

III. CU CE NE ALEGEM DIN FONDURILE EUROPENE PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ ȘI DE CE?

Slaba corelare între obiectivele Planului Național de Dezvoltare 2007-2013, țintele POR și rezultatele reale din proiecte, împreună cu abordarea centralizată a managementului Programului afectează negativ absorbția strategică a fondurilor europene pentru dezvoltare regională și nu încurajează dezvoltarea capacității administrative a ADR-urilor.

ANALIZA STĂRII DE FAPT

Se vorbește foarte mult, și pe bună dreptate, de rata slabă a absorbției fondurilor europene. Această secțiune din raportul anual SAR ia o perspectivă diferită: analizăm programul cu rata de absorbție cea mai mare, dar și unde necesitatea utilizării eficiente a fondurilor are cea mai mare miză. Cel mai recent raport Eurostat privind evoluția regiunilor de dezvoltare până în anul 2009 arată că România și Bulgaria se află pe ultimele locuri în ceea ce privește dezvoltarea regională. Șase regiuni din România se află în "topul" celor mai sărace 20 de regiuni din Uniunea

Europeană (UE) din punct de vedere al nivelul PIB-ului pe cap de locuitor (calculat la paritatea puterii de cumpărare), "recordul" aparținându-i Regiunii Nord Est (județele Suceava, Botoșani, Iași, Neamț, Bacău, Vaslui), cu doar 29% din media UE. La polul opus, previzibil, se află capitala, regiunea București-Ilfov având un PIB per capita de 111% din media UE. Media națională nu atinge însă nici jumătate din media europeană: 47%¹.

Aceste disparități nu sunt o noutate. Conform Perspectivei Financiare 2007-2013, întreg teritoriul României se încadra sub Obiectivul „Convergență”, întrucât PIB/locuitor în regiunile de dezvoltare era sub 75% din media UE-25. De asemenea, România a fost eligibilă în ceea ce privește Fondul de Coeziune (axându-se în principal pe transport și mediu), deoarece VNB era mai puțin de 90% din media UE-25². Ce este însă de actualitate începând cu 2007 este existența unui program dedicat dezvoltării acestor regiuni: Programul Operațional Regional (POR) a fost dezvoltat cu scopul de a sprijini și promova o dezvoltare economică și socială durabilă și echilibrată teritorial a celor opt regiuni de dezvoltare prin

îmbunătățirea infrastructurii și a mediului de afaceri³.

Scopul lucrării este de a examina manifestarea problemelor care au împiedicat sau care încă intervin în buna gestionare a fondurilor europene prin POR. **Informațiile solicitate de către SAR celor opt ADR-uri pe baza Legii 544/ 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, în principal rapoartele de activitate pentru anii 2007-2010, alături de Raportul de evaluare intermediară a POR (2007-2009) solicitat de la MDRT vor fi analizate pe parcursul prezentului raport.** Pentru verificarea măsurii în care au fost îndeplinite recomandările acestuia din urmă cu scopul îmbunătățirii performanței administrative după anul 2009, au fost de asemenea analizate atât procesele verbale ale CM POR din 2010 și 2011, cât și Rapoartele Anuale de Implementare pentru 2009 și 2010. Nu în ultimul rând, interviuri cu înalți funcționari din cadrul ADR-urilor au atras atenția asupra celor mai importante probleme raportate în documentele menționate mai sus și au relevat planurile acestora pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020.

Fundamental, raportul prezintă două cauze majore ce trebuie rezolvate cât mai urgent de către autoritățile

¹ "Regional GDP per capita in 2009: seven capital regions in the first ten places", *Eurostat News Release*, 13 martie, 2012.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT%2F12%2F38&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

² Guvernul României, *Cadru Strategic Național de Referință 2007-2013*, p. 152.

³ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Autoritatea de Management pentru POR, *Documentul Cadru de Implementare a POR 2007-2013*, august 2011, p. 6.

responsabile. Mai puțin vizibilă, dar esențială, este proasta planificare și stabilire a obiectivelor strategice ale Planului National de Dezvoltare (PND) pentru perioada 2007-2013, care nu sunt corelate într-un mod satisfăcător cu țintele POR și cu rezultatele proiectelor la nivelul regiunilor. În aceeași măsură, puternica centralizare a prezentului cadru instituțional, legal și procedural nu permite regiunilor prioritizarea proiectelor în funcție de nevoile locale de dezvoltare și nici nu încurajează consolidarea capacității administrative a acestora de a crea strategii de dezvoltare regionale la un nivel adecvat pentru perioada 2014-2020.

Ținând cont de faptul că măsura în care pașii urmați de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (MDRT) – ce reprezintă Autoritatea de Management pentru POR (AM POR) – au corectat deficiențele semnalate în rapoartele deja realizate și sesizările făcute până acum va fi apreciată în următorul raport multianual de evaluare programat să înceapă la sfârșitul lui 2012 – o dată târzie pentru a putea folosi concluziile acestuia pentru perioada 2014–2020 –, raportul de față propune schimbări de perspectivă timpurii, care să așeze viitorul cadru de programare pe coordonate de eficiență mai ridicate și mai bine corelate cu realitatea.

La sfârșitul lunii ianuarie 2012, POR înregistra cea mai bună rată de absorbție (privită din prisma plăților

interne către beneficiari): 26% plăți interne, din care 11,73% (437,24 milioane Euro) reprezintă rambursările directe de la CE⁴. Rata contractării în cadrul POR este bună, dar rata absorbției externe/efective (privită din prisma plăților efectuate de către CE beneficiarilor din România) este destul de scăzută, i.e. multe proiecte sunt în implementare, dar finalizarea este foarte slabă. Până la sfârșitul lunii februarie 2012, au fost depuse 8 076 de proiecte, 3 029 au fost aprobate, iar 2 677 (13,3 miliarde lei) au fost contractate⁵. În martie 2012, POR înregistra o rată de contractare de 86,5%⁶.

Tabelul 1 prezintă cea mai recentă statistică disponibilă atât cu privire la gradul de contractare pe fiecare Domeniu Major de Intervenție (DMI) – în cazul unora înregistrându-se o depășire de peste 100% raportată la fondurile alocate – și pe fiecare regiune, cât și la nivelul întregului POR. După cum se observă, contractarea este întârziată pe Axa 1 (Poli de creștere și Poli de dezvoltare urbană), pe Axa 4 (Reabilitarea siturilor industriale) și pe Axa 5 (Promovarea potențialului turistic). Cea mai mare diferență între rata

⁴ Ministerul Afacerilor Europene, *Stadiul Absorbției Fondurilor Structurale și de Coeziune*, 31 ianuarie 2012, <http://www.dae.gov.ro/articol/2687/stadiul-absorb-iei-fondurilor-structurale-i-de-coeziune-31-ianuarie-2012>

⁵ Miruna Badea, „Cea mai bună rată de absorbție a fondurilor UE, la Ministerul Dezvoltării. Cea mai proastă, la Mediu”, *Ziarul Financiar*, 15 martie, 2012.

