România, unde CR care presupuneau recuperarea proporțională a prefinanțării au fost depuse târziu și /sau au necesitat o perioadă mai îndelungată pentru procesare. În consecință, fondurile de prefinanțare au fost consumate rapid, iar oferta de prefinanțare a trebuit suspendată.

Există inițiative care promovează utilizarea instrumentelor de inginerie financiară, prin înființarea unui fond special de prefinanțare cu reînnoire automată (revolving). Acesta a funcționat bine în Cehia, respectiv prefinanțarea a fost disponibilă pentru cea mai mare parte a perioadei de programare. În Polonia, prefinanțarea de 16% este plătită beneficiarilor din fonduri asigurate de o bancă poloneză de stat (BKP). Principiul fundamental al acestor metode „hibride” constă în prezența unui fond intermediar, între bugetul de stat și beneficiar. Aceasta prezintă avantajul că plățile aferente pot fi excluse de la calculul deficitului bugetar.

Impactul disponibilității prefinanțării

Respondenții au exprimat opinia comună conform căreia disponibilitatea prefinanțării este esențială pentru sprijinirea entităților de mici dimensiuni (IMM, ONG, mici municipalități) în accesarea FS pentru nevoile lor de dezvoltare. Comentariile acestora au fost în acord:

- *Disponibilitatea prefinanțării contribuie la implementarea la termen a proiectelor și fac posibilă remunerarea subcontractanților și verificarea (FEDR Bulgaria).*
- *O parte dintre beneficiari sunt ONG, a căror capacitate financiară este insuficientă pentru a începe implementarea și a absorbi restul fondurilor (DRU Bulgaria).*
- *Micile ONG și municipalitățile care oferă servicii sociale nu au capacitatea necesară (DRU Bulgaria).*
- *Întreprinderile mici și ONG nu au suficient capital pentru activitățile de natură socială (DRU Bulgaria).*
- *Adesea, beneficiarii nu dețin suficiente fonduri pentru a începe implementarea proiectelor (Fondul de Coeziune Lituania).*
- *Achiziționăm autobuze ecologice pentru transport. Furnizorii nu doresc să înceapă producția în lipsa prefinanțării (FEDR Lituania)”*

Respondenții au fost întrebați cât de importantă este prefinanțarea în decizia beneficiarilor de a solicita finanțare. În cazul Bulgariei, Letoniei și unui OP din Lituania, prefinanțarea a fost desemnată drept factorul cel mai important, în timp ce pentru Polonia și celelalte PO lituaniene prefinanțarea a fost considerată importantă, fără a se dovedi însă factorul cel mai important. Nici unul dintre respondenți nu a considerat că prefinanțarea ar fi accelerat



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



absorbția FS, în timp ce opinia unanimă a fost că prefinanțarea este necesară ca sursă de capital pentru demararea operațiunilor.

Impactul crizei economice

În anul 2009 nu se conștientiza pe deplin disponibilitatea sporită de fonduri pentru prefinanțare din partea CE. Toți respondenții au relatat fapte asemănătoare privind efectele crizei economice, reflectate în comentariile specifice reproduse mai sus. Este limpede că principalul efect al crizei s-a manifestat mai degrabă prin dificultatea de a demara proiectele decât prin încetinirea operațiunilor aflate deja în derulare. În ceea ce privește PO Competitivitate din Bulgaria, aproximativ 30% dintre contractele cu IMM au fost reziliate din cauza lipsei de fonduri din surse proprii. Un respondent lituanian a remarcat faptul că adevăratul efect al crizei a constat în necesitatea sporită de a gestiona cu mai multă atenție riscurile asociate implementării proiectelor.

S-a înțeles în mod corect faptul că soluția împotriva încetirii ritmului de rambursare (și de recuperare a prefinanțării) este să se accelereze procesarea CR și să se stimuleze depunerea mai frecventă a acestora. De exemplu, Franța a introdus un termen garantat de 35 de zile pentru procesarea și plata CR.

5.4 Concluzii

În conformitate cu reglementările UE, scopul plăților cu titlu de prefinanțare către SM este de a asigura resursele necesare pentru a contribui la implementarea corespunzătoare a PO.

Nu se prevăd obiective specifice referitoare la mecanismele de prefinanțare care trebuie instituite ulterior la nivelul SM. În ceea ce privește România, obiectivul inițial al prefinanțării a fost de a sprijini demararea proiectelor, ceea ce urma să asigure o implementare corespunzătoare a proiectelor per ansamblu. Ulterior, dat fiind ritmul lent de implementare a proiectelor și absorbția scăzută, obiectivul schemei a fost extins pentru a oferi sprijin atât la începutul, cât și pe parcursul derulării proiectelor finanțate prin IS. Prefinanțarea are rolul de a contribui la buna implementare a proiectelor pe toată durata lor și, astfel, la maximizarea absorbției fondurilor UE disponibile.

Referitor la conformitatea schemei de prefinanțare cu obiectivul său, aceasta este perfect în acord cu obiectivul definit inițial – de a sprijini începerea derulării proiectelor – dar nu a evoluat corespunzător obiectivului în sens mai larg, și anume de a sprijini beneficiarii pe tot parcursul implementării.

În ceea ce privește managementul procedurilor pentru prefinanțare, mecanismul nu beneficiază de o coordonare eficace și de o monitorizare orientată spre rezultate a utilizării prefinanțării, la nivel de PO. Calitatea și cantitatea datelor disponibile referitoare la prefinanțare sunt insuficiente și nu corespund nevoilor factorilor de decizie, astfel încât



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

schema să poată fi adaptată la condițiile efective de implementare și la contextul aflat permanent în schimbare.

În cazul multor proiecte care presupun investiții în infrastructură, principiile recuperării accelerate și al transferului de fonduri direct în conturi la semnarea contractelor s-au dovedit a fi obstacole în îndeplinirea obiectivului schemei de prefinanțare. În ceea ce privește beneficiarii privați, necesitatea de a furniza garanții a reprezentat o piedică majoră în valorificarea sprijinului acordat prin schema de prefinanțare. În cazul beneficiarilor POS DRU, beneficiind și de o administrare mai puțin eficientă la nivelul AM /OI POS DRU, schema de prefinanțare pare să corespundă cel mai bine obiectivului său – acela de a oferi sprijin pe toată durata implementării.

Principalele trei alternative la sistemul actual de prefinanțare sunt:

- sistemul actual de decontare a plăților
- finanțare 100% de la buget pentru proiectele finanțate prin IS
- utilizarea IIF în cazul anumitor categorii de beneficiari și intervenții

Raportul prezintă avantajele și dezavantajele aferente fiecărei variante în cadrul descrierii scenariilor alternative prezentate în Capitolul 8.

Experiența altor SM arată că prefinanțarea în sine nu a reprezentat întotdeauna o măsură eficientă de îmbunătățire a managementului financiar la nivelul beneficiarilor și a absorbției fondurilor europene, iar măsurile referitoare la prefinanțare trebuie aplicate **coroborat cu alte tipuri de măsuri de management financiar**. Cele mai des întâlnite măsuri utilizate în alte SM sunt:

- Utilizarea unor modele simplificate de apreciere a costurilor, de exemplu utilizarea ratelor forfetare pentru cheltuieli
- Rambursare garantată într-un termen fix de la depunerea CR
- Obligativitatea depunerii CR într-un termen fix
- Proceduri speciale de rambursare accelerată a cheltuielilor în cazul proiectelor mari



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

6 UTILIZAREA EFECTIVĂ A SCHEMEI DE PREFINANȚARE DE CĂTRE BENEFICIARI

Acest capitol, cel mai cuprinzător al raportului, este structurat pe baza sub-întrebărilor aferente întrebării de evaluare 2, așa cum sunt formulate în CS. Concluziile evaluării vizează modul de utilizare a prefinanțării la nivel național, tendințele principale și tiparele de comportament în ceea ce privește prefinanțarea, analizate din perspectiva principalelor categorii de beneficiari și a principalelor tipuri de proiecte.

Acest capitol își propune totodată să explice, cu ajutorul modelului econometric descris în Capitolul 4, influența exercitată de utilizarea prefinanțării asupra absorbției Instrumentelor Structurale la nivelul beneficiarilor. Sub-sectiunea 6.3 prezintă detalii despre utilizarea prefinanțării la nivel de PO.

6.1 Prezentare generală a modului de utilizare a prefinanțării în România

Următoarele două tabele oferă o imagine de ansamblu asupra accesării și utilizării prefinanțării, pe PO. Pentru o mai bună înțelegere a situației generale la nivel național, aceste tabele includ și POS Transport, cu toate că proiectele contractate prin acest program nu au fost eligibile pentru schema „clasică” de prefinanțare, care constituie subiectul principal al acestei evaluări.

Situația prezentată în tabele se bazează în cea mai mare parte pe datele extrase din SMIS, completate însă cu date furnizate direct de către AM și OI, mai ales în cazul POS DRU și POS CCE. Sunt excluse proiectele reziliate (cu contracte de finanțare reziliate), dar sunt incluse atât proiectele în curs de implementare, cât și cele finalizate. În Tabelul 2, prefinanțarea rambursată se referă la amortizarea prefinanțării, prin CR autorizate de AM până la data de referință a raportului (31 martie 2013). Prefinanțarea restituită reprezintă sumele recuperate de către AM în urma neîndeplinirii obligațiilor asumate prin contract de către beneficiari privind utilizarea prefinanțării. Soldul de prefinanțare desemnează fondurile de prefinanțare aflate în conturile beneficiarilor la data de referință a evaluării.

Evaluatorii sunt conștienți de faptul că setul de date care a stat la baza analizelor conține anumite erori¹⁶, dar consideră că aceste erori nu afectează tendințele principale și tiparele de comportament identificate. Totodată, situația generală privind disponibilitatea datelor evidențiată în cadrul evaluării trebuie avută permanent în vedere de către sistemul de management al IS în viitor, deoarece eficiența deciziilor de management este condiționată de disponibilitatea unor date complete și credibile.

¹⁶Principala sursă de verificare privind prefinanțarea acordată pe fiecare PO constă în situația oficială de monitorizare a MFE, publicată pe pagina de Internet www.fonduri-ue.ro



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Tabelul 7: Prefinanțarea acordată, pe PO

| PO | Nr. de proiecte | | | Valoare eligibilă (RON) | | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|--------------|-------------|-------------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Prefinanțate | %* | Proiecte contractate | Proiecte prefinanțate | %* | Valoare (RON) | %** |
| POR | 3.405 | 1.241 | 36,4 | 20.820.557.014 | 11.472.733.576 | 55,1 | 2.492.543.402 | 32,1 |
| POS Mediu | 330 | 175 | 53,0 | 23.633.377.829 | 20.990.601.645 | 88,8 | 2.521.185.612 | 32,5 |
| POS DRU | 2.288 | 1.813 | 79,2 | 13.849.717.380 | 10.715.591.480 | 77,4 | 2.026.786.042 | 26,1 |
| POS CCE | 2.923 | 374 | 12,8 | 10.470.677.108 | 3.050.943.949 | 29,1 | 689.746.342 | 8,9 |
| PO Transport | 80 | 0 | 0 | 19.075.337.458 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PO DCA | 361 | 188 | 52,1 | 1.101.845.365 | 153.956.446 | 14,0 | 22.683.439 | 0,3 |
| PO AT | 106 | 12 | 10,4 | 576.969.103 | 23.564.217 | 4,1 | 5.296.744 | 0,1 |
| Total | 9.493 | 3.803 | 40,1 | 89.528.481.258 | 46.407.391.313 | 51,8 | 7.758.241.580 | 100 |

*calculat relativ la nr. de proiecte contractate/valoarea eligibilă a proiectelor contractate la nivel de PO

**calculat relativ la prefinanțarea totală acordată în cadrul tuturor PO

Tabelul 7: Utilizarea prefinanțării, pe PO

| PO | Prefinanțare acordată | | Prefinanțare rambursată | | Prefinanțare restituită | | Sold de prefinanțare | | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------|------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------|----------------------|-------------|--------------------------|--------------|
| | Valoare (RON) | %* | Valoare (RON) | %** | Valoare (RON) | %** | Valoare (RON) | %** | Absorbție (RON) | %*** |
| POR | 2.492.543.402 | 32,1 | 1.915.255.289 | 72,6 | 123.220.040 | 4,9 | 454.068.073 | 18,2 | 2.492.543.402 | 222,4 |
| POS Mediu | 2.521.185.612 | 32,5 | 776.916.326 | 30,8 | 640.182.672 | 25,4 | 1.104.086.614 | 43,8 | 2.521.185.612 | 124,8 |
| POS DRU | 2.026.786.042 | 26,1 | 1.086.396.498 | 53,6 | 10.753.412 | 0,5 | 929.636.131 | 45,9 | 2.026.786.042 | 187,0 |
| POS CCE | 689.746.342 | 8,9 | 391.989.319 | 56,8 | 19.400.906 | 2,8 | 278.356.117 | 40,4 | 689.746.342 | 164,8 |
| PO Transport | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PO DCA | 22.683.439 | 0,3 | 22.047.112 | 97,2 | 0 | 0 | 636.327 | 2,8 | 22.683.439 | 413,9 |
| PO AT | 5.296.744 | 0,1 | 4.386.678 | 82,8 | 0 | 0 | 910.066 | 17,2 | 5.296.744 | 107,4 |
| Total | 7.758.241.580 | 100 | 4.196.991.221 | 54,1 | 793.557.031 | 10,2 | 2.767.693.328 | 35,7 | 7.758.241.580 | 176,8 |

* calculat relativ la prefinanțarea totală acordată în cadrul tuturor PO

** calculat relativ la prefinanțarea acordată la nivel de PO

***calculat ca raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivelul beneficiarilor (același indicator ca în modelul econometric)



Tabelele nr. 7 și 8 furnizează o imagine de ansamblu a disponibilității și utilizării prefinanțării în cadrul PO din România. Tabelul 1 arată că 3.803 proiecte în valoare de 46,4 miliarde RON au accesat mecanismul de prefinanțare. Acestea reprezintă 40,1% din numărul total de proiecte și 51,8% din valoarea eligibilă a proiectelor contractate. Un număr de 3.054 proiecte în valoare de peste 22 milioane RON care au primit prefinanțare sunt din cadrul POS DRU și POR. Au fost acordate cu titlu de prefinanțare 7,7 miliarde RON, reprezentând 16,7% din valoarea eligibilă totală. Implementarea efectivă a ciclului de prefinanțare este prezentată în Tabelul 2. Acesta arată că 54,1% din prefinanțarea acordată a fost recuperată, 10,2% a fost restituită, iar 35,7% se află încă în conturile beneficiarilor.

6.2 Principalele categorii de beneficiari și tipuri de proiecte

Una dintre principalele sarcini prevăzute în CdS al evaluării a constat în identificarea tiparelor comportamentale față de mecanismul prefinanțării, pe categorii de beneficiari și tipuri de proiecte. Acest demers s-a dovedit a fi complex. Rezultatele obținute se bazează pe analiza datelor din SMIS și a celor furnizate de AM, pe interviurile derulate, pe sondajul realizat în rândul beneficiarilor, precum și pe experiența evaluatorilor.

Categorii de beneficiari

În cazul categoriilor principale de beneficiari, punctul de pornire al analizelor realizate a fost clasificarea utilizată în cadrul SMIS, care identifică 26 de categorii distincte de beneficiari¹⁷. Această listă s-a dovedit a fi prea amplă și insuficient de precisă pentru scopul analizei noastre. Evaluarea a constatat că setul de date extras din SMIS conține un număr mare de erori din perspectiva modului de atribuire a informațiilor pe categorii specifice de beneficiari. Acestea au fost corectate, în măsura posibilităților, caz cu caz. Conform analizelor realizate, au rezultat **opt grupuri distincte de beneficiari** care pot fi considerate a fi o bază adecvată pentru studiul comportamentului față de prefinanțare, după cum urmează:

- Autorități publice centrale: includ autorități publice centrale și unitățile aflate în subordinea și coordonarea acestora
- Autorități locale: includ autorități publice locale și unitățile aflate în subordinea și coordonarea acestora și asociații de autorități locale, de exemplu ADI
- Operatori regionali
- Companii de stat
- Companii: desemnează toate tipurile de companii, inclusiv întreprinderi mici și mijlocii (IMM), micro-întreprinderi, întreprinderi mari și alte tipuri de entități care intră în categoria de 'entități juridice de tip privat'

¹⁷În SMIS există o cantitate semnificativă de date atribuite necorespunzător pe categorii și din acest motiv o analiză bazată exclusiv pe această sursă de date ar fi fost mai puțin relevantă. Echipa de evaluare a realizat manual o serie de corecții suplimentare pentru a asigura consecvența setului de date.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- ONG: includ atât ONG clasice (clasificate ca atare în SMIS), cât și ‘persoane juridice de tip privat și de utilitate publică’, ‘persoane juridice de tip privat, non-profit’ și Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) .
- Universități de stat și institute de cercetare
- Alții: acest grup cuprinde beneficiari din următoarele categorii: instituții religioase, muzee, instituții financiare internaționale, sindicate, patronate, camere de comerț și custozi /administratori ai zonelor naturale protejate și furnizori de servicii de formare profesională (eligibili prin POS DRU), al căror statut juridic poate varia de la ONG la societate comercială.

Tipuri de proiecte

Demersul de identificare a tipurilor principale de proiecte – relevante pentru analiza comportamentului față de prefinanțare – s-a dovedit a fi o provocare și mai mare. Scopul a fost acela de a identifica cel mai mic număr posibil de tipuri relevante de proiecte, reprezentative pentru tipul de sprijin acordat în cadrul diferitelor DMI și pentru principalele categorii de beneficiari implicați, precum și din perspectiva ajutorului de stat¹⁸. Evaluatorii admit faptul că este imposibil de realizat o împărțire detaliată și precisă pe tipuri de proiecte, dată fiind diversitatea proiectelor din cadrul PO românești și structura complexă a PO /AP /DMI. În cazul în care ar fi fost propusă o listă cuprinzătoare de tipuri de proiecte, utilitatea analizei ar fi avut de suferit. În consecință, în urma analizei realizate și a observării comportamentului față de prefinanțare, principalele tipuri de proiecte avute în vedere sunt următoarele:

- Infrastructură publică: cuprind proiectele POR (AP 1, AP 2, AP 3, AP 5-DMI 5.1), POS Mediu (cu excepția AP 6) și POS Transport (cu excepția AP 4)
- Investiții: cuprind proiectele POR (AP 4, AP 5-DMI 5.2) și POS CCE (cu excepția AP 1-DMI 1.2 și AP 5)
- Proiecte de tip „soft”: cuprind toate proiectele de AT (din cadrul tuturor PO și PO AT), precum și POS DRU, PO DCA, POS CCE (AP 1-DMI 1.2), POR DMI 5.3

În cadrul celor trei categorii de proiecte selectate se regăsesc o serie de caracteristici definitorii, care le sporesc relevanța în contextul identificării unor tipare de comportament față de prefinanțare, după cum urmează:

- În cazul primei categorii, beneficiarii sunt **entități publice**, fie autorități publice centrale, fie autorități locale, companii de stat sau operatori regionali; iar proiectele **nu implică ajutor de stat**.

- Cea de-a doua categorie cuprinde cu precădere **beneficiari din sectorul privat**, iar majoritatea proiectelor intră **în sfera ajutorului de stat**.

¹⁸Poziționarea față de incidența ajutorului de stat reprezintă un punct de referință general pentru analiza aspectelor legate de prefinanțare.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



- Cea de-a treia categorie este **mixtă** din punct de vedere al **tipurilor de beneficiari**, iar proiectele nu intră sub incidența schemelor de ajutor de stat (cu anumite excepții), însă prezintă caracteristici **similare** în ceea ce privește implementarea, inclusiv **caracteristici ale managementului financiar și al prefinanțării** (respectiv, cuprind în general activități repetitive, presupun cheltuieli de natură salarială, cursuri de formare).

Analiza prefinanțării la nivel de beneficiari și pe tipuri de proiecte

Tabelele următoare prezintă o situație generală privind accesul la și utilizarea prefinanțării la nivel de PO, categorii principale de beneficiari și tipuri de proiecte, așa cum au fost identificate de către echipa de evaluare. În cazurile în care beneficiarii lideri de asociere sunt autorități publice centrale, prefinanțarea a fost solicitată și acordată pentru partenerii acestora, în special în cadrul POS DRU.

Prezentare generală

Datele compilate (Tabelele 3 și 4 de mai jos) arată că în perioada evaluată s-au contractat aproximativ 89,5 miliarde RON, prin intermediul a 9.493 de contracte de finanțare încheiate în cadrul tuturor PO. Cele mai multe contracte s-au încheiat în cadrul POR (3.405); POS CCE (2.923) și POS DRU (2.288), în timp ce POS Mediu (23,633 miliarde RON), POR (20,820 miliarde RON) și POS Transport (19,075 miliarde RON) au înregistrat cele mai mari sume contractate.

În ceea ce privește numărul total de proiecte, analiza tuturor beneficiarilor IS arată că majoritatea proiectelor au fost contractate de companii (51,2%), urmate de autorități locale (18,8% din numărul total de proiecte). Aproximativ 87% dintre proiectele implementate de companii se regăsesc în cadrul a două PO: POS CCE (50%) și POR (37%).