⁶ conform raportărilor de pe site-ul MAEur la data de 9 aprilie 2012

contractării și plățile către beneficiari există pe AP 1 (Poli de dezvoltare urbană). Regiunile care au rămas cel mai în urmă în ceea ce privește

absorbția sunt București-Ilfov și Sud Est. Restul regiunilor se găsesc relativ la același nivel, în afară de Nord Est care se plasează în fruntea clasamentului.

Tabel 1: Gradul de contractare a fondurilor comunitare pe domenii și regiuni (%)

DMI	Regiune %								POR %
	NE	SE	S	SV	V	NV	C	BI	
Poli de creștere	46	0	7	11	0	43	0	NA	15
Poli de dezvoltare	52	26	0	10	0	0	0	NA	13
Centre urbane	101	0	89	85	98	0	118	0	64
Infrastructura rutieră	126	123	117	117	123	116	101	74	114
Infrastructura de sănătate	109	80	141	51	13	120	19	0	73
Infrastructura socială	86	54	13	36	28	61	41	0	43
Echipamente situații de urgență	53	73	69	69	93	81	77	96	74
Infrastructura educațională	104	54	84	78	90	66	73	3	73
Infrastructura de afaceri	48	1	16	25	31	32	51	6	27
Situri industriale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Microîntreprinderi	13	16	8	19	33	20	31	25	20
Patrimoniu cultural	92	100	37	106	101	73	96	0	78
Cazare și agrement turistic	91	61	26	41	64	45	73	9	53
Promovarea turismului	9	3	6	2	3	3	15	0	8
POR	76	47	52	56	58	54	56	21	54
Sume contractate (milioane Euro)	451,19	231,04	272,52	285,19	219,08	237,72	223,55	79,91	2 000,19

Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Raportul Anual de Implementare POR (2010), mai 2011, p. 17; p. 30

Tabelul 2 prezintă datele disponibile atât pentru etapa evaluării și selecției (situația proiectelor depuse și contractate), cât și pentru etapa monitorizării și implementării (situația prefinanțării și rambursărilor). După cum se poate observa, numărul proiectelor depuse este relativ mare, dar numărul contractărilor, al prefinanțării și al rambursărilor reflectă problemele structurale și de gestionare. Majoritatea ADR-urilor au subliniat probleme

asemănătoare: capacitatea limitată a beneficiarilor de a pregăti proiectele și actele necesare, numărul mare de contestații în urma achizițiilor publice, întârzierea sau imposibilitatea obținerii creditelor, supraaglomerarea activității Agențiilor, numirea lentă a evaluatorilor independenți, resurse umane limitate, întârzieri în fluxul de numerar atât către Agenții, cât și către beneficiari, calitatea slabă și ritmul lent de derulare al proiectelor.

Tabel 2: Situație proiecte depuse, contractate și flow-ul fondurilor pentru proiectele contractate

Proiecte contractate	Flow-ul fondurilor pentru proiectele contractate		Proiecte depuse	
	Rambursări	Prefinanțări		
2010: 147 2009: 61 2008: 40	2010: 86 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Sud-Vest Oltenia
2010: 60 2009: 43 2008: 3	2009: 19 transmise, 13 aprobate	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Sud- Muntenia
2010 – martie 2011: 134 2009: 62 2008: 7	2010: 110 aprobate	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Vest
2010: 57 2009: 87 2008: 3	2010: 150 transmise, 144 aprobate 2009: 31 transmise, 15 aprobate	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Sud-Est
2010: 60 2009: 89 2008: 3	2010: 129 transmise, 109 plătite 2009: 50 transmise, 33 plătite	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Nord-Vest
2009: 36 2008: 2	Lipsă date	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	București -Ilfov
2010: 71 2009: 99 2008: 4	2010: 205 depuse și plătite 2009: 36 depuse și plătite	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Centru
2010: 181 2009: 111 2008: 40	2010: 103 aprobate 2009: 59 transmise, 49 aprobate 2008: 1 aprobată	2010: 67 transmise și aprobate 2009: 34 transmise și aprobate	2010: 784 2009: 334 2008: 1337 2007: 15	Nord-Est

Sursă: Rapoartele de activitate ale ADR-urilor (2007-2010)

Începând cu 2009 încoace s-au realizat mai multe rapoarte, analize și studii⁷, care pentru cine dorește să pună cap la cap cele mai importante probleme, recomandări și indicatori de situație ai absorbției, acestea acoperă substanțial majoritatea deficiențelor care afectează semnificativ gestionarea fondurilor europene în România.

Cu sprijinul Comisiei Europene, Guvernul a luat măsuri de îmbunătățire a capacității administrative, ale căror rezultate se așteaptă în cursul acestui an când a fost fixată o țintă extrem de ambițioasă în raport cu nivelul absorbției de astăzi. Cel mai recent plan de bătaie în vederea remedierii situației fondurilor europene în general este Planul de Acțiuni Prioritare (PMP), aflat sub coordonarea ACIS (Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale). Acesta a fost aprobat în 2011, dar încă nu și-a făcut simțit impactul⁸. În urma întâlnirii Comitetului de Monitorizare POR (CM POR) din noiembrie 2011, reprezentantul Comisiei

Europene (CE) a atras atenția asupra faptului că măsurile avute în vedere⁹ încă nu s-au ridicat la nivelul așteptărilor CE. De asemenea, prioritățile cele mai importante au fost subliniate ca fiind: simplificarea sistemului de implementare, îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice și întărirea capacității administrative, i.e. relația AM – Agenție de Dezvoltare Regională (ADR) – beneficiari¹⁰.

Tabel 3: Rezultate concrete până la 31 decembrie 2010

Rezultate proiecte finalizate
9,4 km de drum județean reabilitat (județul Ilfov)
10,5 km de șosele de centură construite (centura Ineu și centura Brașov)
2 ambulatorii de spitale municipale reabilitate și dotate (Oradea și Moinești)
2 cămine pentru persoane vârstnice reabilitate (Sibiu, Constanța)
40 de unități mobile de intervenție în situații de urgență echipate (Regiunea Centru)
197 microîntreprinderi sprijinite
900 locuri de muncă create
320 m pârtie de schi realizată

Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Raportul Anual de Implementare POR (2010)

⁷ Studiile consultate pentru acest raport sunt: Studiul de Evaluare Intermediară a POR (ianuarie 2007 – iunie 2009), 26 octombrie 2009; Evaluarea internă *ad-hoc* a aplicării principiului parteneriatului în procesul de implementare a POR 2007-2013, aprilie 2010; Evaluarea formativă a instrumentelor structurale în România, august 2010; Raportul sinteză privind evaluările intermediare ale PO, coordonat de către Agenția pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), 2009 – 2010; Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale, decembrie 2011.

⁸ Obiectivul general urmărește blocajele deja cunoscute: „abordarea problemelor și deficiențelor care afectează în cea mai mare măsură procesul de implementare a Fondurilor Structurale și de Coeziune, în vederea eliminării sau reducerii semnificative a barierelor din calea absorbției”, <http://www.fonduri-ue.ro/>

⁹ PMP este structurat în 7 direcții principale de acțiune: 1) Managementul ciclului de proiect de către structurile responsabile de implementarea Programelor Operaționale (PO); 2) Aspecte financiare privind gestionarea PO și a proiectelor; 3) Achiziții publice și contracte subsecvente; 4) Abordarea activităților de control și audit; 5) Influența instituțiilor și procedurilor externe sistemului de gestiune a instrumentelor structurale asupra procesului de evaluare, contractare și implementare a proiectelor; 6) Asigurarea unei capacități administrative adecvate a structurilor responsabile de implementarea PO; 7) Capacitatea și responsabilitatea beneficiarilor.

¹⁰ Procesul Verbal al ședinței CM POR, noiembrie 2011, p. 2.

Din **Tabelul 3** reiese clar faptul că în decembrie 2010 rezultatele proiectelor finalizate sunt departe de a fi încurajatoare. După cum se observă, până în 2010 nu a fost finalizat niciun proiect privind renovarea vreunui spital important la nivel regional, întrucât ambulatoriile au depus în timp util un număr mai mare de proiecte. Ținând cont de faptul că verificarea și evaluarea proiectelor depuse se face după regula „primul venit, primul servit”, și că nu există o corelare clară între țintele distincte pe același DMI și cererile depuse, dintr-un număr preconizat de zece, se estimează că vor fi modernizate doar șase spitale județene de urgență (Alexandria, Târgoviște, Baia Mare, Botoșani, Vaslui și Zalău), în contrast cu 33 de ambulatorii, până în 2015¹¹. În plus, în zona București-Ilfov au existat blocaje administrative între autoritățile centrale și cele locale, întrucât cele din urmă au ridicat obiecții cu privire la eligibilitatea aplicanților, fapt ce a împiedicat depunerea proiectelor la timp. Un alt exemplu poate fi reabilitarea siturilor industriale (DMI 4.2), întrucât obiectivul este foarte important pentru România, dar interesul este scăzut (doar 8 proiecte depuse până în decembrie 2010 și 1 în implementare în februarie 2012) pentru că autoritățile locale sunt: 1) descurajate de mărimea cofinanțării (50%) și 2) nu mai au drept de proprietate asupra siturilor (spre deosebire de situația existentă în timpul

cercetării efectuate pentru POR).

Aceeași situație există și în cazul POS Mediu¹². Drept urmare, în 2010, CM POR a realocat fondurile nefolosite în cadrul DMI 4.2 către alte domenii, aceasta fiind singura măsură luată cu privire la acest DMI. Pentru o imagine completă a ceea ce s-a realizat în 2010 atât în funcție de proiectele finalizate, cât și de cele contractate pe fiecare Axă și DMI față de țintele fixate pentru anul 2015, vezi Tabelul 6 din Anexă.

De ce o realizare într-asemenea măsură sub așteptări, când fondurile europene, spre deosebire de alte fonduri bugetare, sunt mult mai atent și obiectiv programate, pe un ciclu de politică publică impus de Bruxelles? Pentru a răspunde la această întrebare vom urmări problemele parcurgând întregul ciclu: planificare, implementare, monitorizare și evaluare.

Tabel 4: Gradul de solicitare pe Regiuni

Cererile de finanțare depuse pe Regiuni	Grad de solicitare până în martie 2012
NE	198%
SE	182%
S	207%
SV	184%
V	245%
NV	200%
C	248%
BI	237%

Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Stadiul implementării POR, 16 martie 2012

¹¹ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Raportul Anual de Implementare POR (2010), mai 2011, p. 99.

¹² Ministerul Dezvoltării Regionale și Lucrărilor Publice, Studiul de Evaluare Intermediară a POR (ianuarie 2007 – iunie 2009), 26 octombrie 2009, p. 68-69.

PROBLEME ÎN PLANIFICAREA POR ȘI STABILIREA OBIECTIVELOR

Inițial, prioritățile la nivel național în ceea ce privește gestiunea fondurilor europene au vizat obținerea unui grad cât mai înalt al depunerii, aprobării și contractării proiectelor, accentul punându-se pe eficacitate în defavoarea eligibilității și calității proiectelor depuse¹³. Astfel, în această privință, s-a ajuns la un stadiu avansat, întrucât mai mult de jumătate din fondurile alocate României prin toate Programele Operaționale (PO) au fost contractate (67% la începutul anului 2012)¹⁴. Cu toate acestea, rata de absorbție (plățile interne), din nou pentru toate PO, este mult mai mică decât rata de contractare: la finele lunii ianuarie 2012, aceasta era de 15,60%¹⁵.

Din anul 2010, noua strategie a impus concentrarea pe absorbție și implementare. În acest sens, autoritățile responsabile au declarat că până la sfârșitul anului 2012 se dorește să se

ajungă la o rată de absorbție externă/efectivă (plăți din partea CE) între 20% - 25% (în condițiile în care la sfârșitul lunii februarie 2012 era de 6,3% față de 5,5% la sfârșitul lunii decembrie 2011¹⁶) și la o rată de contractare de minimum 90%. Ținta principală este evitarea dezangajării prin absorbirea a 8,6 miliarde de Euro până la sfârșitul lui 2013¹⁷.

Tabel 5: Gradul de solicitare pe Domenii

Cereri de finanțare depuse pe DMI	Grad de solicitare până în martie 2012
Dezvoltare urbană	140%
Infrastructura rutieră	268%
Infrastructura de sănătate	168%
Infrastructura socială	229%
Echipamente situații de urgență	102%
Infrastructura educațională	304% față de 355% în decembrie 2010
Infrastructura de afaceri	320%
Situri industriale	138%
Microîntreprinderi	260%
Patrimoniu cultural	198%
Cazare și agrement turistic	231%
Promovarea turismului	122%
Solicitare POR	207%

Toate regiunile au înregistrat un grad ridicat de solicitare în general (după cum se poate vedea din Tabelul 4), dar și pe anumite DMI (Tabelul 5). În contextul resurselor umane limitate, una dintre agenții (ADR Nord Vest) a deplâns în rapoartele de activitate din 2008 și 2009

¹³ Aceasta a fost și una dintre concluziile raportului „Evaluarea formativă a instrumentelor structurale în România”, *Raportul Anual de Implementare POR* (2010), mai 2011, p. 81.