Situația privind valoarea eligibilă a proiectelor contractate este mai echilibrată. Autoritățile locale, companiile de stat și operatorii regionali reprezintă cumulativ aproximativ 65% din fondurile contractate. Pe de altă parte, companiile – care înregistrează cel mai mare număr de proiecte contractate – reprezintă numai aproximativ 14% din totalul valorii eligibile contractate.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Tabelul 9: Proiecte contractate, pe categorii de beneficiari (nr. de proiecte)

| Categorie de beneficiari | POR | POS Mediu | POS CCE | POS DRU | POS Transport | PO DCA | PO AT | Toate PO | % |
|--|--------------|------------|--------------|--------------|---------------|------------|------------|--------------|-------------|
| Autorități publice centrale | 33 | 121 | 153 | 301 | 29 | 150 | 88 | 875 | 9,2% |
| Autorități locale | 1.290 | 58 | 93 | 143 | 2 | 194 | 3 | 1.783 | 18,8% |
| Operatori regionali | 0 | 42 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 43 | 0,5% |
| Companii de stat | 0 | 1 | 0 | 0 | 41 | 0 | 0 | 42 | 0,4% |
| Companii | 1.802 | 0 | 2.430 | 617 | 8 | 0 | 0 | 4.857 | 51,2% |
| ONG | 241 | 57 | 95 | 727 | 0 | 9 | 15 | 1.144 | 12,1% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 7 | 12 | 151 | 368 | 0 | 8 | 0 | 546 | 5,8% |
| Alții | 32 | 39 | 1 | 131 | 0 | 0 | 0 | 203 | 2,1% |
| Total | 3.405 | 330 | 2.923 | 2.288 | 80 | 361 | 106 | 9.493 | 100% |

Tabelul 8: Proiecte contractate, pe categorii de beneficiari (valoare eligibilă - RON)

| Categorie de beneficiari | POR | POS Mediu | POS CCE | POS DRU | POS Transport | PO DCA | PO AT | Total |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
| Autorități publice centrale | 503.175.381 | 823.910.100 | 736.834.615 | 3.419.630.480 | 204.172.792 | 973.321.039 | 530.419.503 | 7.191.463.909 |
| Autorități locale | 16.166.518.098 | 4.845.401.319 | 616.936.367 | 377.955.276 | 169.937.950 | 105.867.214 | 779.928 | 22.283.396.151 |
| Operatori regionali | - | 17.417.134.693 | - | 1.861.832 | - | - | - | 17.418.996.525 |
| Companii de stat | - | 124.656.192 | - | - | 18.155.538.031 | - | - | 18.280.194.223 |
| Companii | 3.104.278.712 | - | 7.359.663.532 | 1.794.684.615 | 545.688.685 | - | - | 12.804.315.543 |
| ONG | 527.195.193 | 160.181.399 | 24.033.187 | 4.280.879.931 | - | 12.901.540 | 45.769.673 | 5.050.960.922 |
| Universități de stat / institute de cercetare | 170.709.692 | 106.309.781 | 1.368.029.408 | 3.109.197.098 | - | 9.755.573 | - | 4.764.001.551 |
| Alții | 348.679.938 | 155.784.347 | 365.180.000 | 855.243.008 | - | - | - | 1.724.887.294 |
| Total | 20.820.557.014 | 23.633.377.829 | 10.470.677.108 | 13.839.452.240 | 19.075.337.458 | 1.101.845.365 | 576.969.103 | 89.518.216.118 |

Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din Instrumente Structurale



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Analiza proiectelor care au primit prefinanțare

Rezultatele analizei sunt puțin diferite din perspectiva proiectelor care au primit prefinanțare (Tabelele 11 și 12 de mai jos). Deși autoritățile locale înregistrează cel mai mare număr de proiecte (31,4%), situația per ansamblu este mai echilibrată, companiile și ONG implementând fiecare aproximativ 23% dintre proiectele prefinanțate.

Proiectele implementate de operatorii regionali reprezintă doar 1,1% din numărul total de proiecte care au primit prefinanțare, însă înregistrează circa 37% din totalul valorii eligibile a proiectelor prefinanțate. Pe cea de-a doua poziție se regăsesc autoritățile locale, care evidențiază o situație echilibrată din punct de vedere al proporției de proiecte contractate (31,4%) și proporția corespunzătoare din valoarea eligibilă totală (31,1%). ONG și companiile – deși înregistrează un număr semnificativ de proiecte implementate, nu reprezintă decât 9% și respectiv 8,1% din valoarea eligibilă a proiectelor prefinanțate.

Tabelele prezintă distribuția prefinanțării pe categorii de beneficiari la nivelul PO. Astfel, se observă că operatorii regionali se regăsesc cu precădere în cadrul unui PO – POS Mediu – în timp ce autoritățile locale au beneficiat de prefinanțare în cadrul a cinci dintre cele șapte PO.

O comparație între informațiile din Tabelele 11 și 12 și imaginea de ansamblu a proiectelor contractate din Tabelele 9 și 10 arată că au beneficiat de prefinanțare 40,1% dintre proiecte, concentrând 51,8% din cheltuielile eligibile.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabelul 9: Proiecte prefinanțate, pe categorii de beneficiari (nr. de proiecte)

| Categoriile de beneficiari | POR | POS Mediu | POS CCE | POS DRU | POS Transport | PO DCA | PO AT | Total |
|---|--------------|------------|------------|--------------|---------------|------------|-----------|--------------|
| Autorități publice centrale | 5 | 0 | 2 | 177 | 0 | 6 | 0 | 190 |
| Autorități locale | 827 | 39 | 52 | 110 | 0 | 167 | 0 | 1.195 |
| Operatori regionali | 0 | 41 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 42 |
| Companii de stat | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Companii | 221 | 0 | 199 | 462 | 0 | 0 | 0 | 882 |
| ONG | 160 | 55 | 0 | 655 | 0 | 8 | 12 | 890 |
| Universități de stat / institute de cercetare | 4 | 11 | 121 | 293 | 0 | 0 | 0 | 429 |
| Alții | 24 | 29 | | 115 | 0 | 0 | 0 | 168 |
| Total | 1.241 | 175 | 374 | 1.813 | 0 | 188 | 12 | 3.803 |

Tabelul 10: Proiecte prefinanțate, pe categorii de beneficiari (valoare eligibilă - RON)

| Categoriile de beneficiari | POR | POS Mediu | POS CCE | POS DRU | POS Transport | PO DCA | POAT | Total |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Autorități publice centrale | 14.382.419 | 0 | 775.000 | 2.182.211.647 | 0 | 45.192.377 | 0 | 2.242.561.443 |
| Autorități locale | 10.204.379.941 | 3.580.264.984 | 304.276.724 | 275.463.017 | 0 | 89.411.986 | 0 | 14.453.796.652 |
| Operatori regionali | 0 | 17.125.762.694 | 0 | 1.861.832 | 0 | 0 | 0 | 17.127.624.526 |
| Companii de stat | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Companii | 642.110.282 | 0 | 1.563.158.951 | 1.545.117.948 | 0 | 0 | 0 | 3.759.387.181 |
| ONG | 330.153.506 | 144.231.248 | 0 | 3.670.840.069 | 0 | 12.637.050 | 23.564.217 | 4.181.426.089 |
| Universități de stat / institute de cercetare | 116.849.403 | 49.283.784 | 1.182.733.274 | 2.282.624.798 | 0 | 6.715.033 | 0 | 3.638.206.291 |
| Alții | 164.858.027 | 91.058.936 | 0 | 753.786.262 | 0 | 0 | 0 | 1.009.703.225 |
| Total | 11.472.733.576 | 20.990.601.645 | 3.050.943.949 | 10.711.905.574 | 0 | 153.956.44 | 23.564.217 | 46.403.705.407 |

Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din Instrumentele Structurale

Raport de Evaluare



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Prefinanțare acordată

Așa cum reiese din Tabelul 13, aproape 37% din prefinanțare a fost acordată autorităților locale, urmate de operatorii regionali (24,8% din prefinanțarea acordată în total). Companiile și universitățile de stat /institutele de cercetare reprezintă fiecare circa 10% din totalul prefinanțării acordate, în timp ce ONG s-au situat puțin peste acest nivel, înregistrând aproape 12% din prefinanțarea acordată.

Întreaga prefinanțare acordată companiilor de stat și aproape 98% din prefinanțarea acordată autorităților publice centrale se regăsește la nivelul POS DRU. În cazul ONG, proporția este puțin mai scăzută (90,8%), acestea derulând proiecte și în cadrul POR și POS Mediu. Întreaga prefinanțare acordată operatorilor regionali este înregistrată în cadrul POS Mediu, iar circa 76% din prefinanțarea primită de autoritățile locale corespunde POR. Repartizarea este mai echilibrată în cazul celorlalte categorii de beneficiari.

Tabelul 11: Prefinanțare acordată, pe categorii de beneficiari și la nivel de PO (RON)

| Categorii de beneficiari | POR | POS Mediu | POS CCE | POS DRU | POS Transport | PO DCA | PO AT | Total |
|--|----------------------|----------------------|--------------------|---------------------|---------------|-------------------|------------------|----------------------|
| Autorități publice centrale | 3.954.691 | 0 | 232.500 | 265.395.831 | 0 | 2.344.692 | 0 | 271.927.715 |
| Autorități locale | 2.159.196.180 | 549.175.747 | 86.729.295 | 40.633.028 | 0 | 16.914.857 | 0 | 2.852.649.107 |
| Operatori regionali | 0 | 1.920.983.732 | 0 | 186.183 | 0 | 0 | 0 | 1.921.169.915 |
| Companii de stat | 0 | 0 | 0 | 42.023.563 | 0 | 0 | 0 | 42.023.563 |
| Companii | 198.185.504 | 0 | 278.622.810 | 310.537.031 | 0 | 0 | 0 | 787.345.345 |
| ONG | 56.265.891 | 20.195.148 | 0 | 835.380.744 | 0 | 2.528.752 | 5.296.744 | 919.667.279 |
| Universități de stat /institute de cercetare | 35.644.256 | 12.835.138 | 324.161.737 | 412.155.965 | 0 | 895.138 | 0 | 785.692.234 |
| Alții | 39.296.880 | 17.995.847 | 0 | 120.473.696 | 0 | 0 | 0 | 177.766.423 |
| Total | 2.492.543.402 | 2.521.185.612 | 689.746.342 | 2.026.786.04 | 0 | 22.683.439 | 5.296.744 | 7.758.241.580 |

Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din Instrumentele Structurale

Raport de Evaluare



Prefinanțarea pe tipuri de proiecte

Din punct de vedere al tipurilor de proiecte (Tabelul 14), prefinanțarea a fost solicitată în special pentru proiecte de dezvoltare și modernizare a infrastructurii publice și pentru investiții de tip „soft”, 66% dintre acestea accesând fondurile de prefinanțare. Ponderile acestor categorii în valoarea eligibilă totală a proiectelor (54,2% și respectiv 64,6%) sunt, de asemenea, similare. În ceea ce privește prefinanțarea acordată, proiectele de infrastructură publică au cea mai mare pondere – aproape 61% din totalul prefinanțării acordate în România – și sunt urmate de proiectele de tip „soft”, cu peste 27%.

Analiza utilizării prefinanțării pe tipuri de proiecte (Tabelul 15) evidențiază un tipar similar la nivelul celor trei categorii analizate, înregistrând o rată medie a rambursării prefinanțării de 54% – puțin mai ridicată în cazul proiectelor de investiții (58,5%).

Din punct de vedere al prefinanțării restituite, se observă că ponderea corespunzătoare este semnificativ mai ridicată în cazul proiectelor de dezvoltare și modernizare a infrastructurii publice (15%), fiind la jumătate la nivelul proiectelor de investiții (7,6%) și relativ nesemnificativă în cazul proiectelor de tip „soft” (0,6%).

Analiza datelor privind soldurile de prefinanțare arată că proiectele de tip „soft” (concentrând peste 44% din prefinanțarea aflată încă în conturile beneficiarilor) se regăsesc „în fruntea” clasamentului, ceea ce este în concordanță cu proporția scăzută a prefinanțării recuperate (conform celor menționate mai sus).



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabelul 12: Prefinanțare acordată, pe tipuri de proiecte (RON)

| Tipuri de proiecte | Nr. de proiecte (toate PO) | | | Valoare eligibilă a proiectelor (toate PO) | | | Prefinanțare acordată | |
|------------------------|----------------------------|--------------|-------------|--|-----------------------|-------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Prefinanțate | %* | Contractate | Prefinanțate | %* | Valoare (RON) | %** |
| Infrastructură publică | 1.420 | 940 | 66,2 | 57.698.976.914 | 31.285.756.774 | 54,2 | 4.721.933.855 | 60,9 |
| Investiții | 4.663 | 606 | 13,0 | 14.425.011.370 | 3.871.993.844 | 26,8 | 923.509.356 | 11,9 |
| Proiecte de tip „soft” | 3.410 | 2.257 | 66,2 | 17.404.492.974 | 11.249.640.695 | 64,6 | 2.112.798.370 | 27,2 |
| Total | 9.493 | 3.803 | 40,1 | 89.528.481.258 | 46.407.391.313 | 51,8 | 7.758.241.580 | 100 |

*calculat relativ la nr. total / valoarea eligibilă a proiectelor contractate din fiecare categorie

**calculat relativ la prefinanțarea acordată în total

Tabelul 13: Utilizarea prefinanțării pe tipuri de proiecte

| Tipuri de proiecte | Prefinanțare acordată | | Prefinanțare rambursată | | Prefinanțare restituită | | Sold de prefinanțare | | Utilizarea prefinanțării | |
|------------------------|-----------------------|------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------|----------------------|-------------|--------------------------|--------------|
| | Valoare (RON) | %* | Valoare (RON) | %** | Valoare (RON) | %** | Valoare (RON) | %** | Absorbție (RON) | %*** |
| Infrastructură publică | 4.721.933.855 | 60,9 | 2.496.928.490 | 52,9 | 711.320.153 | 15,1 | 1.513.685.212 | 32,1 | 1.495.277.580 | 161,9 |
| Investiții | 923.509.356 | 11,9 | 540.531.235 | 58,5 | 70.611.804 | 7,6 | 312.366.316 | 33,8 | 8.132.854.114 | 172,2 |
| Proiecte de tip „soft” | 2.112.798.370 | 27,2 | 1.159.531.496 | 54,9 | 11.625.074 | 0,6 | 941.641.800 | 44,6 | 4.086.816.792 | 193,4 |
| Total | 7.758.241.580 | 100 | 4.196.991.221 | 54,1 | 793.557.031 | 10,2 | 2.767.693.328 | 35,7 | 13.714.948.486 | 176,8 |

* calculat relativ la prefinanțarea acordată în total în cazul tuturor PO

**calculat relativ la prefinanțarea acordată la nivel de PO

***calculat ca raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivelul beneficiarilor (Același indicator ca în modelul econometric)

Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din Instrumentele Structurale

Raport de Evaluare



6.3 Utilizarea prefinanțării la nivel de PO

Accesarea prefinanțării

A. Programul Operațional Regional

În cazul POR, prefinanțarea a fost solicitată cel mai frecvent pentru proiecte derulate de autoritățile locale, neafiate sub incidența schemelor de ajutor de stat, precum cele din cadrul AP 2, privind construcția și extinderea infrastructurii de transport, unde 88,6% dintre proiecte au accesat prefinanțare. Aceasta este urmată de DMI 3.1 (77,6%), DMI 3.2 (72,1%), DMI 3.4 (86,7%) și DMI 5.1 (75%). La polul opus, micro-întreprinderile au manifestat cel mai scăzut interes față de prefinanțare (doar 10,6% dintre proiecte), din cauza condițiilor de îndeplinit, respectiv solicitarea de a furniza garanții. AP 1 a înregistrat, de asemenea, un interes scăzut față de prefinanțare; în acest caz implementarea a început târziu, astfel că este posibil ca prefinanțarea să nu fi fost solicitată încă până la data de referință a evaluării.

Tabelul 14: POR – Prefinanțare acordată la nivel de AP și DMI

| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă (RON) | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Pre-finanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| AP 1 | 445 | 212 | 6.321.250.742 | 2.758.414.177 | 339.611.345 | 13,6 |
| AP 2 | 140 | 124 | 4.686.305.190 | 4.324.437.323 | 1.193.883.789 | 47,9 |
| AP 3 | 475 | 376 | 3.070.430.836 | 2.350.734.162 | 472.358.815 | 19,0 |
| DMI 3.1 | 67 | 52 | 903.422.902 | 632.608.818 | 118.993.905 | 4,8 |
| DMI 3.2 | 183 | 132 | 425.529.627 | 307.106.678 | 55.966.605 | 2,2 |
| DMI 3.3 | 14 | 9 | 407.383.367 | 345.090.305 | 87.072.785 | 3,5 |
| DMI 3.4 | 211 | 183 | 1.334.094.940 | 1.065.928.361 | 210.325.520 | 8,4 |
| AP 4 | 1752 | 197 | 2.715.524.867 | 410.046.355 | 133.606.601 | 5,4 |
| DMI 4.1 | 70 | 19 | 1.337.409.522 | 264.656.859 | 79.139.450 | 3,2 |
| DMI 4.2 | 7 | 0 | 218.833.672 | 0 | 0 | 0 |
| DMI 4.3 | 1675 | 178 | 1.159.281.674 | 145.389.494 | 54.467.151 | 2,2 |
| AP 5 | 529 | 296 | 3.475.312.709 | 1.428.232.832 | 313.529.994 | 12,6 |
| DMI 5.1 | 71 | 53 | 1.199.768.479 | 861.569.467 | 194.894.294 | 7,8 |
| DMI 5.2 | 107 | 35 | 1.756.359.367 | 411.003.541 | 100.156.413 | 4,0 |
| DMI 5.3 | 351 | 208 | 519.184.863 | 155.659.824 | 18.479.287 | 0,7 |
| AP 6 | 64 | 36 | 551.732.670 | 200.868.728 | 39.552.859 | 1,6 |
| DMI 6.1 | 37 | 16 | 504.028.644 | 187.315.163 | 37.312.943 | 1,5 |
| DMI 6.2 | 27 | 20 | 47.704.027 | 13.553.565 | 2.239.916 | 0,1 |
| Total | 3405 | 1.241 | 20.820.557.014 | 11.472.733.577 | 2.492.543.402 | 100 |



B. POS Mediu

Beneficiarii din cadrul acestui PO au manifestat interes față de prefinanțare, în special în cazul AP 1 (ai cărei beneficiari sunt operatori regionali), la nivelul căreia toate proiectele – cu o singură excepție – au accesat fondurile de prefinanțare. Rata aferentă întregului PO este ridicată în ceea ce privește numărul de proiecte care au accesat prefinanțarea, cu excepția DMI 2.2 (a cărei rată este de doar 40%).

Cu toate că, în medie, doar 53% dintre proiectele din cadrul POS Mediu au accesat prefinanțare¹⁹, din punct de vedere al valorii eligibile, ponderea proiectelor care au accesat prefinanțare se ridică la aproape 89%, ceea ce înseamnă o prefinanțare totală de aproximativ 2,5 miliarde RON.

Tabelul 15: POS MEDIU - Prefinanțare acordată la nivel de AP și DMI

| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă (RON) | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Pre-finanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| AP 1 | 42 | 41 | 17.417.134.693 | 17.125.762.694 | 1.920.983.732 | 76,2 |
| AP 2 | 26 | 19 | 3.213.979.261 | 2.233.339.473 | 366.808.223 | 14,5 |
| DMI 2.1 | 21 | 17 | 2.846.312.317 | 2.181.821.961 | 363.719.158 | 14,4 |
| DMI 2.2 | 5 | 2 | 367.666.944 | 51.517.512 | 3.089.065 | 0,1 |
| AP 3 | 7 | 6 | 1.634.015.000 | 1.316.627.468 | 177.766.300 | 7,1 |
| AP 4 | 143 | 109 | 626.731.730 | 314.872.010 | 55.627.357 | 2,2 |
| AP 5 | 17 | - | 515.262.831 | - | - | - |
| DMI 5.1 | 16 | - | 492.288.379 | - | - | - |
| DMI 5.2 | 1 | - | 22.974.452 | - | - | - |
| AP 6 | 95 | - | 226.254.315 | - | - | - |
| DMI 6.1 | 84 | - | 207.578.665 | - | - | - |
| DMI 6.2 | 11 | - | 18.675.650 | - | - | - |
| Total | 330 | 175 | 23.633.377.829 | 20.990.601.645 | 2.521.185.612 | 100 |

C. POS Creșterea Competitivității Economice

La nivelul acestui PO nu s-a observat un interes semnificativ față de prefinanțare (în medie 12,8%), cu excepția DMI 2.2 și DMI 2.1, privind dezvoltarea infrastructurii publice de cercetare și stabilirea de parteneriate pentru Cercetare /Dezvoltare, care au înregistrat 78%, respectiv 50%.

Prefinanțarea a fost cel mai puțin solicitată în cadrul AP 1 (DMI 1.1), ai cărei beneficiari sunt companii. În acest caz, numai 6,3% dintre proiecte au accesat prefinanțare. Proporția este

¹⁹În cazul proiectelor aferente AP5 și AP6, ai căror beneficiari sunt autorități publice centrale, nu s-a oferit prefinanțare



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



mai mare din perspectiva valorii eligibile, dată fiind valoarea mai ridicată a proiectelor eligibile în cadrul acestui DMI, mai ales cele derulate de companiile mari.

Tabelul 16: POS CCE – Prefinanțare acordată la nivel de AP și DMI

| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|--------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Prefinanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| AP 1 | 1623 | 103 | 4.846.615.620 | 901.057.478 | 160.559.300 | 23,3 |
| DMI 1.1 | 1514 | 103 | 4.476.051.784 | 901.057.478 | 160.559.300 | 23,3 |
| DMI 1.2 | 1 | 0 | 365.180.000 | 0 | 0 | 0 |
| DMI 1.3 | 108 | 0 | 5.383.836 | 0 | 0 | 0 |
| AP 2 | 420 | 194 | 2.469.972.483 | 1.582.101.013 | 419.552.885 | 60,8 |
| DMI 2.1 | 86 | 43 | 297.747.606 | 190.047.769 | 53.901.768 | 7,8 |
| DMI 2.2 | 127 | 99 | 1.324.603.140 | 1.167.728.825 | 319.676.749 | 46,3 |
| DMI 2.3 | 207 | 52 | 847.621.737 | 224.324.419 | 45.974.368 | 6,7 |
| AP 3 | 708 | 66 | 1.002.890.795 | 153.789.990 | 40.480.092 | 5,9 |
| DMI 3.1 | 514 | - | 170.619.412 | - | - | 0 |
| DMI 3.2 | 106 | 42 | 777.512.080 | 138.457.465 | 37.177.240 | 5,4 |
| DMI 3.3 | 88 | 24 | 54.759.303 | 15.332.525 | 3.302.852 | 0,5 |
| AP 4 | 54 | 11 | 1.998.828.239 | 413.995.468 | 69.154.065 | 10,0 |
| DMI 4.1 | 27 | 5 | 568.670.682 | 131.005.420 | 20.607.078 | 3,0 |
| DMI 4.2 | 27 | 6 | 1.430.157.557 | 282.990.048 | 48.546.987 | 7,0 |
| AP 5 | 118 | - | 152.369.972 | - | - | 0 |
| DMI 5.1 | 90 | - | 126.175.417 | - | - | 0 |
| DMI 5.2 | 28 | - | 26.194.555 | - | - | 0 |
| Total | 2.923 | 374 | 10.470.677.108 | 3.050.943.949 | 689.746.342 | 100 |

D. POS Dezvoltarea Resurselor Umane

Acest program operațional a manifestat un interes ridicat față de prefinanțare (79% rata medie a PO), înregistrând rate mai scăzute, de circa 50%, în cazul AP 1 (DMI 1.1 – 1.4) și DMI 4.1. Se observă rate ridicate la nivelul unor AP foarte diferite (ajungând până la 100% în cazul DMI 3.3), ceea ce demonstrează că atractivitatea prefinanțării depinde mai degrabă de categoria de beneficiari eligibili în cadrul diverselor proiecte decât de tipul proiectelor în sine. Rata cea mai scăzută a fost înregistrată la nivelul DMI 1.3, atât din punct de vedere al numărului de proiecte care au accesat prefinanțare (45,1%), cât și din perspectiva valorii eligibile a acestora (34,3%).



Tabelul 17: POS DRU - Prefinanțare acordată la nivel de AP și DMI

| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Prefinanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| AP 1 | 404 | 243 | 4.282.449.016 | 2.543.535.111 | 410.336.009 | 20,2 |
| DMI 1.1 | 51 | 29 | 558.457.099 | 454.447.581 | 63.698.081 | 3,1 |
| DMI 1.2 | 88 | 55 | 958.567.210 | 573.575.588 | 123.998.298 | 6,1 |
| DMI 1.3 | 122 | 55 | 1.133.856.319 | 388.961.377 | 72.899.073 | 3,6 |
| DMI 1.4 | 17 | 11 | 144.238.053 | 96.434.840 | 20.394.582 | 1,0 |
| DMI 1.5 | 126 | 93 | 1.487.330.335 | 1.030.115.725 | 129.345.976 | 6,4 |
| AP 2 | 531 | 468 | 2.410.748.359 | 2.002.994.919 | 411.253.400 | 20,3 |
| DMI 2.1 | 182 | 175 | 848.184.512 | 811.527.413 | 167.597.889 | 8,3 |
| DMI 2.2 | 77 | 54 | 704.810.717 | 431.102.248 | 99.292.631 | 4,9 |
| DMI 2.3 | 272 | 239 | 857.753.129 | 760.365.258 | 144.362.880 | 7,1 |
| AP 3 | 442 | 332 | 2.380.709.085 | 2.130.998.833 | 431.661.689 | 21,3 |
| DMI 3.1 | 113 | 106 | 832.817.684 | 790.303.355 | 155.473.640 | 7,7 |
| DMI 3.2 | 306 | 203 | 1.330.722.076 | 1.123.526.152 | 223.956.137 | 11,0 |
| DMI 3.3 | 23 | 23 | 217.169.326 | 217.169.326 | 52.231.912 | 2,6 |
| AP 4 | 54 | 32 | 673.427.436 | 527.901.913 | 46.405.175 | 2,3 |
| DMI 4.1 | 37 | 19 | 447.730.548 | 309.216.146 | 21.088.549 | 1,0 |
| DMI 4.2 | 17 | 13 | 225.696.888 | 218.685.768 | 25.316.626 | 1,2 |
| AP 5 | 673 | 592 | 2.161.007.966 | 1.824.651.071 | 331.827.052 | 16,4 |
| DMI 5.1 | 410 | 377 | 1.153.529.123 | 1.064.271.735 | 210.168.543 | 10,4 |
| DMI 5.2 | 263 | 215 | 1.007.478.843 | 760.379.336 | 121.658.510 | 6,0 |
| AP 6 | 173 | 146 | 1.900.853.829 | 1.685.509.632 | 395.302.716 | 19,5 |
| DMI 6.1 | 48 | 31 | 519.634.886 | 376.448.894 | 102.530.411 | 5,1 |
| DMI 6.2 | 64 | 59 | 689.984.357 | 676.898.828 | 138.683.257 | 6,8 |
| DMI 6.3 | 55 | 51 | 632.252.642 | 586.945.337 | 139.706.987 | 6,9 |
| DMI 6.4 | 6 | 5 | 58.981.944 | 45.216.573 | 14.382.061 | 0,7 |
| AP 7 | 11 | - | 40.521.689 | - | - | - |
| DMI 7.1 | 7 | - | 37.118.492 | - | - | - |
| DMI 7.2 | 4 | - | 3.403.197 | - | - | - |
| Total | 2.288 | 1.813 | 13.849.717.380 | 10.715.591.480 | 2.026.786.042 | 100 |

E. PO Dezvoltarea Capacității Administrative

Ponderea proiectelor care au accesat prefinanțare este relativ uniform distribuită la nivelul PO (aproximativ 50-60%), cu excepția DMI 1.2, în cazul căruia numărul de proiecte este scăzut și doar 10% dintre proiecte au primit prefinanțare. Datele reflectă structura beneficiarilor eligibili în cadrul diferitelor DMI, respectiv autorități publice centrale, care au



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



beneficiat de finanțare de la bugetul de stat, și alte tipuri de beneficiari, direct eligibili pentru mecanismul de prefinanțare.

În ceea ce privește numărul de proiecte care au accesat prefinanțare, se observă un interes rezonabil la nivel de PO, însă valoarea eligibilă are o pondere foarte mică în valoarea angajată (14%), ceea ce arată că proiectele care au accesat prefinanțarea au avut, de regulă, o valoare eligibilă scăzută.

Tabelul 18: PO DCA - Prefinanțare acordată la nivel de AP și DMI

| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă (RON) | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|--------------|-------------------------|--------------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Prefinanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| AP 1 | 225 | 117 | 687.342.061 | 112.865.719 | 15.751.425 | 69,44 |
| DMI 1.1 | 109 | 60 | 277.549.664 | 31.531.980 | 6.077.390 | 26,79 |
| DMI 1.2 | 20 | 2 | 142.570.345 | 5.504.977 | 232.498 | 1,02 |
| DMI 1.3 | 96 | 55 | 267.222.052 | 75.828.762 | 9.441.536 | 41,62 |
| AP 2 | 119 | 71 | 371.460.057 | 41.090.727 | 6.932.014 | 30,56 |
| DMI 2.1 | 10 | 5 | 32.793.728 | 10.833.161 | 879.842 | 3,88 |
| DMI 2.2 | 109 | 66 | 338.666.329 | 30.257.566 | 6.052.172 | 26,68 |
| AP 3 | 17 | 0 | 43.043.247 | 0 | 0 | 0 |
| DMI 3.1 | 14 | 0 | 36.383.354 | 0 | 0 | 0 |
| DMI 3.2 | 3 | 0 | 6.659.893 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 361 | 188 | 1.101.845.365 | 153.956.446 | 22.683.439 | 100 |

F. PO Asistență Tehnică

În cadrul acestui PO, numai ADR au fost eligibile pentru prefinanțare, iar numărul de proiecte care au accesat acest mecanism reflectă în mod clar structura respectivă (11% din numărul total de proiecte, reprezentând 22,5% din valoarea eligibilă totală). Peste 99% din prefinanțare a fost acordată în cadrul AP 1, care deține o pondere de aproximativ 83% din numărul total de proiecte care au primit prefinanțare.

Tabelul 19: PO AT - Prefinanțare acordată la nivel de AP și DMI

| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă (RON) | | Prefinanțare acordată | |
|---------|-----------------|--------------|-------------------------|--------------|-----------------------|------|
| | Contractate | Prefinanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| AP 1 | 84 | 10 | 529.869.074 | 23.410.709 | 5.265.691 | 99,4 |
| 1.1 | 70 | 10 | 443.720.132 | 23.410.709 | 5.265.691 | 99,4 |
| 1.2 | 6 | 0 | 23.950.704 | 0 | 0 | 0 |
| 1.3 | 5 | 0 | 27.250.640 | 0 | 0 | 0 |
| 1.4 | 3 | 0 | 34.947.599 | 0 | 0 | 0 |
| AP 2 | 20 | 2 | 25.560.139 | 153.508 | 31.053 | 0,6 |
| 2.1 | 2 | 0 | 2.655.456 | 0 | 0 | 0 |
| 2.2 | 2 | 0 | 3.412.668 | 0 | 0 | 0 |
| 2.3 | 1 | 0 | 6.242.371 | 0 | 0 | 0 |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



| AP /DMI | Nr. de proiecte | | Valoare eligibilă (RON) | | Prefinanțare acordată | |
|--------------|-----------------|--------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|------------|
| | Contractate | Prefinanțate | Contractate | Prefinanțate | Valoare (RON) | % |
| 2.4 | 15 | 2 | 13.249.644 | 153.508 | 31.053 | 0,6 |
| AP 3 | 2 | 0 | 21.539.891 | 0 | 0 | 0 |
| 3.1 | 1 | 0 | 11.017.871 | 0 | 0 | 0 |
| 3.2 | 1 | 0 | 10.522.020 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 106 | 12 | 576.969.103 | 23.564.217 | 5.296.744 | 100 |

Analiza demonstrează în mod clar că variabila dominantă care explică accesul la prefinanțare este reprezentată de categoria de beneficiari, tipul proiectelor având o influență mai mică. De asemenea, dimensiunea proiectelor nu reprezintă un factor decisiv, având în vedere că se observă rate ridicate de prefinanțare în cazul unor proiecte de amploare din cadrul POS Mediu, dar și în cazul unor proiecte de valoare scăzută în cadrul POS DRU și PO DCA.

Utilizarea prefinanțării

A. Programul Operațional Regional

Cu o pondere de 48% din totalul prefinanțării acordate la nivel de PO, AP 2 se remarcă drept cel mai important utilizator de prefinanțare din cadrul POR. La polul opus, AP 6 și AP 4 înregistrează cele mai mici niveluri de prefinanțare, cu doar 1,6%, respectiv 5,4% din totalul la nivel de PO.

Rata rambursării prefinanțării acordate este bună în cazul tuturor AP, cu o medie de aproximativ 77%. Aceasta poate constitui un indicator alternativ relevant privind ritmul corespunzător de implementare a proiectelor. AP 4, având o rată de rambursare de doar 55,2%, este singura excepție. Totodată, AP 4 înregistrează cea mai mare rată a prefinanțării restituite, respectiv 29% din prefinanțarea acordată în total în cadrul acestei AP. Și acest fapt poate fi considerat o consecință a tipurilor de beneficiari ai acestei AP. Ratele de restituire în cazul celorlalte AP variază între 1,9% și 4,9%, cu o medie de 4,9% aferentă PO per ansamblu.

Tabelul 20: Utilizarea prefinanțării la nivel de AP în cadrul POR

| AP | Prefinanțare acordată (RON) | Prefinanțare rambursată (RON) | % | Prefinanțare restituită (RON) | Sold de prefinanțare (RON) | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|
| | | | | | | Absorbție (RON) | %* |
| 1 | 339.611.345 | 269.563.111 | 79,4 | 113.649 | 69.934.585 | 339.611.345 | 297,8 |
| 2 | 1.193.883.789 | 909.014.694 | 76,1 | 59.066.589 | 225.802.506 | 1.193.883.789 | 201,5 |
| 3 | 472.358.815 | 384.297.683 | 81,4 | 10.544.453 | 77.516.679 | 472.358.815 | 242,2 |
| 4 | 133.606.601 | 73.750.050 | 55,2 | 38.774.087 | 21.082.463 | 133.606.601 | 128,0 |
| 5 | 313.529.994 | 240.536.046 | 76,7 | 13.965.501 | 59.028.446 | 313.529.994 | 207,1 |
| 6 | 39.552.859 | 38.093.703 | 96,3 | 755.761 | 703.394 | 39.552.859 | 409,5 |
| Total | 2.492.543.402 | 1.915.255.289 | 76,8 | 123.220.040 | 454.068.073 | 2.492.543.402 | 222,4 |

* raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivel de beneficiari (aceleși indicator ca în modelul econometric)



În ceea ce privește utilizarea prefinanțării, nivelurile cele mai ridicate corespund AP 4, destinată sprijinirii întreprinderilor, și AP 6 (asistență tehnică).

B. POS Mediu

AP 1 este cel mai însemnat utilizator de prefinanțare din cadrul POS Mediu, cu 76,2% din prefinanțarea totală acordată la nivelul PO, fiind urmată la mare distanță de AP 2, cu o pondere de 14,5% din prefinanțarea totală.

Analizând stadiul de implementare din perspectiva ratei de rambursare corespunzătoare diferitelor AP, se observă o situație mai echilibrată la nivelul AP, cu o rată de rambursare medie de 31%. AP 4 înregistrează cea mai ridicată rată de rambursare (43%). Rata de restituire a prefinanțării este printre cele mai ridicate comparativ cu toate celelalte PO (25,4%), cel mai mare nivel înregistrându-se în cazul AP 2 (aproape 30%), iar cel mai scăzut nivel în cazul AP 4 (11,2%).

Tabelul 21: Utilizarea prefinanțării la nivel de AP în cadrul POS Mediu

| AP | Prefinanțare acordată (RON) | Prefinanțare rambursată (RON) | % | Prefinanțare restituită (RON) | Sold de prefinanțare (RON) | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|
| | | | | | | Absorbție (RON) | %* |
| 1 | 1.920.983.732 | 582.427.790 | 30,3 | 489.298.243 | 849.257.699 | 1.920.983.732 | 124,4 |
| 2 | 366.808.223 | 110.175.334 | 30,0 | 108.593.275 | 148.039.614 | 366.808.223 | 119,2 |
| 3 | 177.766.300 | 60.396.456 | 34,0 | 36.061.037 | 81.308.807 | 177.766.300 | 130,2 |
| 4 | 55.627.357 | 23.916.746 | 43,0 | 6.230.117 | 25.480.494 | 55.627.357 | 158,9 |
| 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 2.521.185.612 | 776.916.326 | 30,8 | 640.182.672 | 1.104.086.614 | 2.521.185.612 | 124,8 |

* raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivel de beneficiari (aceiași indicator ca în modelul econometric)

În ceea ce privește utilizarea prefinanțării, cele mai ridicate niveluri se înregistrează în cazul AP 4, destinată conservării biodiversității, care prezintă o mare varietate de beneficiari.

C. POS Creșterea Competitivității Economice

Peste 60% din prefinanțarea totală acordată la nivelul PO a fost accesată de proiecte contractate în cadrul AP 2 (Cercetare, Dezvoltare și Inovare), ai cărei beneficiari au fost atât entități publice, cât și private. AP 1, care sprijină investițiile private în sectorul productiv, a concentrat 23,3% din totalul prefinanțării acordate, urmată de AP 4 (investiții în sectorul energetic), cu o pondere de 10% din prefinanțarea totală.

Rata de rambursare la nivel de PO per ansamblu este relativ ridicată, însă variază semnificativ de la o AP la alta. Astfel, în timp ce AP 1 înregistrează cea mai bună evoluție



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



(rată de rambursare 70,3%), AP 2 și AP 3 se situează la nivelul de 52-55%, iar AP 4 rămâne destul de mult în urmă (cu rata de rambursare de 37,2%). Totodată, AP 4 se remarcă prin cea mai ridicată rată de restituire a prefinanțării acordate (16,8%), în timp ce ratele aferente celorlalte AP nu depășesc 2,2%. Rata de restituire a prefinanțării este de 2,8% din totalul prefinanțării acordate la nivelul PO în ansamblu.

Tabelul 22: Utilizarea prefinanțării la nivel de AP în cadrul POS CCE

| AP | Prefinanțare acordată (RON) | Prefinanțare rambursată (RON) | % | Prefinanțare restituită (RON) | Sold de prefinanțare (RON) | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|
| | | | | | | Absorbție (RON) | %* |
| 1 | 160.559.300 | 112.948.062 | 70,3 | 3.219.177 | 44.392.062 | 160.559.300 | 170,6 |
| 2 | 419.552.885 | 231.973.890 | 55,3 | 3.684.802 | 183.894.194 | 419.552.885 | 174,7 |
| 3 | 40.480.092 | 21.333.863 | 52,7 | 877.093 | 18.269.136 | 40.480.092 | 183,8 |
| 4 | 69.154.065 | 25.733.505 | 37,2 | 11.619.835 | 31.800.725 | 69.154.065 | 80,2 |
| 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8.286.989 | |
| Total | 689.746.342 | 391.989.319 | 56,8 | 19.400.906 | 278.356.117 | 689.746.342 | 164,8 |

* raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivel de beneficiari (același indicator ca în modelul econometric)

AP 1 – care acordă sprijin pentru investiții productive – înregistrează cele mai ridicate niveluri din punct de vedere al utilizării prefinanțării.

D. POS Dezvoltarea Resurselor Umane

Prefinanțarea este relativ uniform distribuită la nivelul AP din cadrul PO, cu excepția AP 4, care a absorbit numai 2,3% din totalul prefinanțării acordate la nivelul acestui PO. Rata de rambursare este modestă la nivel de program, reflectând ritmul mai lent de implementare din cadrul PO în ansamblu. AP 3 și AP 5 înregistrează rate de rambursare mai ridicate (68%, respectiv 64%).

Tabelul 23: Utilizarea prefinanțării la nivel de AP în cadrul POS DRU

| AP | Prefinanțare acordată (RON) | Prefinanțare rambursată (RON) | % | Prefinanțare restituită (RON) | Sold de prefinanțare (RON) | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|
| | | | | | | Absorbție (RON) | %* |
| 1 | 410.336.009 | 156.544.555 | 38,2 | 10.148.856 | 243.642.598 | 410.336.009 | 117,9 |
| 2 | 411.253.400 | 188.980.123 | 46,0 | 604.556 | 221.668.721 | 411.253.400 | 155,3 |
| 3 | 431.661.689 | 293.408.275 | 68,0 | 0 | 138.253.414 | 431.661.689 | 241,0 |
| 4 | 46.405.175 | 27.755.826 | 59,8 | 0 | 18.649.349 | 46.405.175 | 192,4 |
| 5 | 331.827.052 | 211.529.116 | 63,8 | 0 | 120.297.936 | 331.827.052 | 251,6 |
| 6 | 395.302.716 | 208.178.603 | 52,7 | 0 | 187.124.113 | 395.302.716 | 177,6 |
| 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 2.026.786.042 | 1.086.396.498 | 53,6 | 10.753.412 | 929.636.131 | 2.026.786.042 | 187,0 |

* raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivel de beneficiari (același indicator ca în modelul econometric)



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



În ceea ce privește utilizarea prefinanțării, nivelurile cele mai ridicate se înregistrează în cazul AP 3 și 4, ai căror beneficiari se încadrează în categorii diverse, sectorul ONG fiind bine reprezentat.

E. PO Dezvoltarea Capacității Administrative

Aproape 70% din prefinanțare a fost absorbită de AP 1, reflectând mai degrabă distribuția proiectelor din perspectiva valorii eligibile decât un interes deosebit față de prefinanțare. Rata de rambursare este ridicată la nivel de PO (97% în medie) și este cea mai ridicată comparativ cu celelalte PO. Cu toate acestea, sumele acordate cu titlu de prefinanțare sunt relativ modeste, iar proiectele sunt în general de tip „soft”, cu durate scurte de implementare. La nivelul PO DCA nu se înregistrează restituiri de prefinanțare.

Tabelul 24: Utilizarea prefinanțării la nivel de AP în cadrul PO DCA

| AP | Prefinanțare acordată (RON) | Prefinanțare rambursată (RON) | % | Prefinanțare restituită (RON) | Sold de prefinanțare (RON) | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|
| | | | | | | Absorbție (RON) | %* |
| 1 | 15.751.425 | 15.433.385 | 98,0 | 0 | 318.040 | 15.751.425 | 430,6 |
| 2 | 6.932.014 | 6.613.727 | 95,4 | 0 | 0 | 6.932.014 | 376,1 |
| 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 22.683.439 | 22.047.112 | 97,2 | 0 | 636.327 | 22.683.439 | 413,9 |

* raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivel de beneficiari (același indicator ca în modelul econometric)

F. PO Asistență Tehnică

Prefinanțarea a fost disponibilă numai pentru ADR, iar suma prefinanțării este determinată de structura proiectelor pentru care a fost eligibilă această categorie de beneficiari. În consecință, peste 99% din prefinanțarea totală acordată a fost accesată în cadrul AP 1. Rata de rambursare este semnificativă, în special în ceea ce privește AP 2 (100%). La nivelul acestui PO, prefinanțarea nu a fost restituită, în timp ce prefinanțarea rămasă de rambursat reprezintă doar 17% din totalul prefinanțării acordate.

Tabelul 25: Utilizarea prefinanțării la nivel de AP în cadrul PO AT

| AP | Prefinanțare acordată (RON) | Prefinanțare rambursată (RON) | % | Prefinanțare restituită (RON) | Sold de prefinanțare (RON) | Utilizarea prefinanțării | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|
| | | | | | | Absorbție (RON) | %* |
| AP 1 | 5.265.691 | 4.355.625 | 82,7 | 0 | 910.066 | 5.265.691 | 105,7 |
| AP 2 | 31.053 | 31.053 | 100 | 0 | 0 | 31.053 | 395,5 |
| AP 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 5.296.744 | 4.386.678 | 82,8 | 0 | 910.066 | 5.296.744 | 107,4 |

* raport între prefinanțarea acordată și absorbția la nivel de beneficiari (același indicator ca în modelul econometric)



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Analiza ciclului prefinanțării oferă o perspectivă relativ bună asupra ritmului general de implementare a PO și stadiului absorbției fondurilor europene. Aceasta arată că sistemul de management al FS din următoarea perioadă de programare ar trebui să aibă în vedere și indicatorii de bază ai ciclului prefinanțării în procesul de monitorizare a programelor.

Principalele categorii de beneficiari

Analiza categoriilor de beneficiari a fost realizată la nivel de PO. Au fost identificate cele mai relevante categorii de beneficiari în cazul fiecărui PO. (Acestea nu coincid cu cele opt grupuri de beneficiari definite în capitolul precedent, dar se poate realiza o corespondență cu respectivele grupuri).

1. Programul Operațional Regional

Consiliile locale sunt lideri din punct de vedere al accesării prefinanțării în cadrul AP 1 (poli de creștere, poli de dezvoltare urbană, centre urbane), alături de consiliile județene, în cadrul AP 2 (drumuri județene), concentrând 99,45%, respectiv 80,54% din totalul prefinanțării accesate. În ceea ce privește AP 3, prefinanțarea a fost acordată consiliilor județene și locale în vederea dezvoltării centrelor de sănătate, de educație și sociale. AP 4 a oferit sprijin pentru micro-întreprinderi (schema de grant), acest fapt fiind reflectat în rezultatele analizei principalilor beneficiari de prefinanțare. AP 5 are ca obiect infrastructura de turism, iar aproximativ 65% din prefinanțare a fost accesată de autorități locale. AP 6 reprezintă fonduri pentru asistență tehnică destinate ADR.

2. POS Mediu

Prefinanțarea a fost accesată cu precădere de către operatorii regionali în cazul AP 1 și autorități locale (Consilii Județene și Locale) în cazul AP 2 și AP 3. În cadrul AP 4, prefinanțarea a fost distribuită în mod echilibrat către ONG, administratori ai zonelor protejate și universități de stat. Este de remarcat faptul că nu s-a acordat prefinanțare în cadrul AP 5 și AP 6.