¹⁴ *** „România poate atinge ținta de 20% în absorbția de fonduri UE”, *Business 24*, 14 februarie 2012, <http://www.business24.ro/guvern/politica-interna/romania-poate-atinge-tinta-de-20-la-suta-in-absorbția-de-fonduri-ue-1507934>

¹⁵ Raluca Preluca, „Stadiul absorbției fondurilor structurale și de coeziune la 31 ianuarie 2012”, *fonduri-structurale.ro*, 13 februarie 2012, <http://www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?t=Stiri&elD=10521>

¹⁶ Miruna Badea, „Cea mai bună rată de absorbție a fondurilor UE, la Ministerul Dezvoltării. Cea mai proastă, la Mediu”, *Ziarul Financiar*, 15 martie, 2012.

¹⁷ Radu Soviani, „Exclusiv: Țintele oficiale ale României pentru absorbția fondurilor europene”, 3 decembrie 2011, <http://soviani.com/2011/12/03/exclusiv-tintele-oficiale-ale-romaniei-pentru-absorbția-fondurilor-europene/>

faptul că suspendarea depunerii proiectelor are loc doar atunci când se depășește alocarea cu 150%, apreciind că necesitatea evaluării tuturor proiectelor este o pierdere de timp și resurse umane în condițiile în care cele care depășesc suma alocată prin POR nu vor avea finanțare, ci vor fi puse pe lista de rezervă. Sugestia ADR Nord Vest a fost să se facă o prioritizare între proiectele depuse și evaluarea să se concentreze în primul rând pe proiectele ce au șanse de a fi finanțate.

Arhitectura instituțională a sistemului de monitorizare, evaluare și corelare a situației gestionării fondurilor europene cu realitatea absorbției este deficitară. ADR-urile se află în situația în care trebuie să trimită solicitări către celelalte Ministere pentru a cere o listă cu proiectele existente pe celelalte PO cu scopul de a satisface nevoia de corelare și evaluare, dar de cele mai multe ori răspunsurile întârzie sau nu vin deloc¹⁸. Chiar și autoritățile centrale au concluzionat că:

1. măsurile corective nu sunt suficiente pentru a urgenta absorbția și implementarea proiectelor;
2. corelarea și cooperarea între PO există la nivel procedural, dar nu și în ceea ce privește realizarea proiectelor „pe teren”¹⁹.

¹⁸ Interviu cu Directorul ADR Muntenia, Liviu Mușat.

¹⁹ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, *Raportul Anual de Implementare POR (2010)*, mai 2011, p. 83.

În 2008, s-a luat hotărârea de a îmbunătăți viteza evaluării proiectelor în cadrul POR și s-a luat decizia de a exclude Comitetele Regionale pentru Evaluare Strategică și Corelare (CRESC-urile)²⁰ din circuitul verificării acestora (evaluarea strategică urma după evaluarea tehnică și financiară). Lăsând deoparte considerentele eficacității, aceste entități erau importante pentru că se concentrau pe corelarea proiectelor POR cu proiectele regionale finanțate prin celelalte PO. **Mai important decât atât, se ocupau cu stabilirea unor priorități strategice la nivel regional și de o evaluare a proiectelor în funcție de *impact*.**

Consecința imediată a fost că agențiile nu au putut prioritiza în funcție de nevoile acelei regiuni, iar cea pe termen lung este că nu se face o corelare între rezultatele POR și obiectivele PND. În plus, regiunile nu au independență de decizie atunci când s-ar impune, conform situației regionale, de a prioritiza un domeniu de intervenție în

²⁰ HG nr. 764/2007 aprobă constituirea CRESC-urilor. Acestea reprezentau un organism regional, fără personalitate juridică având drept scop evaluarea gradului în care proiectele finanțabile în cadrul POR contribuie la atingerea obiectivelor strategice de dezvoltare a regiunilor și corelau în regiune proiectele finanțate/finanțabile din fonduri publice. În noiembrie 2008, HG 1383 a modificat HG inițială și CRESC-urile au pierdut dreptul de a evalua strategic și de prioritiza proiectele depuse la nivel regional. Prin urmare, acestea au devenit un organism consultativ care analizează prioritățile de investiții publice la nivel regional cu finanțare europeană/ bugetele locale în vederea atingerii obiectivelor strategice de dezvoltare. Sursă:

http://www.mdrl.ro/documente/transparenta/consultari_publice/consultare65/hg.pdf

defavoarea altuia. Evaluarea strategică și de impact realizată de CRESC-uri răspundea măcar parțial acestei nevoi, corelând rezultate din mai multe PO și alte proiecte regionale.

De altfel, relaționarea dintre CRESC-uri și AM POR pentru diferitele programe, respectiv ADR-uri și, în ultimă instanță, ACIS, este extrem de problematică. Dificultățile derivă din faptul că analizele regionale așa cum sunt cuprinse în Planurile de Dezvoltare Regionale se rezumă la obiectivele POR-ului, iar obiectivele POR-ului general se rezumă la indicatori totali, nediferențiați pe regiuni. Astfel, având doar un rol consultativ, CRESC-urile trebuie să urmărească corelări ce nu sunt realizate la nivel programatic.

Din păcate, insuficienta capacitate administrativă și lipsa voinței de a face ceva în acest sens se constată atât la nivel regional, cât și la nivel central. Regiunile nu au suficientă autoritate, dar nici capacitatea administrativă de a identifica obiective, de a formula indicatori și valori țintă, de a aduna datele necesare și de a dezvolta strategii solide care să fie în același timp corelate cu planurile și obiectivele de dezvoltare naționale și europene. Această situație problematică este dublată de lipsa de coerență a obiectivelor formulate. Prezentul cadru de planificare „crează un sistem în care regiunile gestionează preponderent un program național de dezvoltare regională (POR) în timp ce obiectivele regiunilor [...] sunt reprezentate doar

într-o variantă <medie> prin sinteza acestora în cadrul POR”²¹ .

Dificultățile de planificare între Organismele Intermediare (OI) și AM POR au privit de asemenea și elaborarea manualului de proceduri impus de către Minister, deoarece au fost transmise un număr mare de instrucțiuni, unele fiind modificate în repetate rânduri, iar altele erau contradictorii. Această stare de fapt a avut un impact direct apoi asupra implementării programului, inclusiv derularea contractelor.