3. POS Creșterea Competitivității Economice

Prefinanțarea a fost accesată în special de către companiile mari, în cadrul AP 1, IMM înregistrând o rată foarte scăzută de accesare a prefinanțării (aproximativ 16,25%). În cazul AP 2, institutele de cercetare și universitățile de stat dețin ponderi similare din punct de vedere al prefinanțării primite. În ceea ce privește AP 3, prefinanțarea a fost distribuită uniform tuturor beneficiarilor. Companiile mari au accesat în mod susținut prefinanțarea în cadrul AP 4.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



4. POS Dezvoltarea Resurselor Umane

Prefinanțarea a fost distribuită diferit la nivelul beneficiarilor din cadrul tuturor AP, cu excepția AP 4, în cazul căreia se observă că prefinanțarea a fost acordată aproape tuturor beneficiarilor (94,2% dintre toate entitățile subordonate autorităților publice centrale) și, într-o anumită măsură, AP 1, în cazul căreia 60,9% din prefinanțare a fost acordată universităților de stat.

5. PO Dezvoltarea Capacității Administrative

Distribuția prefinanțării este mai diversificată la nivelul diferitelor categorii de beneficiari, mai ales în cazul AP 1. AP 2 evidențiază o proporție mai mare a Consiliilor Locale (63,6%), însă și alte categorii, precum Consiliile Județene și entitățile subordonate sau aflate sub coordonarea autorităților publice locale, sunt, de asemenea, bine reprezentate.

6. PO Asistență Tehnică

ADR au fost singura categorie care a beneficiat de prefinanțare

Tabelul 26: Ponderea beneficiarilor de prefinanțare în cadrul PO din România

| POR Beneficiar /Pondere în prefinanțare | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP6 |
|---|------|------|-------|------|------|-------|
| Consilii locale | 99,5 | - | 39,2% | - | 34,4 | - |
| Consilii județene | - | 80,5 | 29,9% | - | 30,6 | - |
| Micro-întreprinderi | - | - | - | 91,9 | - | - |
| ADI | - | - | 18,5% | - | - | - |
| ADR | - | - | - | - | - | 100,0 |

| POS Mediu | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP6 |
|-------------------------------|-------|------|-------|------|-----|-----|
| Operatori regionali | 100,0 | - | - | - | - | - |
| Consilii județene | - | 99,2 | - | - | - | - |
| Consilii locale | - | - | 98,9% | - | - | - |
| ONG | - | - | - | 33,9 | - | - |
| Administratori zone protejate | - | - | - | 31,3 | - | - |
| Universități de stat | - | - | - | 20,4 | - | - |

| POS CCE | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 |
|--------------------------|------|------|-------|------|-----|
| Consilii locale | - | - | 21,6% | - | - |
| Consilii județene | - | - | 21,6% | - | - |
| Întreprinderi mari | 67,1 | - | - | 86,3 | - |
| Întreprinderi mijlocii | 16,2 | - | - | - | - |
| Întreprinderi mici | 16,5 | - | - | - | - |
| Institute de cercetare | - | 35,8 | - | - | - |
| Universități de stat | - | 39,2 | 23,0% | - | - |
| Unități sanitare publice | - | 12,5 | 25,6% | - | - |

Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din Instrumentele Structurale



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



| POS DRU | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP 6 | AP |
|--|------|------|-------|------|------|-------|----|
| Autorități publice centrale | 12,0 | - | - | - | - | - | - |
| Entități subordonate autorităților publice | 16,6 | -- | - | 94,2 | - | 8,8% | - |
| Companii | - | 17,1 | 23,5% | - | 24,7 | 13,6% | - |
| ONG | - | 45,4 | 38,6% | - | 60,8 | 66,5% | - |
| Universități de stat | 60,9 | 15,5 | 12,6% | - | - | - | - |

| PO DCA | AP1 | AP2 | AP3 | | | |
|--|------|------|-----|--|--|--|
| Consilii locale | 27,2 | 63,6 | - | | | |
| Consilii județene | 20,5 | 14,3 | - | | | |
| ONG | 14,5 | - | - | | | |
| Autorități publice centrale | 12,9 | - | - | | | |
| Entități subordonate autorităților publice | - | 17,7 | - | | | |

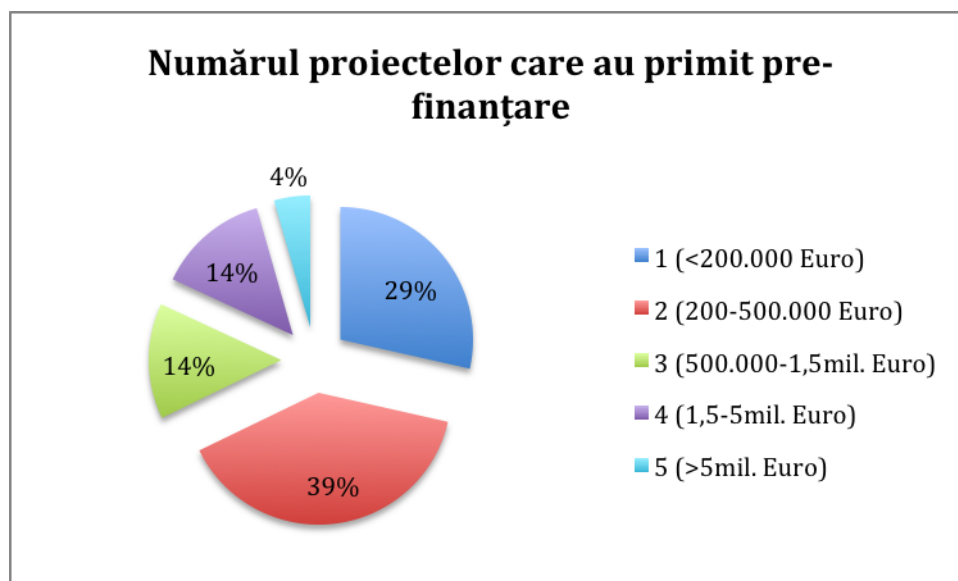
| PO AT | AP1 | AP2 | AP3 | | | |
|-------|------|------|-----|--|--|--|
| ADR | 100% | 100% | - | | | |

Prefinanțarea în funcție de valoarea proiectelor

Analiza prefinanțării din perspectiva valorii proiectelor a avut ca punct de pornire definirea a cinci intervale de valoare (eligibilă) a proiectelor. Conform așteptărilor, proiectele de valoare mai ridicată (peste 1.500.000 EUR) dețin cea mai mare pondere în prefinanțarea acordată la nivelul tuturor PO, cu excepția PO DCA, în cazul căruia prefinanțarea a fost acordată în principal proiectelor cu valori cuprinse între 200.000 și 500.000 EUR. Acest fapt reflectă natura specifică a proiectelor derulate în cadrul acestui PO.

În ceea ce privește numărul de proiecte care au accesat prefinanțarea, distribuția este relativ uniformă la nivelul celor cinci intervale de valoare definite, cel mai mare număr de proiecte (însă nu majoritatea lor) încadrându-se în intervalul 200.000 - 500.000 EUR. În cazul PO de mai mici dimensiuni, aproximativ 73% dintre proiecte sunt sub 200.000 EUR în cadrul PO DCA și aproape 42% dintre proiectele PO AT au avut valori cuprinse între 500.000 EUR și 1,5 milioane EUR. Tabelele de mai jos conțin date detaliate la nivelul fiecărui PO.

Figura 1: Numărul proiectelor care au primit prefinanțare, în funcție de valoarea proiectelor



Analiza arată că dimensiunea relativă a unui proiect (ca valoare) nu reprezintă un factor decisiv în cadrul sistemului de prefinanțare, existând cerere la nivelul tuturor PO și în cadrul fiecărui interval de valori.

Tabelul 27: Prefinanțarea în funcție de valoarea proiectelor

| Valoare proiect | POR | POS Mediu | POS CCE | POS DRU | PO DCA | PO AT | Toate PO |
|--|--------|-----------|---------|---------|--------|--------|----------|
| Nr. de proiecte care au primit prefinanțare | | | | | | | |
| <200.000EUR | 112 | 27 | 80 | 141 | 138 | 4 | 502 |
| 200.000-500.000EUR | 436 | 47 | 114 | 944 | 43 | 3 | 1.587 |
| 500.000-1.500.000EUR | 347 | 25 | 100 | 279 | 4 | 5 | 760 |
| 1.500.000-5.000.000EUR | 224 | 10 | 47 | 448 | 3 | - | 732 |
| >5.000.000EUR | 122 | 66 | 33 | 1 | - | - | 222 |
| | 1.241 | 175 | 374 | 1.813 | 188 | 12 | 3.803 |
| % din numărul total de proiecte contractate | | | | | | | |
| <200.000EUR | 9,0% | 15,4% | 21,4% | 7,8% | 73,4% | 33,3% | |
| 200.000-500.000EUR | 35,1% | 26,9% | 30,5% | 52,1% | 22,9% | 25,0% | |
| 500.000-1.500.000EUR | 28,0% | 14,3% | 26,7% | 15,4% | 2,1% | 41,7% | |
| 1.500.000-5.000.000EUR | 18,0% | 5,7% | 12,6% | 24,7% | 1,6% | - | |
| >5.000.000EUR | 9,8% | 37,7% | 8,8% | 0,1% | - | - | |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| % din totalul prefinanțării acordate | | | | | | | |
| <200.000EUR | 0,5% | 0,1% | 1,1% | 1,0% | 47,4% | 1,3% | |
| 200.000-500.000EUR | 4,0% | 0,4% | 5,4% | 11,9% | 36,4% | 32,0% | |
| 500.000-1.500.000EUR | 9,7% | 0,6% | 16,6% | 16,7% | 7,5% | 66,8% | |
| 1.500.000-5.000.000EUR | 29,8% | 0,7% | 24,1% | 70,4% | 8,7% | - | |
| >5.000.000EUR | 55,9% | 98,1% | 52,7% | - | - | - | |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

6.4 Factori limitativi și probleme întâmpinate de beneficiari privind accesarea și utilizarea prefinanțării

Evaluarea a abordat aspectele legate de factorii limitativi pentru accesarea și utilizarea prefinanțării printr-o analiză a situației diferitelor grupuri de beneficiari și tipuri de proiecte. În cadrul analizei asupra diferitelor tipuri de proiecte, a fost realizată distincția între proiectele care implică ajutor de stat și cele care nu implică ajutor de stat pentru a evidenția diferențele semnificative dintre seturile de condiții impuse beneficiarilor la accesarea prefinanțării. Au fost utilizate mai multe surse de informații, inclusiv analiza documentelor, sondaj și interviuri cu beneficiarii, interviuri cu autorități și instituții financiare. Majoritatea constatărilor care se desprind din analiza documentelor (precum Raportul Național Strategic de Evaluare la nivelul CSNR și Rapoartele Anuale de Implementare) au fost ulterior confirmate prin intermediul sondajului în rândul beneficiarilor și prin interviurile derulate.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Factori limitativi pentru accesarea prefinanțării

Principalii factori limitativi pentru accesarea prefinanțării sunt similari în cazul beneficiarilor proiectelor care implică sau care nu implică ajutor de stat, cu o excepție. Aceștia sunt:

- Factori limitativi în cazul beneficiarilor proiectelor care implică ajutor de stat
 - garanția solicitată pentru acordarea prefinanțării
 - cantitatea scăzută de prefinanțare
 - ritmul accelerat de recuperare impus
- Factori limitativi în cazul beneficiarilor proiectelor care nu implică ajutor de stat
 - cantitatea scăzută de prefinanțare
 - ritmul accelerat de recuperare impus

Pe lângă acești factori, trebuie avut în vedere faptul că – așa cum relevă un număr semnificativ de răspunsuri din cadrul sondajului – ambele tipuri de beneficiari, respectiv cei aflați sub incidența ajutorului de stat și cei aflați în afara incidenței ajutorului de stat, au menționat printre factorii limitativi „cerințele administrative complexe pentru obținerea prefinanțării”. Acest aspect nu a fost confirmat de celelalte surse de informații.

Garanția bancară solicitată pentru acordarea prefinanțării a determinat neaccesarea prefinanțării și decizia beneficiarilor de a amâna depunerea cererilor de prefinanțare. Pentru a emite garanția, băncile întreprind analize similare din punct de vedere al duratei și cerințelor aferente ca și în cazul acordării de credite. De regulă, IMM și mai ales microîntreprinderile nu reușesc să obțină garanții bancare.

Beneficiarii consideră că ratele de prefinanțare aplicate în prezent sunt prea scăzute. Acest fapt, la care se adaugă procedurile birocratice pentru obținerea prefinanțării, caracterizate drept semnificative, a descurajat solicitările pentru prefinanțare.

Ritmul accelerat de recuperare a determinat o parte dintre beneficiari să nu solicite prefinanțare, pentru a evita să o restituie în cazul în care nu ar reuși să respecte cerințele privind depunerea CR. De exemplu, beneficiarii nu au putut îndeplini întotdeauna cerințele administrative de a prezenta contractele de livrări de bunuri sau prestări de servicii pentru a obține prefinanțare.

Au mai fost identificați următorii factori limitativi:

- calitatea informațiilor disponibile referitoare la prefinanțare
- frecvența de modificare a reglementărilor și condițiilor privind prefinanțarea

Calitatea informațiilor disponibile privind prefinanțarea are efect asupra capacității beneficiarilor de a planifica fluxurile de numerar din cadrul proiectelor. Aparent, acest factor poate determina atât neaccesarea prefinanțării, cât și amânarea depunerii solicitărilor pentru prefinanțare. Modificările frecvente la nivelul reglementărilor și condițiilor referitoare la sistemul prefinanțării pot descuraja solicitările de prefinanțare din partea beneficiarilor.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Dintre principalele (opt) grupuri de beneficiari definite, autoritățile locale au exprimat cele mai puține nemulțumiri privind factorii limitativi în accesarea prefinanțării.

Factori limitativi pentru utilizarea prefinanțării

Principalii factori limitativi identificați în legătură cu utilizarea prefinanțării sunt următorii:

- calitatea slabă a activității furnizorilor
- complexitatea procedurii de achiziții publice
- schimbările din contextul economic (față de momentul depunerii cererii de finanțare)
- calitatea slabă a proiectelor tehnice.

În foarte multe cazuri, activitatea furnizorilor nu se ridică la înălțimea așteptărilor, provocând întâzieri în implementare și împiedicând beneficiarii să depună CR la termenele prevăzute. Procedurile de achiziții publice nu corespund, de regulă, planificării inițiale a proiectelor, ducând adesea la decalaje de timp considerabile, care întârzie depunerea CR.

Schimbările din contextul economic (de la depunerea cererii de finanțare) au avut o influență semnificativă asupra multor proiecte depuse la începutul perioadei de programare, când intervalul de timp dintre depunerea cererii de finanțare și începutul implementării se măsoară în ani. În consecință, costurile și fluxurile de numerar ale proiectelor nu au mai fost în concordanță cu cele planificate inițial.

Calitatea slabă a proiectelor tehnice a fost recunoscută la toate nivelurile, inclusiv de către beneficiari. Implementarea proiectelor necorespunzător concepute se dovedește adesea o provocare, ceea ce influențează și utilizarea prefinanțării.

Au mai fost identificați următorii factori limitativi privind utilizarea prefinanțării:

- Modificarea reglementărilor și condițiilor referitoare la prefinanțare (rata de prefinanțare, autorizarea a 60% din prima tranșă, etc.);
- Întârzieri în acordarea prefinanțării de către AM /OI.

Uneori, modificarea reglementărilor și condițiilor referitoare la prefinanțare are loc în timpul implementării proiectelor, cu efecte asupra planificării fluxurilor de numerar. Întârzierile în acordarea prefinanțării de către AM /OI au fost menționate în repetate rânduri ca răspuns la întrebările deschise din cadrul sondajului la nivelul beneficiarilor, acestea fiind considerate ca având un efect considerabil asupra fluxurilor de numerar din proiecte.

Problemele și factorii limitativi identificați au fost discutați în cadrul interviurilor cu autoritățile competente. Conform reprezentanților acestora, principalii factori care împiedică utilizarea corespunzătoare a prefinanțării sunt:

- (1) capacitatea financiară și administrativă redusă la nivelul beneficiarilor;
- (2) calitatea slabă a proiectelor tehnice;
- (3) instabilitatea cadrului normativ și legislativ aferent IS.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Discuțiile cu instituțiile financiare (CEC Bank, Unicredit Țiriac Bank, Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM (FNGCIMM), Fondul European de Investiții) au relevat probleme specifice privind cofinanțarea proiectelor cofinanțate din fonduri europene. Din punctul de vedere al băncilor, principala piedică pentru buna funcționare a mecanismului prefinanțării constă în garanția bancară solicitată beneficiarilor proiectelor care implică ajutor de stat, în vederea obținerii prefinanțării. Procesul de evaluare a bonității beneficiarilor și rentabilității proiectelor acestora permite băncilor să își contureze o imagine a sistemului de implementare a IS. Băncile intervievate au menționat că principala problemă este reprezentată de capacitatea financiară a beneficiarilor, însă calitatea proiectelor și procedurile de achiziții publice constituie, de asemenea, factori semnificativi de risc. Cu toate că doresc să se implice în acest proces, băncile tind mai degrabă să caute soluții împotriva riscurilor de neplată decât să sprijine clienții în vederea accesării IS.

Reprezentanții FNGCIMM și-au exprimat disponibilitatea de a sprijini pe viitor beneficiarii de mai mici dimensiuni ai IS – care au mai puține șanse de a obține credite de la bănci – furnizându-le garanții, inclusiv garanțiile solicitate pentru prefinanțare. Actuala legislație nu a permis acest lucru în cazul FSC, dar în ceea ce privește Programul Național de Dezvoltare Rurală s-a dovedit a fi un real factor de succes din punct de vedere al absorbției.

6.5 Efectele utilizării necorespunzătoare a prefinanțării

Analizele și interviurile derulate au confirmat faptul că utilizarea necorespunzătoare a prefinanțării se regăsește numai în cazurile de utilizare a prefinanțării contrar prevederilor contractelor de finanțare. Cea mai comună problemă a constat în nerespectarea graficului asumat de depunere a CR și, implicit, în obligația beneficiarilor de a restitui prefinanțarea către AM. Situația prefinanțării restituite a fost analizată atât la nivel de PO, cât și la nivel de AP /DMI.

Merită evidențiate mai multe aspecte privind prefinanțarea restituită. Majoritatea restituirilor de prefinanțare au început în anul 2011. Din punct de vedere juridic, mecanismul de punere în aplicare a acestei obligații nu a fost clar definit până în anul 2012, fiind astfel posibil să se fi restituit mai puține fonduri decât ar fi fost necesar în conformitate cu condițiile stabilite. De asemenea, nici în prezent nu au fost formulate prevederi de natură juridică și operațională în vederea adaptării valorii prefinanțării la valoarea reală a proiectelor (aceasta fiind, în multe cazuri, mai mică decât valoarea contractată, ca de exemplu în cazul POS DRU). În principiu, prefinanțarea restituită ar trebui utilizată pentru a acorda prefinanțare altor beneficiari, însă aceiași beneficiari care fuseseră nevoiți să o restituie au posibilitatea de a depune o nouă solicitare de prefinanțare. Un aspect important este acela că informațiile raportate cu privire la POS DRU, unul dintre principalii „consumatori” la nivelul PO și în cazul cărui suma corespunzătoare restituită este foarte redusă, nu pot fi considerate de încredere.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabelul 28: Analiza prefinanțării restituite

| POR/Pondere prefinanțare | La nivelul PO | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP6 |
|--------------------------|--|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Prefinanțare acordată | 2.492.543.402 | 339.611.345 | 1.193.883.789 | 472.358.815 | 133.606.601 | 313.529.994 | 39.552.859 |
| Prefinanțare restituită | 123.020.040 | 113.649 | 59.066.589 | 10.544.453 | 38.774.087 | 13.965.501 | 755.761 |
| Procent | 4,9% | 0,03% | 4,95% | 2,23% | 29,02% | 4,45% | 1,91% |
| POS Mediu | La nivelul PO | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP6 |
| Prefinanțare acordată | 5.521.185.612 | 1.920.983.732 | 366.808.223 | 177.766.300 | 55.627.357 | | |
| Prefinanțare restituită | 640.182.672 | 489.298.243 | 108.593.275 | 36.061.037 | 6.230.117 | | |
| Procent | 25,4% | 25,47% | 29,60% | 20,29% | 11,20% | | |
| POS CCE | La nivelul PO | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP6 |
| Prefinanțare acordată | 689.746.342 | 160.559.300 | 419.552.885 | 40.480.092 | 69.154.065 | | |
| Prefinanțare restituită | 19.400.906 | 3.219.177 | 3.684.802 | 877.093 | 11.619.835 | | |
| Procent | 2,8% | 2,00% | 0,88% | 2,17% | 16,80% | | |
| POS DRU | La nivelul PO | AP1 | AP2 | AP3 | AP4 | AP5 | AP6 |
| Prefinanțare acordată | 2.026.786.042 | 410.336.009 | 411.253.400 | 431.661.689 | 46.405.175 | 331.827.052 | 395.302.716 |
| Prefinanțare restituită | 10.753.412 | 10.148.856 | 604.556 | | | | |
| Procent | 0,5% | 2,47% | 0,15% | | | | |
| PO DCA | | AP1 | AP2 | AP3 | | | |
| | Nu se înregistrează restituiri de prefinanțare | | | | | | |
| PO AT | | AP1 | AP2 | AP3 | | | |
| | Nu se înregistrează restituiri de prefinanțare | | | | | | |



Cea mai mare pondere a prefinanțării restituite în cazul POR se regăsește la nivelul AP 4 (DMI 4.1, aproape 35%, și 4.3, peste 20%), vizând beneficiarii din mediul privat care dezvoltă structuri de sprijin al afacerilor și investiții pentru întreprinderi. Aceste DMI sunt urmate de DMI 5.2, acoperind diverse categorii de beneficiari care implementează proiecte aflate sub incidența schemelor de ajutor de stat, pentru dezvoltarea infrastructurii de turism.

Autoritățile locale și operatorii regionali au înregistrat cea mai mare proporție din prefinanțarea restituită în cazul POS Mediu, care reprezintă totodată PO cel mai eficace din punct de vedere al respectării obligațiilor contractuale referitoare la utilizarea prefinanțării.

POS CCE evidențiază în general rate reduse de restituire a prefinanțării – sub 5% – cu excepția AP 4, în special DMI 4.1, cu o rată totală de 17%, respectiv 56% la nivelul DMI 4.1.

În ceea ce privește POS DRU, ratele de restituire a prefinanțării sunt de regulă foarte scăzute, ceea ce indică fie existența unor date incomplete, fie o capacitate redusă de punere în aplicare a mecanismului. DMI 1.1 reprezintă o excepție, în cazul acestuia fiind restituită aproape 7% din prefinanțarea acordată.