PROBLEME ÎN IMPLEMENTARE

Obiectivul strategic al POR este acela de a sprijini și promova o dezvoltare economică și socială durabilă și echilibrată teritorial a celor opt regiuni de dezvoltare prin îmbunătățirea infrastructurii și a mediului de afaceri²². Realizarea acestui scop are în vedere alocarea fondurilor europene și naționale în funcție de gradul de dezvoltare a regiunilor, prioritate având acelea cel mai puțin dezvoltate, în paralel urmărindu-se și dezvoltarea durabilă a orașelor. Este evident, în acest caz, că succesul acestui program

²¹ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, *Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale*, decembrie 2011, p.7

²² Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Autoritatea de Management pentru POR, *Documentul Cadru de Implementare a POR 2007-2013*, august 2011, p. 6.

stă într-o bună colaborare între nivelul central, în primul rând AM și Autoritatea de Certificare și Plată, și structurile regionale. Or, dovezile luate în considerare inclusiv în studiul recent comandat de către MDRT pentru evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale²³ confirmă faptul că există o serie de probleme serioase, de natură să afecteze gestionarea fondurilor europene și atingerea obiectivelor POR, datorate acestei relații dintre “centru și periferie”, cum ar fi:

1. **CAPACITATE REDUSĂ DE FORMULARE A PLANURILOR REGIONALE.** La nivel regional încă lipsește atât capacitatea de a identifica obiective și măsuri potrivite pentru realizarea lor și de a formula planuri de dezvoltare echilibrate, cât și de a le corela cu strategiile și țintele de dezvoltare naționale și europene.
2. **PLANURI REGIONALE NEATRIBUITE ȘI NEASUMATE DE AUTORITĂȚI.** MDRT are drept sarcină elaborarea, implementarea și monitorizarea de strategii de dezvoltare regională, deși HG 1631/2009 nu este explicită în acest sens. Prin urmare, MDRT nu își exercită acest atribut, iar la nivelul regiunilor (cu excepția mecanismului creat pentru POR), Consiliul de Dezvoltare Regională (constituit din reprezentanții administrației publice

locale) „nu are clar alocată o responsabilitate pe care în mod firesc ar trebui să o dețină – cea a îndeplinirii planului de dezvoltare al regiunii”²⁴. Astfel, Planurile de Dezvoltare Regionale nu joacă un rol important în politicile de dezvoltare regionale, iar realizarea obiectivelor și monitorizarea acestora nu sunt atribuite clar la nivel regional.

3. **ABSENȚA SUBSIDIARITĂȚII.**

Abordarea centralizată din prezent (*top-down*) nu permite folosirea unui mecanism regional „care să asigure o legătură directă între obiectivele de dezvoltare ale regiunii, fondurile necesare realizării acestora și proiectele identificate la nivel regional”²⁵.

Existența acestui tip de probleme a fost semnalată din 2009, odată cu concluzia evaluării intermediare ce sublinia faptul că prezenta structură administrativ-teritorială a României și descentralizarea fiscală și administrativă limitată nu oferă obiectivelor POR o „bază de justificare solidă în termeni de structuri administrative sau de politică regională”²⁶.

De asemenea, cultura partenerială²⁷ precară în ceea ce privește

²³ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, *Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale*, decembrie 2011, p. 4.

²⁴ Ibid, p. 7.

²⁵ Ibid, p. 8.

²⁶ Ministerul Dezvoltării Regionale și Lucrărilor Publice, *Studiul de Evaluare Intermediară a POR (ianuarie 2007 – iunie 2009)*, 26 octombrie 2009, p. 32.

²⁷ Dezvoltarea de parteneriate este extrem de importantă în cadrul POR pentru că beneficiarii nu sunt numai autoritățile locale sau firmele private, ci și asocierile dintre aceștia și furnizorii de servicii sociale,

implementarea proiectelor și lipsa unei viziuni comune la nivel regional au afectat planificarea și gestionarea strategiilor. Mai precis, deși cooperare există în primă fază, i.e. în elaborarea strategiilor și a planurilor regionale, același lucru nu poate fi spus și despre implementarea acestora la nivel local. Un alt studiu, cel al AM POR referitor la acest aspect²⁸ a relevat faptul că efort se face, dar cooperarea e dificilă pentru că există interese divergente, termenele nu sunt respectate, iar o structură executivă dedicată și un leadership responsabil lipsesc. O nouă analiză aprofundată – prezentată în cadrul procesului de evaluare intermediară POR (2011-2012) – a fost externalizată unor experți. Termenul este mult prea târziu pentru a putea realiza recomandările în timp util pentru îmbunătățirea implementării POR 2007-2013. Ce reiese cu precădere din toate aceste rapoarte este absența voinței politice și a leadershipului, care nu pot fi remediate administrativ.

Defectele structurii instituționale ce au afectat implementarea regională

instituții de învățământ superior de stat, instituții publice furnizoare de servicii de formare profesională continuă, IMM-uri, camere de comerț și industrie, instituții de cult, ONG-uri. Prin urmare, comunicarea, coordonarea și colaborarea în cadrul acestor asocieri „tematice” de tip partenerial – cum sunt cele de pe Axa 1 unde Planurile de Dezvoltare Integrate (PID-urile) depind de existența parteneriatelor – este vitală pentru implementarea adecvată a proiectelor contractate.

²⁸ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, *Evaluarea internă ad-hoc a aplicării principiului parteneriatului în procesul de implementare a POR 2007-2013*, aprilie 2010.

au fost evidențiate și prin intermediul rapoarelor de activitate ale ADR-urilor. Alocările financiare (sume destinate achiziționării unor sedii, consumabile, plăți salariilor, implementării planurilor de comunicare și decontări) acordate de către MDRT prin contractele de Asistență Tehnică ajung târziu la nivel regional. Întârzierile considerabile în semnarea contractelor și faptul că suma acordată nu a acoperit necesarul funcționării adecvate au condus la incapacitatea îndeplinirii unor atribuții având în vedere atât lipsa unui spațiu potrivit, cât și a resurselor financiare pentru recrutarea personalului necesar, plata furnizorilor și a taxelor bugetare. În unele cazuri, finanțarea agenției s-a bazat în principal pe contribuțiile autorităților locale. Motivele acestor probleme au fost modificarea succesivă sau insuficiența indicațiilor venite din partea AM POR, diferențele de opinii cu privire la atribuții și cheltuieli, stabilirea unei date târzii pentru depunerea Cererilor de Finanțare la MDRT și solicitările succesive de clarificări. Tot pe seama AM POR este pusă și o parte din vina pentru lentoarea acordării rambursărilor atât beneficiarilor, cât și Agențiilor, în principal din cauza birocrăției stufoase.

Deficiențele în gestionarea și implementarea POR atât la nivelul AM POR, cât și al agențiilor în ceea ce privește alocările financiare întârziate pe cale instituțională se referă de asemenea și la fondurile destinate beneficiarilor. Au existat probleme serioase în ceea ce privește fluxul de

numerar către ADR-uri din cauza întârzierilor dintre MDRT și Ministerul de Finanțe, dar și din cauza calității proiectelor depuse de către OI.

Problema fluxului **de numerar către OI din cauza întârzierilor din partea AM POR**, care fusese recomandat a fi rezolvată atât printr-un nivel de control mai scăzut aplicat de AM POR după ce sistemul de control financiar se va fi stabilizat, împreună cu realizarea unei analize de risc (identificarea zonelor unde pot apărea cele mai frecvente erori) pentru a îmbunătăți controlul, cât și prin crearea unei variante de contract mai eficientă pentru a urgenta procesarea cererilor de rambursare ale OI, a primit un răspuns extrem de diferit. Soluția găsită și pusă în aplicare, centralistă, a fost înființarea încă unei instituții în cadrul Autorității de Management: „Serviciul Autorizare Asistență Tehnică” în octombrie 2010. Cu alte cuvinte, unei probleme care cerea o soluție de simplificare, i s-a răspuns printr-o supra-birocratizare.

Dorința de a menține puterea și controlul la nivel central, în defavoarea celui regional, se vede însă cu precădere în felul în care a fost abordată problema semnalată în studiu cu privire la **indisponibilitatea evaluatorilor independenți și, corelat cu aceasta, timpul extrem de lung necesar pentru derularea etapelor procesului de evaluare, selecție și contractare** care depind direct de AM POR. Această problemă este semnalată de majoritatea ADR-urilor, care au subliniat de

asemenea numirea lentă a evaluatorilor independenți, uneori existând erori în rapoartele acestora, rezultatul fiind reluarea procedurii. Recomandarea studiului privea mai multe măsuri. În primul rând, la modul general, se considera oportun ca expertiza la nivel regional să fie dezvoltată iar rolul AM POR să fie redus treptat. De asemenea, se încuraja existența unor persoane care pot gestiona evaluarea în cadrul OI pentru a crește capacitatea regională de evaluare și selecția celor mai relevante proiecte și, nu în ultimul rând, se recomanda stabilirea unor ținte privind numărul de contracte care trebuie încheiate lunar pentru fiecare DMI pentru a îndeplini planul de contractare. Cu alte cuvinte, soluțiile priveau sprijinirea capacității la nivel regional și stabilirea unor indicatori mai fini pentru o mai bună monitorizare a parcursului contractării și absorbției. Soluția implementată a fost însă, din nou, foarte diferită. MDRT a încheiat în 2010 un acord cadru cu 3 consorții pentru servicii de evaluare a proiectelor, iar în prezent numărul de contracte este raportat săptămânal, fără însă a exista o serie de ținte clar stabilite, care să permită și OI monitorizarea realizărilor regionale pe fiecare Axă și DMI.

Însă poate cea mai explicită situație a relației problematice dintre „centru și periferie” ce afectează direct implementarea Programului se referă la **dificultățile întâmpinate de ADR București Ilfov (ADR BI) (vezi Tabelul 2), care atât în 2009, cât și în 2010 se afla pe ultimul loc în ceea ce privește**

contractarea și absorbția. Motivele pentru care ADR BI este în această situație sunt diverse, de la bugetul alocat prin POR până la inexistența unui inventar al proprietăților publice²⁹:

1. Alocarea financiară cea mai mică în cadrul POR (8,8% sau 393,10 milioane Euro);
2. Numărul mic de unități administrative și administrații publice locale eligibile pentru majoritatea DMI;
3. Lipsa unui consens cu privire la investițiile prioritare;
4. Accentul pus pe cheltuirea propriului buget și nu pe pregătirea actelor necesare POR;
5. Nu a existat o planificare a atragerii fondurilor europene în general sau un plan de investiții în acest sens până în 2008;
6. Întârzieri în pregătirea proiectelor din cauza alegerilor locale din iunie 2008 și schimbarea subsecventă a primarilor;
7. Probleme legate de proprietatea terenurilor, întrucât Unitatea Administrativ Teritorială București nu deține un inventar al proprietăților publice, deși prin Legea 213/1998 acesta trebuia încheiat în anul 2000.

Recomandarea pentru rezolvarea situației viza un sprijin tripartit al AMPOR- MDRT- Guvern în sensul luării mai multor decizii: analiza urgentă a portofoliului de proiecte până la sfârșitul

lui 2009, realocarea fondurilor către alte regiuni, realizarea de activități (susținute de către MDRT și Guvern) de informare și publicitate către potențialii beneficiari și clarificarea unor aspecte de eligibilitate neclare între AM POR și ADR BI. Tot ceea ce s-a realizat a fost însă o serie de evenimente de informare și publicitate, o (altă) analiză amănunțită a situației și o încercare de rezolvare a problemelor specifice, pe diverse DMI ce nu au rezolvat la un nivel satisfăcător problema inițială.

PROBLEME APĂRUTE ÎN ETAPELE DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE A IMPLEMENTĂRII POR

Corelarea dintre obiectivele strategice ale PND, țintele Cadrului Național Strategic de Referință (CSNR), indicatorii Axelor Prioritare POR și rezultatele proiectelor nu se bazează pe o metodologie solidă și nici nu poate fi apreciată cu exactitate, din două motive. În primul rând, nu se face o evaluare strategică la nivel regional cu privire la proiectele ce ar trebui să aibă întâietate (cele cu impact economic și social semnificativ). De asemenea, evaluarea realizării unor obiective este dificilă și concluziile pot fi în neconcordanță cu realitatea din cauza faptului că o serie de indicatori de rezultat nu pot fi cuantificați pentru că ori nu dispun de o valoare de referință, ori sunt supra- sau subestimați sau pur și

²⁹ Ministerul Dezvoltării Regionale și Lucrărilor Publice, *Studiul de Evaluare Intermediară a POR (ianuarie 2007 – iunie 2009)*, 26 octombrie 2009, p. 143.

simplu pentru că datele sunt inexacte sau indisponibile. Anumite regiuni au o nevoie mai stringentă de infrastructură rutieră decât de renovarea clădirilor de patrimoniu, iar o țintă regională precisă în acest sens, i.e. un număr necesar de km pentru îmbunătățirea circulației în acea regiune, corelată cu ținta națională pentru 2015 ar fi putut valorifica folosirea fondurilor europene mai bine decât în prezent. Indicatorii de la nivel național sunt ambigui și puțin cuantificabili, iar criteriul absorbției este insuficient pentru a evalua cu precizie atingerea obiectivelor dezvoltării regionale *echilibrate*³⁰.