6.6 Impactul mecanismului de prefinanțare asupra obiectivului său

Modelul econometric a fost utilizat pentru a analiza impactul prefinanțării acordate și al altor factori asupra ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor. În acest scop, a fost utilizată următoarea funcție:

$$\ln AR_i = \beta_0 + \beta_1 \ln UR_i + \beta_2 \ln Pr_i + \beta_3 \ln Dif_pref_claim_i + \beta_4 \ln Dif_claim_ramb_i + \beta_5 \ln ACC_i + \varepsilon_i$$

unde:

- AR_i este rata de absorbție pentru beneficiarul i (în procente, la nivel de beneficiar);
- UR_i este utilizarea prefinanțării pentru beneficiarul i (în procente, la nivel de beneficiar);
- Pr_i este procentul mediu al prefinanțării, conform legislației specifice;
- $Dif_pref_claim_i$ este diferența medie (în zile lucrătoare) dintre data primei plăți aferente prefinanțării și data de înregistrare a primei CR.
- $Dif_claim_ramb_i$ este diferența medie (în zile lucrătoare) dintre data de înregistrare a primei CR și data primei rambursări.
- ACC_i reprezintă accesul la prefinanțare (ca procent, la nivel de beneficiar).

Datele utilizate în cadrul modelului au fost stabilite conform următorilor pași:

Datele din SMIS și datele furnizate de AM au fost agregate, iar pentru fiecare dintre proiectele care au primit prefinanțare au fost calculate următoarele valori:



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- A_t – Absorbție = Per_auth_amount+Amortisation_amount;
- Dif_pref_claim – diferența medie (în zile lucrătoare) dintre data primei plăți aferente prefinanțării și data de înregistrare a primei CR.
- Dif_claim_ramb – diferența medie (în zile lucrătoare) dintre data de înregistrare a primei CR și data primei rambursări.
- π_t - procentul maxim al prefinanțării, conform legislației specifice.
- MP_t – Prefinanțare maximă = π_t *Buget eligibil;
- AR_t – Rata de absorbție = Absorbție /Buget nerambursabil;
- UR_t – Utilizarea prefinanțării = Absorbție /Prefinanțare acordată.
- ACC_t - Acces la Prefinanțare=Prefinanțare /Prefinanțare maximă.

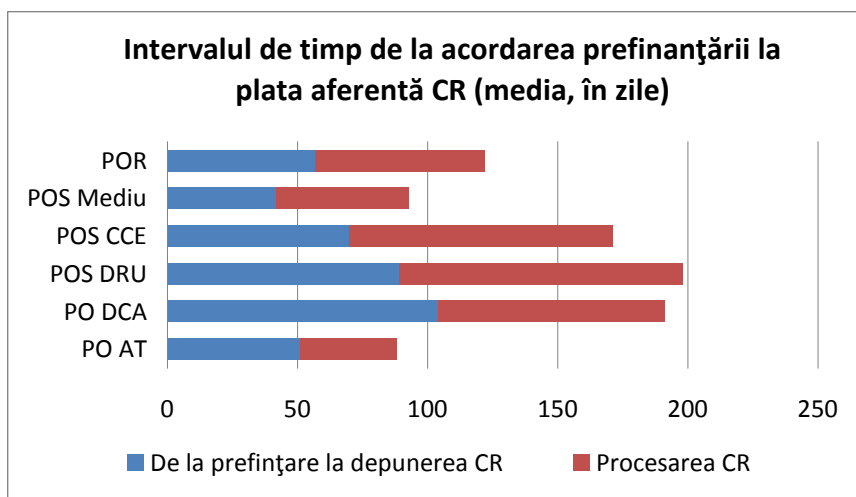
Intervalele de timp dintre acordarea prefinanțării și depunerea CR

Tabelul prezintă numărul calculat de zile dintre (a) prima plată aferentă prefinanțării și depunerea primei CR și (b) depunerea primei CR și plata aferentă acesteia.

Tabelul 29: Intervalele medii (în zile lucrătoare) la nivel de PO în cadrul ciclului de rambursare

| PO | Dif_pref_claim | Dif_claim_ramb | Interval de timp total |
|--------------|----------------|----------------|------------------------|
| | (a) | (b) | |
| 1. POR | 57 | 65 | 122 |
| 2. POS Mediu | 42 | 51 | 93 |
| 3. POS CCE | 70 | 101 | 171 |
| 4. POS DRU | 89 | 109 | 198 |
| 5. PO DCA | 104 | 87 | 191 |
| 6. PO AT | 51 | 37 | 88 |

Figura 2: Intervalele de timp aferente rambursării



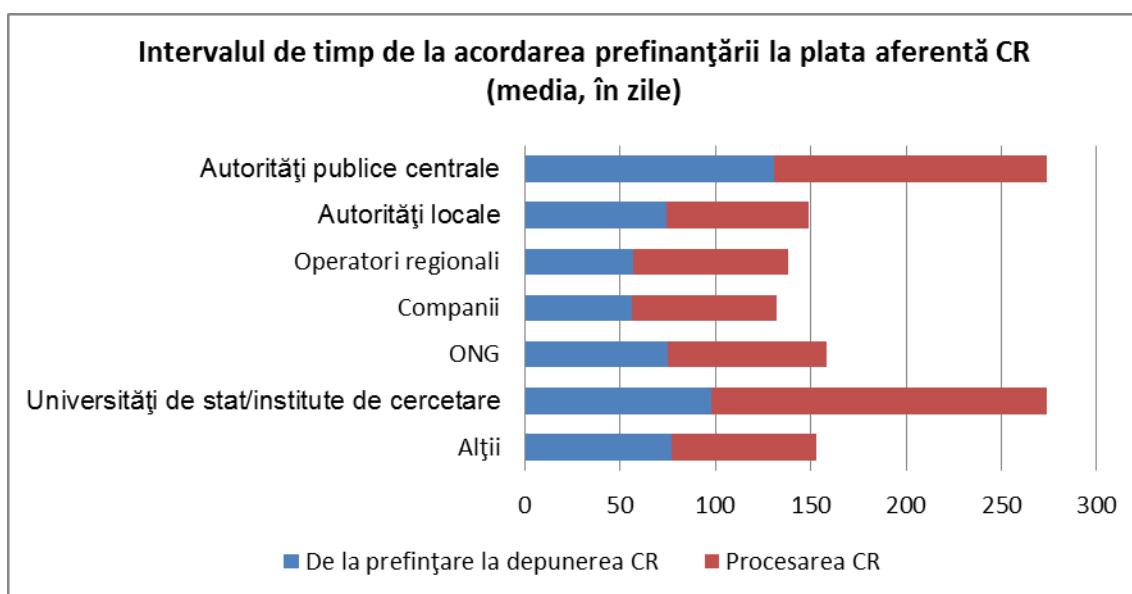
Datele și graficul arată că în cazul a două PO de mari dimensiuni (POS CCE, POS DRU), intervalul de timp dintre primirea prefinanțării și efectuarea plății aferente primei CR este de aproape 200 de zile. Datele mai evidențiază faptul că timpul necesar autorităților pentru procesarea unei CR depășește intervalul dintre momentul acordării prefinanțării și depunerii primei CR de către beneficiar. Acesta a reprezentat un rezultat neașteptat și a relevat o eficiență redusă în procesarea CR.

Aceeași analiză a fost realizată pe categorii de beneficiari, cu următoarele rezultate:

Tabelul 30: Intervalele medii (în zile lucrătoare) pe categorii de beneficiari în cadrul ciclului de rambursare

| Beneficiar | De la prefinanțare la depunerea CR | Procesarea CR | Interval de timp total |
|--|------------------------------------|---------------|------------------------|
| Autorități publice centrale | 131 | 143 | 274 |
| Companii | 56 | 76 | 132 |
| Autorități locale | 74 | 75 | 149 |
| ONG | 75 | 83 | 158 |
| Operatori regionali | 57 | 81 | 138 |
| Universități de stat /institute de cercetare | 98 | 176 | 174 |
| Alții | 77 | 76 | 153 |

Figura 3: Intervalele de timp aferente rambursării pe categorii de beneficiari



Datele arată că autoritățile publice centrale²⁰ și universitățile de stat înregistrează cele mai lungi intervale de timp, ambele depășind 250 de zile dintre data primirii prefinanțării și plata aferentă primei CR. De asemenea, procesarea CR durează semnificativ mai mult în cazul ambelor categorii. Aceste date ar putea indica probleme la nivel de sistem în ceea ce privește prelucrarea CR în cazul acestor două grupuri de beneficiari.

Numărul de zile înregistrat de aceste două grupuri de beneficiari la nivel de OP a fost analizat mai detaliat, pentru a detalia constatările.

Intervale de timp aferente Autorităților publice centrale

Tabelul 31: Intervalele de timp pentru rambursare – Autorități publice centrale

| OP | Dif_claim_ramb | Dif_pref_claim |
|---------|----------------|----------------|
| POR | 47 | 55 |
| POS CCE | 55 | 92 |
| POS DRU | 157 | 146 |
| PO DCA | 83 | 80 |

Conform tabelului de mai sus, se remarcă anumite diferențe în comportamentul beneficiarilor în ceea ce privește perioada de timp dintre prima prefinanțare acordată, prima CR înregistrată și prima rambursare. Cel mai mare interval se regăsește în cazul POS DRU,

²⁰această categorie este neeligibilă pentru prefinanțare, beneficiarii solicită și se înregistrează ca beneficiar de prefinanțare în cazul în care au acționat în calitate de lider de asociere, în numele partenerilor (ONG sau alte tipuri de entități).



respectiv 157 și 146 de zile între depunerea și plata primei CR prima prefinanțare acordată, respectiv între prima plată de prefinanțare și depunerea primei CR.

Tabelul 32: Intervalele de timp pentru rambursare - Universități de stat / institute de cercetare

| OP | Dif_claim_ramb | Dif_pref_claim |
|-----------|----------------|----------------|
| POR | 47 | 65 |
| POS Mediu | 49 | 100 |
| POS CCE | 104 | 81 |
| POS DRU | 368 | 125 |
| PO DCA | 109 | 74 |

Conform tabelului de mai sus, se remarcă anumite diferențe în comportamentul beneficiarilor universității de stat și institute de cercetare în ceea ce privește perioada de timp dintre prima prefinanțare acordată, prima CR înregistrată și prima rambursare. Cel mai mare interval se regăsește în cazul POS DRU, respectiv 368 de zile între depunerea primei CR și prima rambursare²¹ și 125 de zile între prima prefinanțare acordată și prima CR.

Tabelul 33: Indicatori privind absorbția și utilizarea prefinanțării (valori medii)

| PO | Beneficiar | Rata de absorbție | Utilizarea prefinanțării | Acces la prefinanțare |
|-----------|--|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| POR | Autorități publice centrale | 77% | 243% | 90% |
| POR | Companii | 78% | 197% | 97% |
| POR | Autorități locale | 50% | 314% | 67% |
| POR | ONG | 57% | 501% | 65% |
| POR | Alții | 80% | 472% | 81% |
| POR | Universități de stat și institute de cercetare | 52% | 167% | 100% |
| POS Mediu | Autorități locale | 29% | 183% | 64% |
| POS Mediu | ONG | 43% | 230% | 77% |
| POS Mediu | Alții | 45% | 198% | 89% |
| POS Mediu | Operatori regionali | 18% | 174% | 50% |
| POS Mediu | Universități de stat și institute de cercetare | 57% | 398% | 67% |
| POS CCE | Autorități publice centrale | 100% | 398% | 100% |
| POS CCE | Companii | 74% | 237% | 78% |
| POS CCE | Autorități locale | 68% | 334% | 87% |

²¹ Acesta este rezultatul unei combinații de factori, precum lipsa temporară de fonduri, capacitate instituțională insuficientă pentru procesarea CR, etc., însă o analiză mai detaliată în acest sens excede sfera de cuprindere a prezentei evaluări.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ

Instrumente Structurale
2007 - 2013

| PO | Beneficiar | Rata de absorbție | Utilizarea prefinanțării | Acces la prefinanțare |
|---------|--|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| POS CCE | Universități de stat /institute de cercetare | 72% | 300% | 91% |
| POS DRU | Autorități publice centrale | 36% | 354% | 58% |
| POS DRU | Companii | 61% | 364% | 70% |
| POS DRU | Autorități locale | 38% | 291% | 59% |
| POS DRU | ONG | 51% | 306% | 72% |
| POS DRU | Alții | 48% | 435% | 60% |
| POS DRU | Operatori regionali | 30% | 238% | 50% |
| POS DRU | Universități de stat și institute de cercetare | 30% | 200% | 59% |
| PO DCA | Autorități publice centrale | 43% | 692% | 47% |
| PO DCA | Autorități locale | 75% | 400% | 65% |
| PO DCA | ONG | 74% | 363% | 75% |
| PO DCA | Universități de stat și institute de cercetare | 76% | 756% | 52% |
| PO AT | ONG | 49% | 197% | 85% |

Din punct de vedere al celor trei indicatori relevanți privind absorbția și prefinanțarea, se observă diferențe între PO, dar și între beneficiarii aceluiași PO. De exemplu, în cazul POS DRU, categoria ONG a înregistrat o rată medie de absorbție la nivel de beneficiari de 51% (amortizarea prefinanțării și plățile nete raportate la grantul contractat), o utilizare a prefinanțării de 306% (suma absorbită a fost de aproape trei ori mai mare decât prefinanțarea acordată), în timp ce accesul la prefinanțare a fost de 72% (prefinanțarea acordată a reprezentat 72% din prefinanțarea maximă disponibilă prevăzută de legislație).

Tabelul 34: Indicatori privind absorbția și utilizarea prefinanțării la nivel de PO

| PO | Rata de absorbție | Utilizarea prefinanțării | Acces la prefinanțare |
|-----------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| POR | 57% | 315% | 73% |
| POS Mediu | 35% | 209% | 69% |
| POS CEE | 73% | 273% | 84% |
| POS DRU | 50% | 319% | 68% |
| PO DCA | 74% | 421% | 65% |
| PO AT | 49% | 197% | 85% |

Din punct de vedere al eficacității prefinanțării, cele mai bune rezultate se regăsesc în cazul PO DCA, care înregistrează o utilizare a prefinanțării de 421%, ceea ce înseamnă că PO DCA a absorbit 4,21 RON pentru fiecare RON acordat cu titlu de prefinanțare.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabelul 35: Indicatori privind absorbția și utilizarea prefinanțării – categorii de beneficiari

| Beneficiar | Rata de absorbție | Utilizarea prefinanțării | Acces la prefinanțare |
|--|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| Autorități publice centrale | 40% | 369% | 59% |
| Companii | 69% | 281% | 80% |
| Autorități locale | 54% | 323% | 67% |
| ONG | 52% | 327% | 71% |
| Alții | 52% | 411% | 66% |
| Operatori regionali | 19% | 179% | 50% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 46% | 249% | 70% |

În ceea ce privește cei trei indicatori relevanți referitori la absorbție și prefinanțare, se remarcă anumite diferențe între categoriile de beneficiari. De exemplu, companiile au înregistrat o rată medie de absorbție de 69%, în condițiile unei utilizări a prefinanțării de 281% (suma absorbită a fost de 2,81 ori mai mare decât prefinanțarea acordată), în timp ce accesul la prefinanțare a fost de 80% (prefinanțarea acordată acestora a reprezentat 80% din valoarea maximă a prefinanțării disponibile conform legislației).

Modelul de regresie a fost estimat la nivelul bazei de date integrale, în cazul tuturor PO, dar numai în ceea ce privește proiectele finalizate.

Rezultatele modelului de regresie

| Analiza dispersiei | | | | | |
|-----------------------|------|-----------------|---------------|-----------|--------|
| Sursa | DF | Suma pătratelor | Medie Pătrată | Valoare F | Pr > F |
| Model | 5 | 510,99 | 102,19 | 3145,83 | <,0001 |
| Eroare | 1083 | 35,18 | 0,03 | | |
| Total Corectat | 1088 | 546,18 | | | |

R-Square 0,93

Adj R-Sq 0,93

| Parametrii estimați | | | | |
|---------------------|--------------------|-----------------|-----------|---------|
| Variabila | Parametru Estimate | Eroare Standard | Valoare t | Pr > t |
| Intercept | 0,145 | 0,079 | 1,830 | 0,068 |
| ln_ur | 0,929 | 0,020 | 45,530 | <,0001 |
| lnpr | 0,844 | 0,035 | 23,850 | <,0001 |
| ln_acc | 0,995 | 0,013 | 79,360 | <,0001 |
| Indif1 | -0,019 | 0,009 | -2,110 | 0,035 |
| Indif2 | -0,024 | 0,009 | -2,690 | 0,007 |

Modelul de regresie estimat a relevat următoarele:

- Modelul este valid, iar ponderea influenței variabilelor explicative asupra ratei de absorbție este ridicată (93%).
- Între nivelul utilizării prefinanțării și rata de absorbție există o corelație semnificativă, pozitivă: dacă utilizarea prefinanțării crește cu 1%, atunci nivelul absorbției crește cu 0,92%.
- Rata de prefinanțare și accesul la prefinanțare exercită o influență pozitivă asupra ratei de absorbție, în timp ce intervalul dintre plata prefinanțării, depunerea CR și rambursare exercită o influență negativă asupra ratei de absorbție.
- Dacă accesul la prefinanțare crește cu 1%, atunci rata de absorbție la nivel de beneficiar crește cu 0,99%.
- O creștere de 1% a ratei prefinanțării determină o creștere de 0,84% a ratei de absorbție.
- Influența intervalului dintre prima plată aferentă prefinanțării și depunerea primei CR este mai redusă decât cea a intervalului dintre depunerea primei CR și prima rambursare.

Modelul econometric a fost de asemenea estimat la nivel de PO, cu scopul de a identifica diferențele structurale dintre programele operaționale și de a determina influența fiecărui factor asupra ratei de absorbție.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabelul 36: Coeficienții de elasticitate aferenți modelului de regresie – PO

| OP | Intercept | Acces la prefinanțare | Utilizarea prefinanțării | Dif_claim_reimbursement | Rata de prefinanțare |
|----|-----------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|
| 1 | 0,051 | 1,221 | 0,963 | -0,086 | 0,585 |
| 2 | -0,467 | 1,039 | 0,989 | * | 0,656 |
| 3 | -1,087 | 0,385 | 0,950 | -0,043 | 0,108 |
| 4 | 0,222 | 1,001 | 0,962 | -0,040 | 0,946 |
| 6 | -0,554 | 1,097 | 1,010 | * | 0,507 |
| 7 | 0,607 | 1,183 | 1,112 | * | 1,306 |

* impactul nu este semnificativ

Analiza realizată la nivel de PO evidențiază, în anumite cazuri, rezultate diferite față de cele obținute la nivelul bazei de date integrale (pentru toate PO). Astfel, se constată următoarele:

- Diferența dintre prima prefinanțare acordată și prima CR depusă nu este semnificativă statistic cu o probabilitate de 95%.
- Intervalul dintre înregistrarea primei CR și prima rambursare este semnificativ numai în cazul POS DRU, POS CCE și POR, iar influența este negativă, fiind un indiciu de vulnerabilitate la nivelul sistemului.
- În cazul POS CCE, accesul la prefinanțare are cel mai mic impact asupra ratei de absorbție, de numai 0,38, în timp ce POR înregistrează cel mai puternic impact, de 1,22.
- Impactul utilizării prefinanțării este distribuit uniform între PO.
- Impactul ratei de prefinanțare este scăzut în cazul POS CCE (0,1), în timp ce impactul cel mai puternic este înregistrat de PO AT (1,30).

Modelul econometric pe categorii de beneficiari

Coeficienții de elasticitate la nivel de beneficiari, așa cum rezultă din modelul econometric aplicat bazei de date complete, sunt prezentați în cele ce urmează:

Tabelul 37: Coeficienții de elasticitate pe categorii de beneficiari

| Beneficiari | Acces la prefinanțare | Utilizarea prefinanțării | Dif_pref_claim | Dif_claim_reimbursement | Rata de prefinanțare |
|---|-----------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|----------------------|
| Autorități publice centrale | 1,001 | 0,991 | * | * | 0,762 |
| Companii | 1,231 | 0,861 | -0,047 | -0,048 | 0,699 |
| Autorități locale | 1,077 | 0,997 | * | * | 0,823 |
| ONG | 1,025 | 0,982 | 0,028 | -0,018 | 0,916 |
| Operatori regionali | 0,990 | 1,003 | * | -0,027 | 1,032 |
| Universități de stat / institute de cercetare | 0,985 | 1,000 | 0,025 | * | 0,825 |
| Alții | 0,952 | 0,941 | * | * | 0,869 |

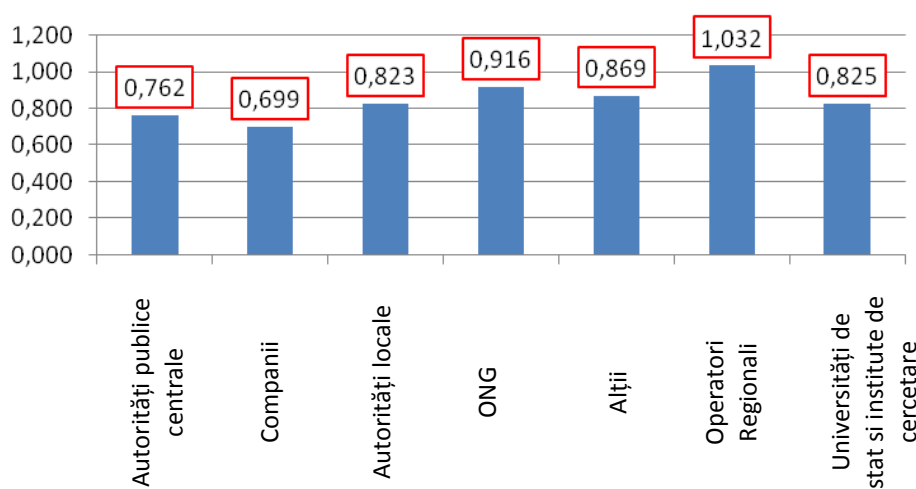
* impactul nu este semnificativ

Pe baza analizei modelelor estimate se constată următoarele:

- Cel mai puternic impact al ratei de prefinanțare asupra ratei de absorbție la regăsește la nivelul operatorilor regionali (1,03), în timp ce impactul cel mai scăzut este înregistrat de companii (0,69).
- Intervalul dintre data depunerii primei CR și prima rambursare este semnificativ numai în cazul a trei categorii de beneficiari: operatori regionali, companii și ONG.
- În cazul companiilor, influența accesului la prefinanțare asupra ratei de absorbție este cea mai puternică, în condițiile unui coeficient de elasticitate de 1,23, ceea ce înseamnă că o creștere de 1% a accesului la prefinanțare determină o creștere de 1,23% a ratei de absorbție.