În plus, **monitorizarea implementării PND-ului prin corelarea tuturor instrumentelor financiare care contribuie la atingerea obiectivelor asumate nu este în sarcina nici uneia dintre structurile/instituțiile statului.** Conform prevederilor statutare în reglementările comunitare pentru utilizarea instrumentelor financiare identificate de PND 2007-2013 - atât din fondurile europene, cât și din bugetul public de stat neasociat cu PO - complementaritatea intervențiilor financiare urma să fie asigurată de către Comitetul Național de Coordonare a procesului de pregătire pentru gestionarea Instrumentelor Structurale (CNC). Membrii CNC erau reprezentanții la nivel de decizie ai instituțiilor care coordonau programele finanțate din cele cinci instrumente comunitare de

finanțare iar Ministerul Finanțelor, conform PND, era responsabil de coordonarea procesului³¹. Însă, prin HG 157/2008, acest Comitet a dispărut iar funcția de monitorizare, preluată de ACIS, nu a mai fost specificată în asemenea detaliu și având această obligativitate (conform HG 157/2008, în ceea ce privește PND, se menționează un singur lucru, și anume că ACIS: "Paragraf 12. coordonează elaborarea și actualizarea Planului Național de Dezvoltare (PND), ca instrument de bază pentru elaborarea CSNR" (Art. 8).

Evaluarea activității Agențiilor de Dezvoltare Regională este un deziderat greu de atins odată ce nu au fost formulați din start indicatori anuali de rezultat la nivel regional pentru fiecare Axă Prioritară (AP) și domeniu de intervenție în parte. Ideea de a evalua performanța ADR-urilor prin acordarea unor scoruri în ceea ce privește atingerea țintelor de dezvoltare regională de-a lungul tuturor Axelor și DMI din 2007 până în 2010 nu a fost posibilă pentru că asemenea ținte cuantificabile nu există la nivel regional, ci există numai indicatori la nivel de

³⁰ Interviu cu Directorul ADR Muntenia, Liviu Mușat. Aceeași concluzie se regăsește de astfel și în Studiul de Evaluare Intermediară a POR.

³¹ Extras PND 2007-2013: „[a]vând în vedere caracterul strategic al PND, va fi realizată o monitorizare anuală, în perioada 2008-2015, a progreselor înregistrate, concretizată în rapoarte de implementare a PND. Coordonarea procesului de monitorizare revine Ministerului Finanțelor Publice, care va dezvolta o metodologie în acest sens și va coopera în acest proces cu instituțiile și organismele cu responsabilități în domeniile de intervenție relevante la nivelul PND.”

program³² (POR fiind un program integrat la nivel național) și o serie de obiective mai degrabă generale în strategiile de dezvoltare regionale³³. Astfel, „indicatorii obținuți prin intermediul proiectelor finanțate prin POR de la nivelul [unei regiuni] se cumulează cu indicatorii obținuți în celelalte regiuni și se vede realizarea acestora la nivelul Programului”³⁴. Acești indicatori regionali se regăsesc în documentația fiecărui proiect contractat și sunt cumulați cu cei din celelalte regiuni rezultând astfel un număr ce trebuie să atingă ținta anului 2015. Prin urmare, evaluarea la nivel central se bazează mai mult pe nivelul absorbției în fiecare regiune și pe atingerea țintelor fixate pentru 2015 și nu pe rezultatele precise obținute în urma implementării unor proiecte prioritizate în funcție de impactul real pe care îl pot avea. Aceasta se întâmplă deoarece nu au fost stabilite ținte cuantificabile pentru fiecare regiune și pe fiecare Axă. O excepție o reprezintă ADR Vest, care a publicat în raportul de activitate din 2010 atât ținte cuantificabile pentru indicatorii fiecărei Axe, cât și valoarea indicatorilor proiectelor contractate/ contractabile. Răspunsul ADR Vest în legătură cu acest aspect a fost că acele ținte orientative au fost calculate în scop

³² Aceștia sunt prezenți în *Documentul Cadru de Implementare al POR*, august 2011, <http://www.inforegio.ro/node/10>

³³ Planurile de Dezvoltare Regionale conțin obiective strategice, detaliate prin priorități și acțiuni specifice ce trebuie implementate într-un anumit orizont de timp.

³⁴ Răspunsul ADR Centru la solicitarea de informații, februarie 2012.

statistic la nivelul Regiunii Vest și au fost proporționale cu procentul alocării financiare pe acea regiune. Prin urmare, a fost o inițiativă locală și izolată.

De altfel, evaluarea intermediară a POR³⁵ semnala în 2009 faptul că SMIS-ul (Sistemul Unic de Management al Informației) nu era organizat pe baze regionale, deși ADR-urile puteau furniza un nivel mulțumitor de date cu privire la etapele procesului de selecție a unui proiect. Această situație favoriza lipsa analizelor regionale periodice cu privire la nivelul rambursărilor și inexistența unui sistem de prognoză sistematică pe regiuni cu privire la rata contractării, această informație fiind pregătită de obicei pentru ședințele CM POR sau "atunci când era necesar"³⁶. Din fericire, deficiența tehnică a SMIS-ului a fost ulterior rezolvată, iar în prezent pentru orice proiect se completează localizarea acestuia, inclusiv regiunea, existând astfel posibilitatea realizării rapoartelor pe regiuni.

La nivel micro, au fost scoase în evidență deficiențele în ceea ce privește gestiunea și implementarea POR atât la nivelul AM POR, cât și al agențiilor³⁷.

³⁵ Studiul de Evaluare Intermediară a POR (ianuarie 2007- iunie 2009) a răspuns unor întrebări legate de sistemul de gestionare, modalitatea în care acest PO este implementat și a calculat probabilitatea atingerii țintelor stabilite pentru anul 2015 bazându-se pe datele restrânse disponibile la acea dată. A fost realizat de către firma de consultanță *East West Consulting (EWC)* din Bruxelles.

³⁶ Ministerul Dezvoltării Regionale și Lucrărilor Publice, *Studiul de Evaluare Intermediară a POR (ianuarie 2007 – iunie 2009)*, 26 octombrie 2009, p. 33-35.

³⁷ Ibid, p. 30 - 88.

1. AȘTEPTĂRI SUPRAESTIMATE.

Deși implementarea POR era dominată de AP2, aceasta având gradul cel mai înalt de contractare, performanța a fost sub așteptările AM POR de a avea un procent de contractare de 100% până la sfârșitul anului 2010 pe AP2 și AP1. În octombrie 2011, AP1 (în special polii de creștere) constituia un motiv de îngrijorare pentru CM POR date fiind diferențele între regiuni în ceea ce privește nivelul scăzut de contractare și implementare al proiectelor în special din cauza mobilizării lente a beneficiarilor și a birocrăției pentru cadastru și celei responsabile pentru obținerea avizelor. Prognoza arăta în 2009 că țintele pentru drumurile județene vor putea fi depășite cu până la de 3 ori, dar optimismul era moderat în ceea ce privește îndeplinirea țintei pentru străzile din mediul urban și foarte slab pentru drumurile ocolitoare. Cu toate acestea, se consideră că **deoarece nu existau alocări pentru categoriile de drumuri din această AP, „excesul de output-uri dintr-o categorie va compensa pentru celelalte”³⁸**. Prin urmare, ținta pentru AP2 urma să fie îndeplinită în principal datorită drumurilor județene, dar reabilitarea/modernizarea celorlalte tipuri de drumuri se aprecia că este posibil să nu fie îndeplinită.