Aceste rezultate și prezentarea comparativă a acestora se regăsesc în graficul de mai jos.

Figura 4: Coeficientul de elasticitate al ratei de prefinanțare pe categorii de beneficiari



Modelul econometric pe tipuri de proiecte

Coeficienții de elasticitate pe tipuri de proiecte, așa cum rezultă din modelul econometric aplicat bazei de date complete, sunt prezentați mai jos:

Tabelul 38: Coeficienți de elasticitate pe tipuri de proiecte

| Proiect | Intercept | Acces la prefinanțare | Utilizarea prefinanțării | Dif_pref_claim | Dif_claim_reimbursement | Rata de prefinanțare |
|------------------------|-----------|-----------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|----------------------|
| Infrastructură publică | -0,20 | 1,08 | 1,00 | * | * | 0,81 |
| Investiții | -0,62 | 0,75 | 0,94 | -0,03 | -0,08 | * |
| Proiecte de tip „soft” | 0,04 | 1,01 | 0,97 | * | -0,03 | 0,90 |

* impactul nu este semnificativ



Analiza modelelor estimate relevă următoarele:

- În cazul proiectelor de investiții, rata de prefinanțare nu are un impact semnificativ asupra ratei de absorbție.
- Cel mai mare impact al ratei de prefinanțare asupra ratei de absorbție se înregistrează în cazul proiectelor de tip „soft” (0,90), iar cel mai scăzut impact se regăsește la nivelul proiectelor de infrastructură publică (0,81).
- Intervalul dintre data depunerii primei CR și prima rambursare este semnificativ numai în cazul proiectelor de investiții și celor de tip „soft”.
- Proiectele de infrastructură publică înregistrează cea mai puternică influență a accesului la prefinanțare asupra ratei de absorbție, având un coeficient de elasticitate de 1,08, astfel încât o creștere cu 1% a accesului la prefinanțare va determina o creștere cu 1,08% a ratei de absorbție.

6.7 Efectele utilizării prefinanțării asupra bugetului de stat

Pentru a evalua efectele schemei de prefinanțare asupra bugetului de stat, a fost alcătuit următorul set de date la nivel de trimestre, pe baza setului de date la nivel de proiect compilat de către echipa de proiect. Efectul „net” al prefinanțării asupra bugetului de stat a fost calculat adăugând datele privind plățile în avans primite de la CE în perioada 2007-2010²² (ultima coloană a tabelului) setului de date existent.

Tabelul 39: Prefinanțare și absorbție pe trimestre, în milioane RON

| An/ Trimestru | Prefinanțare acordată | Prefinanțare netă | Prefinanțare restituită | Absorbție | Amortizare | Sold de prefinanțare | Plăți în avans de la CE |
|------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------|-----------|------------|-------------------------|-------------------------------|
| 2007/2 | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 513 |
| 2007/3 | | 0 | | 3 | 2 | -2 | 605 |
| 2007/4 | | 0 | | 3 | 2 | -2 | 269 |
| 2008/1 | | 0 | | 7 | 5 | -5 | 1960 |
| 2008/2 | | 0 | | 1 | 1 | -1 | 404 |
| 2008/3 | | 0 | | 5 | 5 | -5 | 23 |
| 2008/4 | 95 | 95 | 0 | 11 | 11 | 84 | 0 |
| 2009/1 | 97 | 97 | 0 | 8 | 7 | 90 | 3.316 |
| 2009/2 | 196 | 196 | 0 | 14 | 13 | 183 | 0 |
| 2009/3 | 226 | 226 | 0 | 37 | 28 | 198 | 0 |

²²Valoarea cumulată a plăților în avans primite de România de la CE este de aproximativ 2,1 miliarde €



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

| An/ Trimestru | Prefinanțare acordată | Prefinanțare netă | Prefinanțare restituită | Absorbție | Amortizare | Sold de prefinanțare | Plăți în avans de la CE |
|------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------|---------------|--------------|-------------------------|-------------------------------|
| 2009/4 | 353 | 353 | 0 | 202 | 152 | 201 | 0 |
| 2010/1 | 289 | 289 | 0 | 192 | 121 | 168 | 0 |
| 2010/2 | 466 | 465 | 0 | 248 | 165 | 301 | 0 |
| 2010/3 | 847 | 847 | 0 | 367 | 237 | 610 | 1.185 |
| 2010/4 | 1.511 | 1.508 | 3 | 712 | 451 | 1.057 | 42 |
| 2011/1 | 992 | 884 | 108 | 882 | 581 | 303 | 0 |
| 2011/2 | 529 | 526 | 4 | 947 | 604 | -78 | 0 |
| 2011/3 | 474 | 318 | 156 | 847 | 537 | -219 | 0 |
| 2011/4 | 478 | 247 | 231 | 1.328 | 684 | -437 | 0 |
| 2012/1 | 368 | 175 | 194 | 2.170 | 1.346 | -1.171 | 0 |
| 2012/2 | 306 | 243 | 63 | 1.842 | 1.170 | -927 | 0 |
| 2012/3 | 230 | 213 | 17 | 1.002 | 596 | -383 | 0 |
| 2012/4 | 154 | 134 | 20 | 1.383 | 885 | -751 | 0 |
| 2013/1 | 507 | 503 | 4 | 2.041 | 1.371 | -868 | |
| Total | 8.117 | 7.318 | 799 | 14.255 | 8.974 | -1.656 | 8.317 |

Graficele de mai jos demonstrează că nu a existat un efect „net” al mecanismului prefinanțării asupra bugetului de stat. Figurile arată că soldul de prefinanțare total s-a aflat în mod constant „în urma” plăților în avans totale primite de la CE, chiar dacă se ține cont de rambursările realizate pe parcurs. Aceste aspecte constituie răspunsul la întrebarea corespunzătoare formulată în cadrul CdS.

Modelul construit permite calcularea efectelor „de sine stătătoare” ale schemei de prefinanțare (respectiv efectele în cazul în care nu ar fi fost primite plăți în avans fără dobândă de la CE) și distribuția exactă a „influenței” la nivelul avansurilor primite, ale sumelor reprezentând rambursări către beneficiari, în perioada de timp respectivă, pornind de la ipoteza că sumele primite în avans de la CE au fost folosite cu prioritate pentru plata prefinanțării către beneficiari.

Figura 5: Prefinanțare și Amortizare (milioane lei)

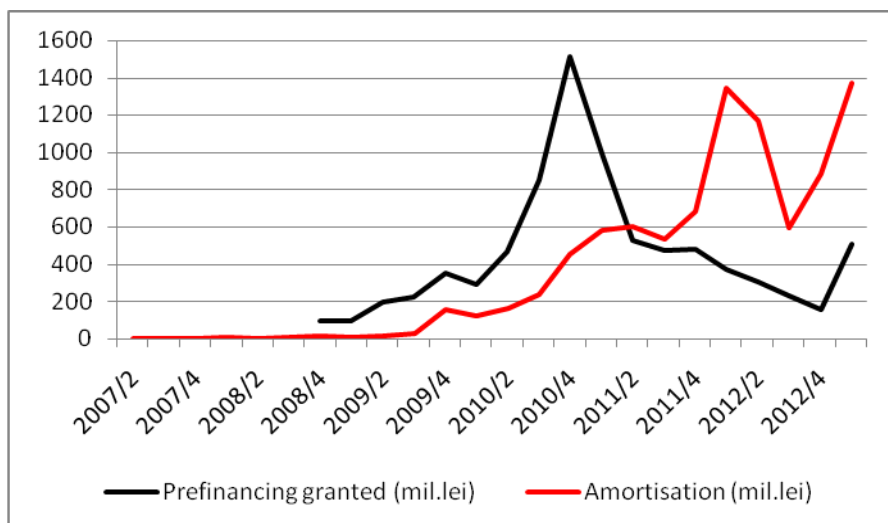
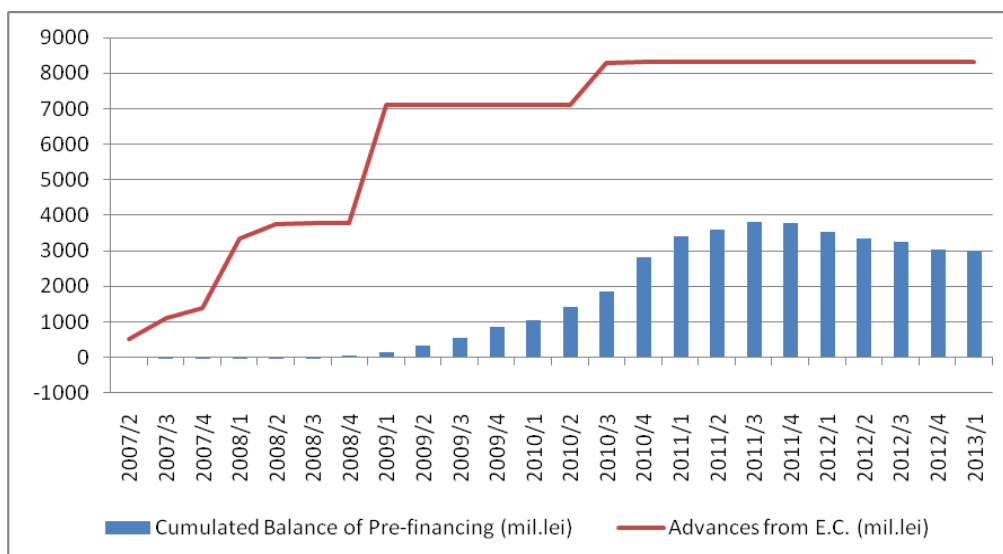


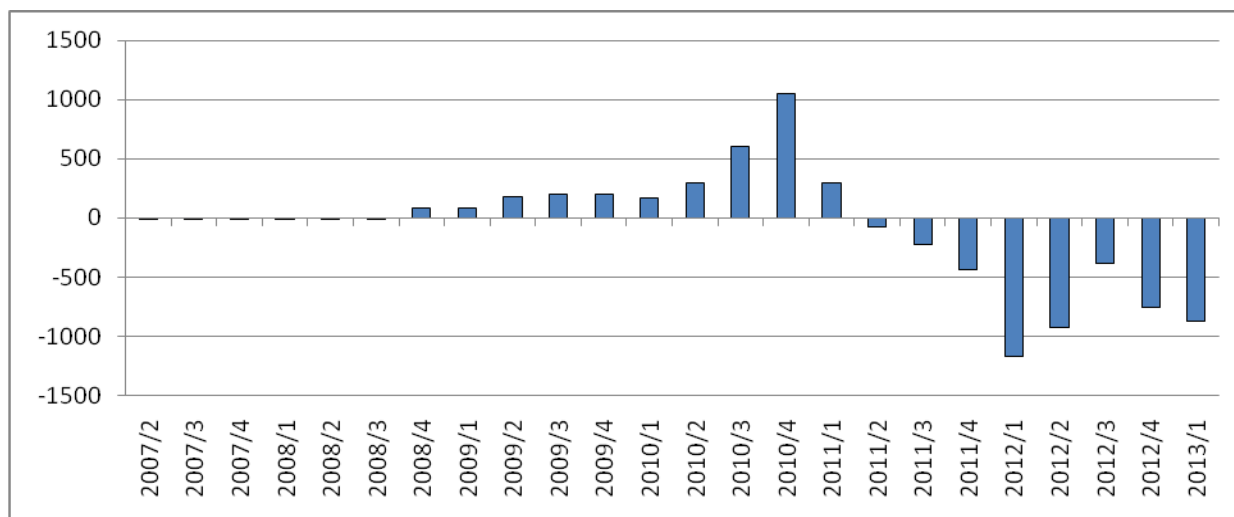
Figura 6: Solduri de prefinanțare (prefinanțarea aflată în conturile beneficiarilor) – mil. lei



Graficul arată că „expunerea” maximă a mecanismului, reprezentând prefinanțarea aflată în conturile beneficiarilor, a fost înregistrată în trimestrul 3 al anului 2011 (aproximativ 4 miliarde RON) și că, de atunci, suma blocată în soldurile prefinanțării din conturile beneficiarilor a scăzut continuu. Această evoluție este ilustrată în graficul următor.



Figura 7: Soldul de prefinanțare, reprezentat la nivel de trimestre (mil. lei)



Analizat la nivel de trimestru, ca flux de numerar independent, de „intrări-ieșiri” la bugetul de stat, soldul de prefinanțare a atins un nivel maxim în ultimul trimestru al anului 2010 și un minim în primul trimestru al anului 2012.

6.8 Concluzii

Baza faptică arată că utilizarea efectivă a prefinanțării nu este optimizată, în sensul că nu a fost pe deplin exploatată în concordanță cu obiectivele sale. Patru POS-uri concentrează peste 96% din prefinanțarea acordată. În ansamblu, numai 40% dintre proiectele sprijinite, reprezentând 51,8% din sumele eligibile, au beneficiat de prefinanțare. Autoritățile Publice Centrale și Companiile de Stat dețin împreună 28,5% din valoarea eligibilă a proiectelor contractate, finanțate prin IS, iar GR s-a angajat să prefinanțeze, în fapt, integral aceste proiecte, direcționând fonduri pentru implementare direct în bugetele instituțiilor-beneficiare sau care au în coordonare instituțiile beneficiare, respectiv Ministerul Transporturilor (MT) și Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice (MMSC).

Evoluția rambursării prefinanțării prin amortizare în cazul celor trei PO evidențiază o rată adecvată de rambursare la nivelul POR, de 72,6%, acesta fiind urmat de POS DRU (53,6%) și POS Mediu (30,8%). PO DCA și PO AT înregistrează rate ridicate de rambursare (97,2%, respectiv 82,8%), însă prefinanțarea acordată este foarte scăzută prin comparație.

POS Mediu înregistrează cel mai ridicat nivel al prefinanțării restituite ca urmare a utilizării necorespunzătoare a acesteia (25,4%), urmat de POR, cu 4,9%. În cazul POS DRU, care concentrează 26,1% din prefinanțarea acordată la nivel național, au fost restituite fonduri reprezentând doar 0,5% din prefinanțare.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



În ceea ce privește cele mai importante PO din punct de vedere al utilizării prefinanțării, soldurile curente de prefinanțare (respectiv fondurile reprezentând prefinanțare aflate în conturile beneficiarilor) variază între 40% și 46% în cazul POS CCE, POS Mediu și POS DRU, ajungând la 18,2% în cazul POR.

Cea mai mare cerere pentru prefinanțare se observă la nivelul POS DRU, unde peste 79% dintre proiecte au accesat prefinanțarea. Acesta este urmat de POS Mediu, cu o proporție de 53% ca număr de proiecte, însă cu o proporție de aproape 89% din valoarea eligibilă contractată. Acest nivel reprezintă aproape dublul valorii eligibile a proiectelor prefinanțate în cadrul POS DRU. Datele menționate reflectă natura diversă a categoriilor de beneficiari, precum și a tipurilor de proiecte. Proiectele finanțate prin POS Transport nu au fost eligibile pentru prefinanțare în cadrul schemei „clasice” de prefinanțare, însă au fost prefinanțate de facto de la bugetul de stat, în proporție de 100%, prin includerea resurselor financiare necesare în bugetele anuale ale Ministerului Transporturilor.

Companiile reprezintă cea mai însemnată categorie de beneficiari ai IS din punct de vedere al **numărului total de proiecte** implementate, concentrând mai mult de jumătate din numărul total de proiecte contractate (51,2%), fiind urmate de autoritățile locale (18,8%) și ONG (12,2%). În ceea ce privește valoarea eligibilă a proiectelor contractate, autoritățile locale constituie cea mai vastă categorie, înregistrând aproape 25% din totalul valorii eligibile, urmate de companiile de stat și operatorii regionali (20,4%, respectiv 19,5%).

În ceea ce privește **proiectele care au primit prefinanțare**, autoritățile locale înregistrează cel mai mare număr de proiecte, dar se regăsesc pe poziția a doua din punct de vedere al valorii eligibile (31,1% din valoarea eligibilă totală), fiind depășite de operatorii regionali (36,9%).

Aproape 37% din prefinanțarea acordată a revenit proiectelor ai căror beneficiari sunt autorități locale. Cumulat, operatorii regionali și autoritățile locale concentrează peste 60% din prefinanțarea acordată. Aceste categorii sunt urmate de ONG (11,9%), Universități de stat /institute de cercetare și companii, fiecare cu câte 10,1%. Din punct de vedere al tipului de proiecte prefinanțate, proiectele de infrastructură publică au primit 60,9% din prefinanțarea acordată, urmate de proiectele de tip „soft” (27,2%) și Investiții (11,9%).

În cazul celor patru PO care concentrează aproximativ 99% din prefinanțarea acordată (POR, POS Mediu, POS CCE și POS DRU), un procent variind între 70% (POS DRU) și 98% (POS Mediu) din prefinanțare a fost direcționat către proiecte cu valori eligibile de peste 1.500.000 EUR.

Atât în cazul beneficiarilor proiectelor care implică ajutor de stat, cât în cazul celor cu proiecte care nu implică ajutor de stat, principalii factori limitativi pentru accesarea prefinanțării sunt:

- (1) cantitatea scăzută de prefinanțare;
- (2) ritmul accelerat de recuperare impus;
- (3) cerințele administrative complexe pentru obținerea prefinanțării.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Pe lângă – și înainte de – acestea, garanția bancară solicitată rămâne principalul obstacol în cazul proiectelor care implică ajutor de stat.

Din punctul de vedere al beneficiarilor, cei mai importanți factori limitativi pentru utilizarea prefinanțării sunt următorii:

- (1) calitatea slabă a activității furnizorilor;
- (2) complexitatea procedurii de achiziții publice;
- (3) schimbările din contextul economic (de la depunerea cererii de finanțare până la implementarea efectivă);
- (4) calitatea slabă a proiectelor tehnice.

Interviurile cu principalii actori implicați în sistemul administrativ aferent IS au confirmat numai ultimul factor menționat și au evidențiat ca posibile constrângeri capacitatea financiară și administrativă redusă la nivelul beneficiarilor, un alt factor însemnat fiind instabilitatea cadrului normativ și legislativ aferent IS.

Se consideră că utilizarea necorespunzătoare reprezintă cazurile în care beneficiarii nu au acordat atenție obligațiilor contractuale privind amortizarea prefinanțării prin CR. Aceasta a fost determinată în special de ritmul de implementare a proiectelor, mai lent decât cel anticipat. În cazul anumitor PO, sume semnificative acordate cu titlu de prefinanțare au fost blocate și nu au putut fi utilizate pentru efectuarea rambursărilor.

Lipsa unor date de încredere rămâne o problemă, mai ales în cazul POS DRU. POS Mediu înregistrează cel mai mare nivel al prefinanțării restituite (25,4%) conform raportărilor; o mare parte dintre beneficiari au solicitat suma maximă de prefinanțare disponibilă, care nu a putut fi utilizată în intervalul de șase luni asumat, date fiind complexitatea și dimensiunea proiectelor. Rata inițială de prefinanțare, de 30%, corelată cu prevederea de a recupera prefinanțarea doar începând cu cea de-a doua CR a scos din circuit fonduri însemnate și a dus în cele din urmă la o lipsă de fonduri pentru prefinanțare în 2011, când penuria de resurse necesare „alimentării” sistemului de prefinanțare a devenit principalul stimulent pentru recuperarea prefinanțării.

În urma aplicării modelului econometric pentru analiza datelor privind proiectele finalizate, cu scopul de a evalua influența prefinanțării asupra ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor, se pot formula următoarele concluzii:

- (1) se observă o corelație semnificativă pozitivă între nivelul utilizării prefinanțării și rata de absorbție;
- (2) rata de prefinanțare și accesul la prefinanțare exercită o influență pozitivă asupra ratei de absorbție, iar intervalul de timp dintre plata prefinanțării, depunerea CR și rambursare exercită o influență negativă asupra ratei de absorbție;
- (3) problemele „de sistem” au un impact mai mare asupra absorbției decât problemele „datorate beneficiarilor”. Această concluzie reiese din faptul că intervalul dintre prima



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

plată aferentă prefinanțării și depunerea primei CR exercită o influență mai redusă asupra absorbției decât intervalul dintre depunerea primei CR și prima rambursare.

Au fost formulate, de asemenea, și o serie de concluzii referitoare la PO și diferitele categorii de beneficiari (a se consulta secțiunea 6.6 a raportului); principalele „lecții învățate” pentru viitor în vederea maximizării beneficiilor mecanismului de prefinanțare pot fi sintetizate în cele ce urmează:

- (1) sporirea atractivității mecanismului de prefinanțare, mai ales în rândul companiilor;
- (2) majorarea ratei de prefinanțare, mai ales în cazul operatorilor regionali, companiilor și ONG;
- (3) reducerea intervalului de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare (timpul de procesare în cadrul sistemului).

Analiza datelor având ca scop identificarea efectelor mecanismului de prefinanțare asupra bugetului de stat a evidențiat faptul că, până în prezent, nu s-a manifestat un efect „net”, ca urmare a modificărilor aduse schemei de prefinanțare în anul 2011. Sumele primite în avans de la CE în perioada 2007-2012 au acoperit integral prefinanțarea acordată beneficiarilor.

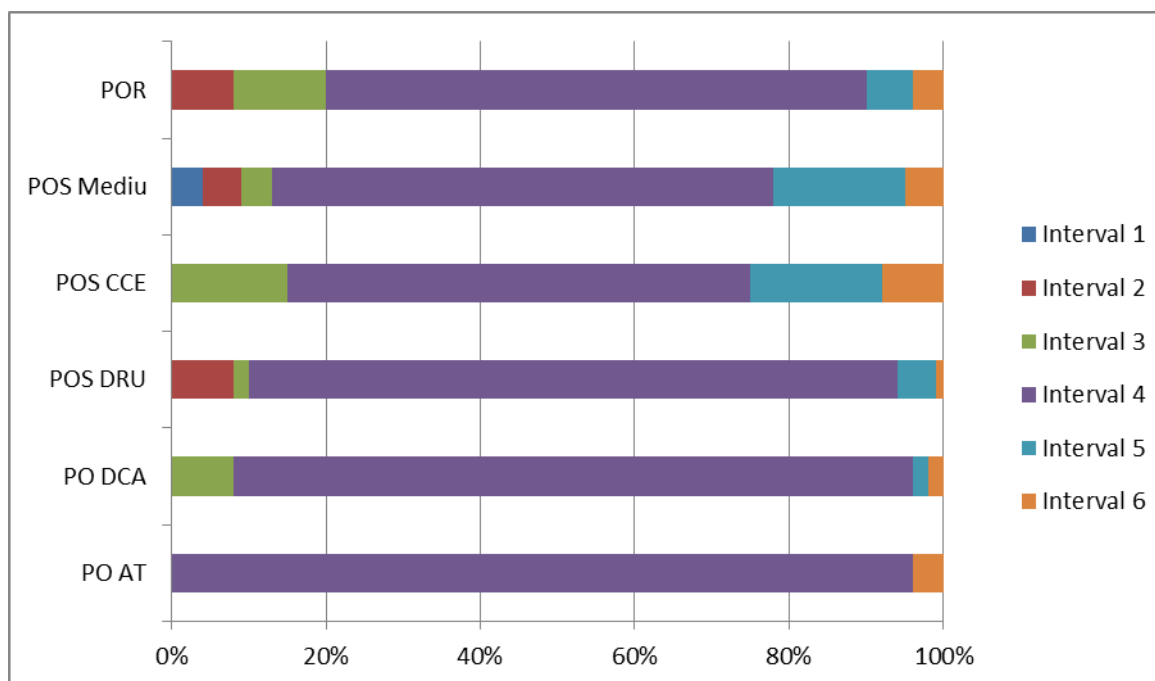
7 DEOSEBIRI ȘI SCHIMBĂRI ÎN MODUL DE UTILIZARE A SCHEMEI DE PREFINANȚARE. FACTORI INTERNI ȘI EXTERNI CARE AU INFLUENȚAT UTILIZAREA SCHEMEI

7.1 Evoluția accesului la prefinanțare

Analiza legislației aplicabile mecanismului de prefinanțare a evidențiat șase intervale de timp distincte, prezentând caracteristici specifice ale sistemului prefinanțării. Următoarele grafice și tabele ilustrează: (1) evoluția accesului la prefinanțare la nivelul categoriilor de beneficiari, al PO și celor șase intervale; și (2) o comparație între numărul de contracte de finanțare semnate și numărul de proiecte pentru care au fost semnate contracte de finanțare și pentru care s-a solicitat prefinanțare, la nivelul celor șase intervale²³.

Analiza arată că, în cazul tuturor PO, cea mai mare parte a sumelor reprezentând prefinanțare au fost acordate beneficiarilor în intervalul nr. 4, respectiv între 14 iulie 2009 și 25 iulie 2011.

Figura 8: Accesul la prefinanțare, în procente, în funcție de intervalele de timp – la nivelul PO



²³Data la care beneficiarul a solicitat prefinanțarea nu a fost disponibilă în SMIS / alte baze de date, în consecință fiind aproximată de către evaluatori la 30 de zile înainte de plata (primei tranșe a) prefinanțării



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Tabelul 40: Analiza pe intervale de timp – proiecte pentru care au fost semnate contracte de finanțare

| OP | Intervalul de timp | | | | | | Total |
|--------------|--------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| POR | 27 | 85 | 216 | 1.446 | 929 | 626 | 3.329 |
| POS Mediu | 13 | 8 | 3 | 179 | 46 | 81 | 330 |
| POS CCE | 2 | 187 | 407 | 1.392 | 558 | 377 | 2.923 |
| POS DRU | 72 | 107 | 55 | 1.671 | 313 | 70 | 2.288 |
| PO DCA | 0 | 10 | 27 | 254 | 33 | 37 | 361 |
| PO AT | 74 | 0 | 1 | 0 | 2 | 29 | 106 |
| Total | 188 | 397 | 709 | 4.942 | 1.881 | 1.220 | 9.337 |

Tabelul 41: Proiecte pentru care a fost solicitată prefinanțare

| Intervale de timp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Total |
|-------------------|----------|------------|------------|--------------|------------|------------|--------------|
| POR | 1 | 18 | 41 | 671 | 252 | 231 | 1.214 |
| POS Mediu | 3 | 4 | 4 | 78 | 31 | 55 | 175 |
| POS CCE | 0 | 0 | 20 | 277 | 55 | 22 | 374 |
| POS DRU | 1 | 87 | 74 | 1.136 | 436 | 79 | 1.813 |
| PO DCA | 0 | 0 | 17 | 162 | 5 | 4 | 188 |
| PO AT | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 3 | 11 |
| Total | 5 | 109 | 156 | 2.331 | 780 | 394 | 3.775 |

Tabelul 42: Prefinanțare acordată (RON)

| PO | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| POR | 8.305.235 | 201.830.433 | 302.393.901 | 1.754.260.122 | 137.321.971 | 88.431.740 | 2.492.543.402 |
| POS Mediu | 103.054.425 | 128.036.706 | 90.829.108 | 1.649.428.141 | 428.049.541 | 121.787.691 | 2.521.185.612 |
| POS CCE | - | - | 105.043.015 | 409.869.660 | 118.165.433 | 56.668.234 | 689.746.342 |
| POS DRU | 2.478.710 | 159.160.022 | 29.661.685 | 1.709.742.971 | 103.180.464 | 22.562.190 | 2.026.786.042 |
| PO DCA | - | - | 1.923.235 | 19.993.011 | 404.392 | 362.801 | 22.683.439 |
| PO AT | - | - | - | 5.086.595 | 9.480 | 200.669 | 5.296.744 |
| Total | 113.838.370 | 489.027.162 | 529.850.944 | 5.548.380.499 | 787.131.281 | 290.013.324 | 7.758.241.580 |

Examinarea ratei de prefinanțare aplicată proiectelor finanțate din Instrumente Structurale



7.2 Factori interni și externi care au influențat utilizarea prefinanțării

CdS aferent proiectului de evaluare a solicitat examinarea rolului jucat de anumiți factori potențiali de influență asupra comportamentului beneficiarilor față de accesarea mecanismului prefinanțării și utilizarea fondurilor reprezentând prefinanțare. Importanța factorilor menționați mai jos a fost evaluată prin intermediul analizei datelor la nivelul fiecărui PO, cu ajutorul inventarului de reglementări aplicabile mecanismului de prefinanțare, sondajului în rândul beneficiarilor și interviurilor cu părțile relevante implicate. Factorii cuprinși în analiză sunt:

- Rata dobânzii
- Cursul valutar
- Legislația fiscală
- Finanțarea publică disponibilă în vederea furnizării de garanții beneficiarilor IS
- Efectul prognozat al crizei financiare și impactul acesteia asupra băncilor /politicilor de creditare

Evaluarea a evidențiat că niciunul dintre acești factori nu a fost confirmat de beneficiari sau alți actori implicați ca fiind relevanți sau având o influență directă asupra deciziei beneficiarilor de a accesa prefinanțarea disponibilă prin mecanismul existent. Analiza la nivelul PO din Secțiunea 7.1 relevă faptul că majoritatea beneficiarilor au accesat prefinanțarea în timpul celui de-al patrulea interval al sistemului prefinanțării. Acesta a fost cel mai îndelungat dintre cele șase intervale de timp și a fost caracterizat de o combinație de condiții favorabile pentru beneficiari, precum cele mai ridicate rate de prefinanțare oferite, variind între 30% și 40%. Concluzia imediată este aceea că *stabilitatea reglementărilor referitoare la prefinanțare și nivelul ratei de prefinanțare* s-au numărat printre factorii interni relevanți pentru accesul la și utilizarea prefinanțării.

Pe lângă lista de factori potențiali din CdS, procesul de evaluare a identificat și alți factori interni și externi, care au fost discutați în cadrul interviurilor cu AM, ACP și alți actori. Opiniile părților implicate au fost validate prin intermediul sondajului în rândul beneficiarilor și prin interviurile ulterioare. Astfel, cei mai relevanți **factori interni** de influență asupra accesului la și utilizării prefinanțării și care au avut impact asupra performanțelor înregistrate de PO au fost identificați la nivelul condițiilor de prefinanțare, și anume:

- Rata de prefinanțare
- Condițiile de utilizare a prefinanțării, mai ales cele referitoare la rambursare
- Modul de definire a beneficiarilor eligibili

Principalii **factori externi** includ:

- capacitatea financiară a beneficiarilor
- capacitatea administrativă a sistemului IS
- capacitatea administrativă a beneficiarilor, inclusiv calitatea pregătirii proiectelor



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- stabilitatea cadrului legislativ general
- legislația în domeniul achizițiilor publice
- performanța furnizorilor

Sondajul nu a identificat un factor de influență dominant, însă mai mulți factori au înregistrat niveluri similare, indicând că ar fi necesară o combinație de factori favorabili pentru a asigura o implementare de succes, cu respectarea termenelor prevăzute. Conform sondajului, beneficiarii au considerat că impactul factorilor externi este mai puțin important decât cel al factorilor interni.

Date fiind natura factorilor identificați și inexistența unor studii sau serii de date disponibile cu privire la acești factori, impactul lor asupra mecanismului prefinanțării nu poate fi cuantificat. Scorurile obținute în urma sondajului reflectă doar percepțiile respondenților și nu au putut fi utilizate în vederea unei cuantificări statistice.

7.3 Impactul prefinanțării asupra absorbției, pe perioade legislative

Modelul econometric a fost utilizat pentru a studia impactul prefinanțării asupra ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor în diferite intervale de timp. Modelul de date a fost realizat pentru fiecare perioadă de schimbări în legislație, pentru a surprinde astfel deosebirile și modificările la nivelul utilizării schemei de prefinanțare în respectivele perioade.

Tabelul 43: Coeficienții de elasticitate aferenți perioadelor legislative

| Perioada | Data de începere | Data încheierii | Acces la prefinanțare | Utilizarea prefinanțării | Dif_clai m_rei mb | Rata de prefinanțare rate |
|----------|------------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|-------------------|---------------------------|
| 1 | 2/28/2007 | 11/2/2008 | 1,01 | 0,99 | * | * |
| 2 | 11/3/2008 | 3/23/2009 | 1,06 | 0,99 | * | * |
| 3 | 3/24/2009 | 7/13/2009 | 1,01 | 0,91 | * | * |
| 4 | 7/14/2009 | 7/25/2011 | 1,04 | 0,95 | -0,02 | 0,76 |
| 5 | 7/26/2011 | 3/22/2012 | 1,23 | 1,01 | -0,08 | 0,86 |
| 6 | 3/23/2012 | 3/31/2013 | 1,12 | 1,02 | * | 1,14 |

* impactul nu este semnificativ

Rezultatele indică mai multe deosebiri semnificative între cele șase perioade din perspectiva impactului variabilelor explicative asupra ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor.

- Utilizarea prefinanțării are un impact uniform în toate perioadele analizate, toți coeficienții având valori apropiate de 1.
- Impactul accesului la prefinanțare nu este uniform la nivelul perioadelor analizate: în perioada 6, o creștere cu 1% a accesului la prefinanțare determină o creștere cu 1,12% a ratei de absorbție, în timp ce în perioada 1 creșterea este de doar 1,01%.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



- În cazul perioadelor 1, 2 și 3 nu se observă o influență a prefinanțării asupra absorbției la nivelul beneficiarilor. În perioadele ulterioare, mai ales 5 și 6, rata de prefinanțare a avut un impact semnificativ asupra absorbției. Modelul indică un efect multiplicator pozitiv. O creștere cu 1% a ratei de prefinanțare determină o creștere cu 0,86% a ratei de absorbție în cazul proiectelor contractate în perioada 5 și o creștere cu 1,14% în cazul proiectelor contractate în perioada 6.

Tabelul 44: Coeficienții de elasticitate aferenți perioadelor legislative, pe tipuri de proiecte

| Tip proiecte /Perioada | Acces la prefinanțare | Utilizarea prefinanțării | Dif_pref_claim | Dif_claim_reimbursement | Rata de prefinanțare |
|-------------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|----------------------|
| Investiții | | | | | |
| 2 | 0,70 | 1,00 | *** | -0,03 | *** |
| 3 | 0,55 | 0,54 | *** | -0,09 | *** |
| 4 | 0,62 | 0,93 | -0,06 | -0,06 | *** |
| 5 | 1,37 | 0,99 | *** | -0,04 | *** |
| 6 | *** | 1,00 | *** | *** | *** |
| Infrastructură publică | | | | | |
| 1 | 0,83 | 1,01 | *** | -0,14 | *** |
| 2 | 1,08 | 0,88 | -0,06 | *** | *** |
| 3 | 1,02 | 1,02 | *** | -0,06 | *** |
| 4 | 1,07 | 0,99 | *** | 0,00 | 0,78 |
| 5 | 1,05 | 1,00 | *** | -0,01 | 0,83 |
| 6 | 1,00 | 1,02 | *** | -0,09 | *** |
| Proiecte de tip „soft” | | | | | |
| 1 | 1,03 | 0,99 | *** | *** | *** |
| 2 | 1,09 | 1,01 | *** | *** | *** |
| 3 | 0,95 | 0,80 | *** | *** | *** |
| 4 | 0,99 | 0,95 | *** | -0,04 | 0,88 |
| 5 | 1,00 | 1,00 | *** | -0,03 | 0,82 |
| 6 | 0,98 | 0,98 | *** | -0,02 | 1,06 |

*** impactul nu este semnificativ

Rezultatele evidențiază mai multe deosebiri semnificative între cele șase perioade în ceea ce privește influența variabilelor explicative asupra ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor, în funcție de tipul proiectelor.

- Utilizarea prefinanțării evidențiază un impact uniform la nivelul perioadelor analizate, toți coeficienții având valori apropiate de 1, în cazul tuturor proiectelor, cu o excepție: în ceea ce privește proiectele de investiții, în perioada 2, elasticitatea utilizării prefinanțării este de 0,54, ceea ce înseamnă că o creștere cu 1% a utilizării prefinanțării determină o creștere cu 0,54% a ratei de absorbție.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- Rata de prefinanțare a exercitat o influență semnificativă asupra absorbției numai în cazul proiectelor de tip „soft” (intervalele 4, 5, 6) și proiectelor de infrastructură publică (intervalele 4 și 5).

7.4 Concluzii

Cea mai mare parte a fondurilor de prefinanțare – respectiv 5,54 miliarde RON, reprezentând 72% din total – au fost acordate în perioada cuprinsă între iulie 2009 și iulie 2011 (intervalul nr. 4). În cadrul acestui interval de timp, condițiile de acordare a prefinanțării au fost cele mai favorabile beneficiarilor în ceea ce privește ratele de prefinanțare la nivelul PO²⁴. În această perioadă, PO AT și PO DCA înregistrează cele mai mari proporții de prefinanțare acordată, 96%, respectiv 88%. Sunt urmate de POS DRU, cu 84%, în timp ce proporțiile aferente celorlalte trei PO variază între 60% (POS CCE) și 70% (POR).

Factorii interni cei mai relevanți pentru utilizarea schemei de prefinanțare sunt condițiile de acordare a acesteia, mai ales rata de prefinanțare și condițiile referitoare la rambursare. Cei mai relevanți factori externi cu influență asupra utilizării prefinanțării (în fapt, echivalentul unei implementări de succes a proiectelor) sunt: (1) capacitatea financiară a beneficiarilor; (2) capacitatea administrativă a sistemului IS; (3) capacitatea administrativă a beneficiarilor, inclusiv calitatea pregătirii proiectelor; (4) stabilitatea cadrului legislativ general; (5) legislația în domeniul achizițiilor publice; și (6) performanța furnizorilor.

Analiza impactului prefinanțării asupra absorbției (la nivelul beneficiarilor), realizată cu ajutorul modelelor econometrice, evidențiază faptul că nu s-a manifestat o influență în intervalele de la 1 la 3 și prezența unor efecte minore în intervalul 4. În ceea ce privește intervalele de timp 5 și 6, rata de prefinanțare a avut un impact semnificativ asupra absorbției. Modelul relevă un efect multiplicator pozitiv. O creștere cu 1% a ratei de prefinanțare determină o creștere cu 1,23% a ratei de absorbție în cazul proiectelor contractate în perioada 5 și o creștere cu 1,12% în cazul proiectelor contractate în perioada 6. Având în vedere preluarea masivă de prefinanțare din perioada 4, efectul asupra ratei de absorbție este, poate, dezamăgitor. Acesta demonstrează că între prefinanțare și absorbție nu există decât o corelație slabă.

²⁴În cazul proiectelor care nu implică ajutor de stat, rata de prefinanțare a fost de 30% din valoarea eligibilă în cadrul tuturor PO, cu excepția POS DRU-AP6, la nivelul căreia rata a fost de 40%; în cazul proiectelor care implică ajutor de stat, rata de prefinanțare a fost stabilită la 35% din valoarea grantului.



8 RATE OPTIME DE PREFINANȚARE. IMPACTUL NOILOR PROPUNERI ASUPRA BUGETULUI DE STAT

8.1 Ratele optime de prefinanțare pentru creșterea absorbției (în condițiile menținerii sistemului actual de prefinanțare)

Pentru a răspunde întrebării de evaluare nr. 4 din cadrul CdS, a fost utilizat din nou modelul econometric dezvoltat în vederea întrebării de evaluare nr. 2, de această dată pentru a evalua alternativele potențiale de modificare a schemei de prefinanțare în scopul maximizării ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor.

Principalele ipoteze utilizate la formularea scenariilor sunt:

- Menținerea principiilor esențiale de funcționare a mecanismului actual de prefinanțare, și anume: (1) fonduri transferate de la demararea implementării proiectului direct în conturile beneficiarilor; și (2) recuperarea accelerată a prefinanțării;
- Comportament viitor al beneficiarilor în ceea ce privește modul de utilizare a prefinanțării similar celui observat în trecut.

Dintr-o perspectivă mai amplă, răspunsurile la această întrebare de evaluare nu pot fi formulate fără a ține cont și de alte aspecte relevante pentru obiectivul mecanismului prefinanțării (a se consulta concluziile din Capitolul 5) și de optimizarea fluxurilor de numerar la nivelul beneficiarilor. Din acest motiv, pe lângă dezvoltarea scenariilor cu ajutorul modelului econometric aplicat situației curente și având în vedere principiile mecanismului de prefinanțare, echipa de evaluatori a analizat fluxurile de numerar aferente diferitelor tipuri de proiecte, utilizând scenariile de implementare în legătură cu mecanismul prefinanțării. Concluziile analizelor sunt prezentate în Secțiunea 8.3.

Conform modelului econometric dezvoltat, variabilele care pot fi modificate pentru a obține valori optime ale ratei de absorbție la nivelul beneficiarilor sunt următoarele:

- rata de prefinanțare
- gradul de accesare a prefinanțării (cât din prefinanțarea pusă la dispoziția beneficiarilor, conform prevederilor legale, este efectiv plătită beneficiarilor)
- perioada dintre plata primei tranșe de prefinanțare și depunerea primei CR (cât de repede progresează implementarea sau „performanța beneficiarului”)
- perioada dintre depunerea primei CR și prima rambursare către beneficiari (cât de rapid este procesată CR de către sistemul administrativ sau „performanța sistemului”).

Din perspectiva acestor variabile au fost analizate următoarele scenarii:



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Scenariul 1

Pentru a estima rata maximă de absorbție, în conformitate cu modelul econometric menționat, a fost rezolvată următoarea problemă de optimizare neliniară cu restricții:

$$\begin{cases} \max\{AR = \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln UR + \beta_2 \ln Pr + \beta_3 \ln Dif_pref_claim + \\ + \beta_4 \ln Dif_claim_ramb + \beta_5 \ln ACC)\} \\ 0 < AR \leq 0.8 \\ 0 < Pr \leq 0.7 \\ 0 < ACC < 1 \end{cases}$$

Pe baza limitelor variabilelor din cadrul modelului, au fost calculate ratele de prefinanțare optime la nivelul diferitelor categorii de beneficiari care să permită maximizarea ratei de absorbție. Ipotezele acestui scenariu sunt următoarele:

- Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%.
- Intervalul mediu de timp dintre înregistrarea primei CR și prima rambursare scade cu 50%.
- Toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, accesul la prefinanțare și intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR) rămân constante.

Tabelul 45: Rata de prefinanțare optimă, pe categorii de beneficiari, în conformitate cu Scenariul 1

| Beneficiari | Dif_claim_ramb estimat | Rata de prefinanțare optimă | Rata de prefinanțare efectivă ²⁵ | Rata de absorbție estimată |
|--|------------------------|-----------------------------|---|----------------------------|
| Autorități publice centrale | 72 | 36% | 28% | 80% |
| Companii | 38 | 24% | 24% | 80% |
| Autorități locale | 38 | 37% | 27% | 80% |
| ONG | 42 | 32% | 24% | 80% |
| Operatori regionali | 41 | 60% | 24% | 58% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 88 | 50% | 29% | 80% |
| Alții | 38 | 28% | 24% | 80% |

Tabelul 46: Rata de prefinanțare optimă, pe tipuri de proiecte, în conformitate cu Scenariul 1

| Tipul proiectelor | Rata de prefinanțare optimă | Rata de prefinanțare efectivă | Rata de absorbție estimată |
|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Infrastructură publică | 40% | 25% | 80% |
| Investiții | 25% | 26% | 74% |
| Proiecte de tip "soft" | 36% | 26% | 80% |

²⁵Calculată prin ponderarea ratei de prefinanțare la nivelul celor șase perioade legislative în funcție de valoarea eligibilă a proiectelor în toate cazurile.

Scenariul 2

Pentru a estima rata maximă de absorbție, în conformitate cu modelul econometric menționat, a fost rezolvată următoarea problemă de optimizare neliniară cu restricții:

$$\begin{cases} \max\{AR = \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln UR + \beta_2 \ln Pr + \beta_3 \ln Dif_pref_claim + \\ + \beta_4 \ln Dif_claim_ramb + \beta_5 \ln ACC)\} \\ 0 < AR \leq 0.8 \\ 0 < Pr \leq 0.7 \end{cases}$$

Pe baza limitelor variabilelor din cadrul modelului se pot estima ratele de prefinanțare optime care să permită maximizarea ratei de absorbție. Ipotezele acestui scenariu sunt următoarele:

- Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%;
- Gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%;
- Toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare) rămân constante.

Tabelul 47: Rata de prefinanțare optimă, pe categorii de beneficiari, în conformitate cu Scenariul 2

| Beneficiari | Acces la prefinanțare estimat | Acces la prefinanțare efectiv | Rata de prefinanțare efectivă | Rata de prefinanțare optimă | Rata de absorbție estimată |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Autorități publice centrale | 71% | 59% | 28% | 28% | 80% |
| Companii | 97% | 80% | 24% | 18% | 80% |
| Autorități locale | 81% | 67% | 27% | 29% | 80% |
| ONG | 86% | 71% | 24% | 26% | 80% |
| Operatori regionali | 60% | 50% | 24% | 70% | 80% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 84% | 70% | 29% | 40% | 80% |
| Alții | 79% | 66% | 24% | 23% | 80% |

Tabelul 48: Rata de prefinanțare optimă, pe tipuri de proiecte, în conformitate cu Scenariul 2

| Tipul proiectelor | Rata de prefinanțare optimă | Rata de prefinanțare efectivă | Rata de absorbție estimată |
|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Infrastructură publică | 31% | 25% | 80% |
| Investiții | 25% | 26% | 81% |
| Proiecte de tip "soft" | 30% | 26% | 80% |



Scenariul 3

Pentru a estima rata maximă de absorbție, în conformitate cu modelul econometric menționat, a fost rezolvată următoarea problemă de optimizare neliniară cu restricții:

$$\begin{cases} \max\{AR = \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln UR + \beta_2 \ln Pr + \beta_3 \ln Dif_pref_claim + \\ + \beta_4 \ln Dif_claim_ramb + \beta_5 \ln ACC)\} \\ 0 < AR \leq 0.8 \\ 0 < Pr \leq 0.7 \end{cases}$$

Pe baza limitelor variabilelor din cadrul modelului, se pot estima ratele de prefinanțare optime care să permită maximizarea ratei de absorbție. Ipotezele acestui scenariu sunt următoarele:

- Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%.
- Gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%.
- Intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare scade cu 50%.
- Intervalul mediu de timp dintre prima plată de prefinanțare și depunerea primei CR scade cu 50%.
- Modul de utilizare a prefinanțării nu se schimbă.

Tabelul 49: Rata de prefinanțare optimă, pe categorii de beneficiari, în conformitate cu scenariul 3

| Beneficiari | Rata de prefinanțare efectivă | Rata de prefinanțare optimă | Rata de absorbție estimată |
|--|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Autorități publice centrale | 28% | 28% | 80% |
| Companii | 24% | 16% | 80% |
| Autorități locale | 27% | 29% | 80% |
| ONG | 24% | 26% | 80% |
| Alții | 24% | 23% | 80% |
| Operatori regionali | 24% | 68% | 80% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 29% | 41% | 80% |

Tabelul 50: Rata de prefinanțare optimă, pe tipuri de proiecte, în conformitate cu Scenariul 3

| Tipul proiectelor | Rata de prefinanțare optimă | Rata de prefinanțare efectivă | Rata de absorbție estimată |
|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Infrastructură publică | 31% | 25% | 80% |
| Investiții | 25% | 26% | 87% |
| Proiecte de tip "soft" | 29% | 26% | 80% |



8.2 Impactul scenariilor propuse asupra bugetului de stat (în condițiile menținerii sistemului actual de finanțare)

Ratele de prefinanțare optime, determinate în cadrul fiecăruia dintre cele trei scenarii, pot fi utilizate pentru a cuantifica impactul asupra bugetului național, estimând suma totală necesară pentru acordarea prefinanțării. Algoritmul de estimare a impactului este următorul:

- Estimarea prefinanțării maxime disponibile, folosind formula PM (Prefinanțare Maximă) = Opt*Buget Eligibil, unde Opt reprezintă rata de prefinanțare optimă identificată;
- Estimarea prefinanțării acordate, pe baza accesului la prefinanțare în cadrul fiecărui scenariu;
- Agregarea valorilor estimate la nivel de PO.

Tabelul 51: Prefinanțarea acordată în cadrul celor trei scenarii

| PO | Prefinanțare acordată efectiv (scenariul de bază) | Scenariul 1 | Scenariul 2 | Scenariul 3 |
|--------------|---|--------------|--------------|--------------|
| | Miliarde RON | Miliarde RON | Miliarde RON | Miliarde RON |
| 1 | 2,45 | 2,58 | 2,44 | 2,44 |
| 2 | 2,45 | 5,14 | 6,83 | 6,66 |
| 3 | 0,59 | 0,58 | 0,55 | 0,55 |
| 4 | 1,64 | 1,93 | 1,86 | 1,86 |
| 6 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| 7 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 7,15 | 10,26 | 11,72 | 11,53 |

Rezultatele arată că, în condițiile actualei scheme de prefinanțare, pentru a crește rata de absorbție la nivelul beneficiarilor la 80%, este necesar să se suplimenteze și fondurile disponibile pentru prefinanțare, astfel: cu 3,11 miliarde conform Scenariului 1, cu 4,56 miliarde conform Scenariului 2 și 4,38 miliarde conform Scenariului 3. Modelul permite și determinarea „expunerii” bugetului de stat din perspectiva prefinanțării acordate (soldurile de prefinanțare sau fondurile aflate în conturile beneficiarilor), precum și a costului de utilizare a mecanismului, pe baza unei rate a dobânzii de referință.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



8.3 Mecanismul de prefinanțare optimizat, pe tipuri de proiecte, în perioada 2014+

Secțiunea anterioară a prezentat un set de scenarii bazate pe principiile prefinanțării actuale, iar părțile implicate au beneficiat de training în cadrul proiectului privind utilizarea pe viitor a acestor modele econometrice, pentru a susține procesele de luare a deciziilor. Acestea au fost în concordanță cu cerințele din CdS, iar scenariile au fost dezvoltate pe baza ipotezei principale conform căreia principiile esențiale ale sistemului actual de prefinanțare nu se vor schimba. Însă din perspectiva beneficiarilor – care, în cazul beneficiarilor-entități publice, se poate extrapola la nivel național, din punctul nostru de vedere – se remarcă mai multe constrângeri în cadrul schemei de prefinanțare curente. Două dintre cele mai importante sunt rata prefinanțării acordate și condiția impusă de a deduce treptat prefinanțarea din CR înainte de ultima CR. Cu alte cuvinte, prefinanțarea nu este suficientă, dar, mai important decât atât, aceasta nu este la dispoziția beneficiarilor sub forma unui sprijin permanent pentru fluxul de numerar al proiectelor pe tot parcursul implementării și mai ales în fazele finale ale proiectului. În aceste condiții, beneficiarii au amânat în mod frecvent plățile finale către furnizori (și implicit depunerea CR finale) din cauza lipsei de numerar.

Din anumite puncte de vedere, POS DRU a reprezentat o excepție, respectiv prefinanțarea a fost oferită de o manieră mai echilibrată, cu scopul de a sprijini implementarea pentru o perioadă mai lungă de timp. Însă reducerea generală a ratei de prefinanțare în anul 2011 și, mai ales, reducerea primei tranșe la 5% din valoarea eligibilă a proiectului, au diminuat semnificativ avantajele comparative ale beneficiarilor acestui PO.

Pentru a determina un nivel optim al sprijinului prin prefinanțare acordat implementării din punct de vedere financiar a diferitelor tipuri de proiecte, acestea au fost împărțite în trei grupuri principale, astfel:

- Proiecte de infrastructură
- Proiecte de investiții, implementate de regulă de sectorul privat (IMM)
- Proiecte FSE (sau de tip „soft”)

Am analizat fluxurile de numerar corespunzătoare din cadrul proiectelor pe baza mai multor scenarii: (1) sistemul actual, în cadrul căruia mecanismul de prefinanțare „clasic” este utilizat în combinație cu noul sistem de decontare a plăților, introdus de GR în aprilie 2013 în cazul beneficiarilor-entități publice; (2) mecanismul de prefinanțare existent, în lipsa sistemului de decontare a plăților (conform condițiilor actuale de acordare a prefinanțării); (3) sistemul de decontare a plăților, fără prefinanțare; (4) un mecanism de prefinanțare optimizat – din punctul de vedere al beneficiarilor – caracterizat prin tranșe fixe și rate de prefinanțare pre-definite, celelalte condiții fiind similare celor existente.

Chiar și înainte de realizarea prezentei analize, se putea intui că noul sistem de decontare a plăților – în fapt, un alt tip de mecanism de prefinanțare – este, în mod evident, cea mai



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



potrivită alternativă din punctul de vedere al beneficiarilor. Aceasta se datorează în primul rând faptului că le furnizează resurse financiare pentru întreaga perioadă de implementare, nu doar pentru demararea proiectelor. În acest fel, singura „breșă” posibilă în fluxul de numerar se reduce la cheltuielile inițiale ale proiectului, efectuate de regulă înainte de semnarea contractelor principale. Însă această categorie de cheltuieli este, în general, de valoare mult mai mică și acestea pot fi recuperate oricum prin intermediul CR „clasice”, înainte de începerea implementării contractelor principale.

Fluxurile de numerar analizate sunt prezentate, pe scurt, în Anexa 10.4 a prezentului raport. Rămâne următorul aspect esențial: care este efectul combinat al unui astfel de mecanism asupra bugetului de stat? Este acesta sustenabil din punct de vedere al „expunerii” și costurilor suportate de bugetul de stat? Un factor critic de avut în vedere este acela că o expunere necontrolată poate determina depășirea limitelor de deficit impuse la nivelul UE. Concluziile noastre sunt următoarele:

1. Proiecte de infrastructură

Cea mai potrivită alternativă rămâne mecanismul de decontare a plăților, atât din perspectiva beneficiarilor, cât și a bugetului de stat. De exemplu, în cazurile analizate, costul unui atare sprijin suportat de bugetul de stat este de aproximativ 0,33% din valoarea grantului²⁶, în timp ce orice altă opțiune ar însemna un cost cel puțin dublu. Expunerea bugetului de stat²⁷ este în medie de 16% din valoarea grantului și nu depășește o perioadă de trei luni (în medie).

Principalul factor care poate influența evaluarea constă în disciplina implementării la nivelul beneficiarilor. Expunerea bugetului de stat depinde, într-o mare măsură, de dimensiunea plăților solicitate de către beneficiari (respectiv, cât de „echilibrat” este ritmul lucrărilor, de exemplu) și modul în care beneficiarii respectă termenele asumate privind depunerea CR.

O ipoteză esențială pentru determinarea costului estimat al prefinanțării a fost aceea că răspunderea beneficiarului pentru suma de prefinanțare acordată prin acest mecanism se încheie la momentul autorizării CR corespunzătoare de către AM.

2. Proiecte de investiții ale sectorului privat

Din perspectiva fluxurilor de numerar, concluzia este, în linii mari, aceeași ca în cazul proiectelor de infrastructură – mecanismul de decontare a plăților ar fi cel mai eficace. Întrebarea care se pune în acest caz este următoarea: ar fi recomandat, în primul rând, ca bugetul de stat să furnizeze un atare sprijin financiar (semnificativ) operatorilor privați? Pe de altă parte, în condițiile menținerii cerinței actuale privind garanțiile, sistemul ar rămâne oricum prohibitiv pentru un număr mare de beneficiari. În cazul beneficiarilor care își permit obținerea unei garanții, se pune în discuție faptul că aceștia vor dezvolta sau au dezvoltat

²⁶ În ipoteza că nu ar exista sume în avans „fără dobândă” acordate de CE, iar bugetul de stat ar trebui să procure fonduri de pe piață și să plătească dobânda aferentă

²⁷ Suma necesară de mobilizat, la un moment dat, de la bugetul de stat pentru a acorda prefinanțarea beneficiarilor, în condițiile mecanismului existent, respectiv fondurile „din conturile beneficiarilor”



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



deja relații de afaceri cu sectorul bancar, astfel că acordarea unui credit „gratuit” prin intermediul prefinanțării nu va reprezenta decât o metodă de reducere (nu de eliminare) a costurilor financiare. Avantajele reale ale unui astfel de sprijin sunt discutabile din perspectiva costurilor de oportunitate ale bugetului de stat. În speță, decizia de a acorda prefinanțare sectorului privat, în condițiile unor resurse disponibile limitate, ar putea lipsi o bună parte dintre proiectele implementate de beneficiarii-instituții publice de resursele bugetare de sprijin.

În acest caz, alternativele relevante la mecanismul de prefinanțare actual sau îmbunătățit (prin extinderea mecanismului de decontare a plăților și la nivelul proiectelor de acest tip) sunt următoarele: (1) furnizarea de garanții fără costuri sau alte tipuri de IIF în cazul schemelor de grant; și/sau (2) înlocuirea schemelor de grant cu scheme de credit și grant, caz în care toate aspectele legate de prefinanțare ar intra în responsabilitatea băncilor comerciale.

3. Proiecte FSE

Analiza fluxurilor de numerar arată că, și în acest caz, sistemul de decontare a plăților ar fi cel mai eficient. Însă există motive de ordin practic pentru care prefinanțarea plătită în mod periodic, în forma stabilită prin sistemul de decontare a plăților, ar fi foarte dificil de implementat efectiv. De exemplu, plata salariilor, care ar trebui efectuată lunar, ar deveni contra-productivă din perspectiva procesărilor necesare în sistemul administrativ. Estimările arată că un nivel de 15% din valoarea grantului ar fi suficient pentru a sprijini fluxurile de numerar în majoritatea cazurilor de utilizare a mecanismului „clasic” de prefinanțare, cu condiția ca fondurile reprezentând prefinanțare să fie lăsate la dispoziția beneficiarilor pe toată durata proiectelor.

8.4 Concluzii

Răspunsul la această întrebare a fost formulat pe baza modelului econometric. Modelul a fost utilizat în vederea evaluării alternativelor potențiale de modificare a schemei de prefinanțare astfel încât rata de absorbție la nivelul beneficiarilor să fie maximizată. Principalele ipoteze utilizate pentru dezvoltarea scenariilor de mai jos au presupus menținerea principiilor esențiale de funcționare a mecanismului actual de prefinanțare, respectiv: (1) fonduri transferate de la demararea implementării proiectului direct în conturile beneficiarilor; (2) recuperarea accelerată a prefinanțării; și (3) comportament viitor al beneficiarilor în ceea ce privește modul de utilizare a prefinanțării similar celui observat în trecut.

Analiza a avut în vedere patru variabile care pot fi modificate pentru a optimiza rata de absorbție la nivelul beneficiarilor, și anume: rata de prefinanțare, gradul de accesare a prefinanțării (cât din prefinanțarea pusă la dispoziția beneficiarilor, conform prevederilor legale, este efectiv plătită beneficiarilor), perioada dintre plata primei tranșe de prefinanțare



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

și depunerea primei CR (cât de repede progresa implementarea sau „performanța beneficiarului”) și perioada dintre depunerea primei CR și prima rambursare către beneficiari (cât de rapid este procesată CR de către sistemul administrativ sau „performanța sistemului”).

Au fost dezvoltate trei scenarii în vederea analizei, astfel:

Scenariul 1: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; Intervalul mediu de timp dintre înregistrarea primei CR și prima rambursare scade cu 50%; Toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, accesul la prefinanțare și intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR) rămân constante.

Scenariul 2: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; Gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%; toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare) rămân constante.

Scenariul 3: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; Gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare scade cu 50%, intervalul mediu de timp dintre prima plată de prefinanțare și depunerea primei CR scade cu 50%, modul de utilizare a prefinanțării nu se schimbă.

Toate cele trei scenarii au în vedere aceeași rată estimată de absorbție (80%). Modelul a calculat rata de prefinanțare optimă, necesară atingerii ratei (estimate) de absorbție vizate pentru fiecare categorie de beneficiari și fiecare tip de proiect. Rezultatele prezentate mai jos relevă faptul că scenariul 1 ar necesita niveluri mai ridicate de prefinanțare comparativ cu celelalte două, în cazul cărora ratele necesare sunt similare.

Tabelul 52: Ratele optime de prefinanțare în funcție de beneficiari

| Beneficiari | Scenariul 1 | Scenariul 2 | Scenariul 3 |
|---|------------------------------------|-------------|-------------|
| | Rate optime de prefinanțare | | |
| Companii | 24% | 18% | 16% |
| Autorități locale | 37% | 29% | 29% |
| ONG | 32% | 26% | 26% |
| Operatori regionali | 60% | 70% | 23% |
| Universități de stat /institute de cercetare | 50% | 40% | 68% |
| Alții | 28% | 23% | 41% |



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabelul 53: Ratele optime de prefinanțare în funcție de proiecte

| Tipuri de proiecte | Scenariul 1 | Scenariul 2 | Scenariul 3 |
|------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|
| | Rate optime de prefinanțare | | |
| Infrastructură publică | 40% | 31% | 31% |
| Investiții | 25% | 25% | 25% |
| Proiecte de tip „soft” | 36% | 30% | 29% |

Efectul ratelor necesare de prefinanțare asupra bugetului de stat în cadrul scenariilor a fost calculat și comparat cu nivelurile de referință ale prefinanțării actuale acordate (7,75 miliarde RON). Analiza a arătat că pentru fiecare scenariu ar fi necesar un nivel de prefinanțare între 10,26 miliarde RON și 11,72 miliarde RON. Nivelurile actuale de prefinanțare ar fi suficiente pentru POR și pentru POS CCE. Ar fi necesară o creștere a prefinanțării în special pentru POS Mediu și, într-o mai mică măsură, pentru POS DRU.

Scenariile anterioare se bazează pe ipoteza esențială conform căreia principiile de bază ale sistemului actual de prefinanțare se vor menține și pe viitor. Concluziile evaluării confirmă opinia beneficiarilor privind existența a două constrângeri fundamentale ale schemei actuale de prefinanțare. Două dintre cele mai importante constau în rata de prefinanțare acordată și condiția impusă de a deduce treptat prefinanțarea din CR înainte de ultima CR. Cu alte cuvinte, prefinanțarea nu este suficientă, dar, mai important decât atât, aceasta nu este la dispoziția beneficiarilor sub forma unui sprijin permanent pentru fluxul de numerar al proiectelor pe tot parcursul implementării și mai ales în fazele finale ale proiectului. În aceste condiții, beneficiarii au amânat în mod frecvent plățile finale către furnizori (și implicit depunerea CR finale) din cauza lipsei de numerar.

Analiza fluxurilor de numerar pentru cele trei tipuri principale de proiecte identificate în cadrul evaluării, respectiv (1) proiecte de infrastructură, implementate în general de sectorul public; (2) proiecte de investiții, implementate în general de sectorul privat (IMM); și (3) proiecte de tip „soft”, în cadrul FSE, arată că – pentru toate cele trei tipuri de proiecte – mecanismul actual de decontare a plăților, îmbunătățit, ar putea înlocui sistemul actual de prefinanțare, cu efecte pozitive atât asupra „expunerii” bugetului de stat (suma totală plătită beneficiarilor de la buget până la aprobarea CR), cât și asupra costurilor (costul înregistrat la buget, ca și cum statul ar trebui să plătească dobândă pentru întreaga sumă plătită beneficiarilor până la aprobarea CR). Cu toate acestea, în două cazuri – (2) Investițiile realizate de sectorul privat și (3) Proiectele de tip „soft” din cadrul FSE – există alți factori – diferiți de fluxurile de numerar și costuri – care constituie argumente pentru utilizarea unor metode alternative de sprijin financiar, precum acordarea de garanții fără costuri sau alte tipuri de instrumente de inginerie financiară (IIF) pentru scheme de grant și /sau înlocuirea schemelor de grant cu scheme de credit și grant – în cazul primelor – respectiv prin intermediul mecanismului de prefinanțare „clasic”, în condițiile în care fondurile de prefinanțare ar rămâne la dispoziția beneficiarului pe toată durata proiectului – în cazul celor din urmă.



9 RECOMANDĂRI

Recomandările formulate în urma evaluării sunt prezentate în continuare:

Managementul prefinanțării

1. Guvernul României ar trebui să realizeze un mecanism eficient de coordonare a prefinanțării la nivel central, prin MFE și MFP și ar trebui să armonizeze normele și legislația aplicabile la nivelul CSNR.
2. Departamentul relevant din cadrul MFE responsabil cu managementul prefinanțării sau Grupul de Lucru pentru aspecte financiare (în funcție de decizia adoptată drept răspuns la Recomandarea nr. 1) ar trebui să aibă la dispoziție o resursă permanentă de asistență tehnică (AT) care să ofere asistență, în formă continuată, în domeniile management financiar, reglementări privind fondurile UE, ajutor de stat și IIF.
3. MFE /AM ar trebui să contracteze îmbunătățirile necesare la nivelul structurii seturilor de date pentru monitorizarea prefinanțării. Una dintre priorități este îmbunătățirea modului de definire a datelor și simplificarea grupelor de beneficiari și a tipurilor de intervenții pentru a face posibilă urmărirea datelor-cheie din cadrul procesului de aplicare pentru prefinanțare și din cadrul ciclurilor de recuperare a acesteia, pentru ca sistemul (SMIS) să poată furniza seturi de date personalizate cu privire la implementarea financiară, până la nivel de proiect.

Mecanismul optimizat de prefinanțare pentru diferitele tipuri de proiecte în 2014+

4. În cazul tuturor proiectelor de infrastructură (la nivel central și local), viitoarele avansuri primite de la CE din 2014+ ar trebui să capitalizeze un fond special dedicat prefinanțării, gestionat în mod direct de către MFE /MFP (pentru a beneficia de accesul Guvernului la resurse de creditare la cele mai scăzute costuri) sau de MFE /banca (bănci) comercială(e), cu scopul de a asigura beneficiarilor fonduri de prefinanțare pe toată durata implementării proiectului, folosind sistemul actual de decontare a plăților. Ar trebui impusă o limită pentru suma de plată solicitată (cum ar fi 15% sau 20% din valoarea grantului) pentru a controla expunerea fondului și pentru a consolida disciplina implementării.
5. În cazul proiectelor FSE de tip „soft” ar trebui înființat un fond special pentru asigurarea prefinanțării, utilizând plățile în avans de la CE și /sau alte surse guvernamentale /private. Prefinanțarea ar trebui acordată beneficiarilor utilizând metoda „clasică” de prefinanțare (și o rată de 15% din grant, de exemplu), cu păstrarea sumei acordate în avans la dispoziția beneficiarului pe toată durata implementării proiectului.
6. MFE /AM ar trebui să creeze IIF specifice pentru a furniza garanții gratuite beneficiarilor din mediul privat și /sau să aibă în vedere conceperea de scheme de credit și grant care să implice bănci comerciale în procesul de implementare a proiectelor finanțate IS, ca o alternativă la schemele de grant tradiționale.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL
ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Măsuri complementare de management financiar pentru îmbunătățirea absorbției în viitor

7. În următoarea perioadă de programare, MFE ar trebui să asigure implementarea unor măsuri de îmbunătățire a managementului depunerii și procesării CR, în concordanță cu cele mai bune practici din alte SM, precum:
- Utilizarea unor modele simplificate de apreciere a costurilor, de exemplu utilizarea ratelor forfetare pentru cheltuieli
 - Rambursare garantată într-un termen fix de la depunerea CR
 - Obligativitatea depunerii CR într-un termen fix
 - Proceduri speciale de rambursare accelerată a cheltuielilor în cazul proiectelor mari



10 Anexe

- 10.1 Metodologia utilizată**
- 10.2 Lista interviurilor**
- 10.3 Raport privind sondajul în rândul beneficiarilor**
- 10.4 Modele de fluxuri de numerar**
- 10.5 Minutele ședințelor de consultări cu panelul de experți**