2. CAPACITATE DEZASTRUOASĂ DE COLECTARE A DATELOR.

Sistemul de colectare a indicatorilor de rezultat

și de înregistrare în SMIS era deficitar în 2009. În plus, evaluarea corectă a gradului de îndeplinire a indicatorilor de rezultat nu putea fi realizată în unele cazuri, întrucât agregarea datelor era distorsionată din cauza faptului că unele proiecte contractate nu erau înregistrate în SMIS, altele nu identificaseră indicatorul de rezultat, iar unii indicatori erau subevaluați sau supraevaluați.

Același studiu identifică în bună măsură o serie de factori interni și externi care au determinat situația absorbției fondurilor europene prin POR, iar pachetul de recomandări înaintate a fost de asemenea clar formulat. Realitatea arată că doar în unele cazuri a fost posibilă abordarea problemelor identificate la nivelul organismelor direct implicate: în cazul răspunsului la fluctuațiile de schimb valutar și a dificultății de cofinanțare și implementare apărute din cauza crizei economice³⁹ și în ceea ce privește problemele survenite în urma contestațiilor procedurii de achiziții publice⁴⁰. Chiar și în aceste cazuri, a fost nevoie ca soluția să fie completată de o susținere sau de măsuri

³⁹ În mai 2010, CM POR a decis eliminarea contribuției proprii a beneficiarilor la cheltuielile eligibile pentru DMI 4.3 „Sprijinirea dezvoltării microîntreprinderilor” (Hot. 55/2010).

⁴⁰ Protocolul privind colaborarea interinstituțională în mecanismul de verificare a respectării normelor privind achizițiile publice finanțate din instrumente structurale între Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAPP) – Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAC) - MDRT.

³⁸ Ibid, p. 51.

suplimentare luate de către Guvernul României⁴¹.

În cazul unor probleme întâmpinate în procedura de gestionare a fondurilor deja contractate – cum ar fi de exemplu **constatarea că acolo unde se realizează economii substanțiale față de prognoză (în primul rând pe AP 2), sistemul pentru elaborarea prognozelor de plăți nu este ajustat în cazul economiilor realizate la contractare** – recomandarea și răspunsul concret au fost insuficiente. Deși recomandarea a vizat o flexibilizare a transferului de fonduri între axe și realizarea selecției proiectelor rămase urmărind obiectivele strategice la nivel național odată ce absorbția pe AP 2 este asigurată, acest lucru nu s-a putut realiza din motive de arhitectură instituțională. Argumentul utilizat a fost că o asemenea prioritizare strategică și transfer nu poate fi realizată deoarece ar încălca regula „primul venit, primul servit” (procedura pentru finanțarea proiectelor prin POR). De altfel, această regulă a fost frecvent deplânsă ca fiind contraproductivă, atât de societatea civilă, cât și de către solicitanți⁴².

⁴¹ Acordarea unor garanții de stat prin OG 9/2010 pentru beneficiarii publici și HG 606/2010 pentru beneficiarii privați. În ceea ce privește achizițiile publice, a fost adoptată Legea nr. 279/2011 pentru modificarea și completarea OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică.

⁴² Comunicat de presă emis de către Coaliția ONG pentru Fonduri Structurale, “Mii de beneficiari au pierdut startul în depunerea proiectelor din cauza blocării sistemului online”, 20 decembrie 2010, http://www.ce-re.ro/coalitiaong_media

RECOMANDĂRI

Majoritatea informațiilor de care este nevoie pentru a schimba comportamentul instituțional al ADR-urilor sau AM către o mai bună gestionare a fondurilor europene există, iar inventarea de noi structuri sau instituții suplimentare sau invocarea necesității unor noi analize nu mai poate fi în prezent decât o scuză pentru a amâna punerea în practică a schimbărilor de care este nevoie. Eșecul reflectat prin distanța la care încă ne aflăm față de media europeană în ceea ce privește dezvoltarea regională este și eșecul absorbției adecvate a fondurilor disponibile prin acest PO și, vice-versa, eșecul gestionării eficiente a POR întreține sau accentuează problemele de dezvoltare pe care le avem la nivel regional (vezi Tabel 6).

Dacă se dorește creșterea capacității administrative a regiunilor, atunci toate stagiile gestionării fondurilor destinate regiunilor trebuie să ia în considerare situațiile particulare ale fiecărei regiuni, iar abordarea generală trebuie să permită ajustarea realităților la obiectivele regionale și locale, atât prin modificarea arhitecturii instituționale, cât și prin aplicarea principiului subsidiarității în mod consecvent.

După cum s-a argumentat pe parcursul acestui raport și în concordanță cu spusele reprezentatului CE în CM POR atât în noiembrie 2010⁴³, cât și 2011⁴⁴,

⁴³ Reprezentantul CE în CM POR a subliniat că **este necesară existența unei prioritizări a proiectelor în special în domeniul infrastructurii de sănătate.** În plus, realocarea fondurilor pentru turism constituia „un

este necesar ca mai mult accent să fie pus pe prioritizarea unor proiecte strategice ce au un aport clar la îndeplinirea obiectivelor PND și pe asigurarea implementării adecvate și la timp a acestora. Existența unei strategii regionale cu priorități corespunzătoare necesităților de dezvoltare este cu atât mai importantă cu cât următoarea perioadă de programare 2014-2020 se axează pe acest tip de strategii.

În deplin acord cu concluziile evaluării capacității administrative a regiunilor, recomandăm Guvernului să ia din timp măsurile ce se impun pentru a asigura un proces de *capacity building* solid. Fără a ascunde influența pe care problemele cauzate de propria lipsă de capacitate administrativă a structurilor la nivel local și regional, pe de o parte, și factorii externi, pe de altă parte, **considerăm că o mare parte dintre dificultățile cu care s-au confruntat ADR-urile și beneficiarii fondurilor în accesarea și absorbția finanțărilor pot fi prevenite de către AM printr-un proces mai susținut de *empowerment***

motiv de îngrijorare”, întrucât o strategie solidă în acel sector lipsește cu privire la obiectivul creării locurilor de muncă și a dezvoltării economice regionale. Sursă: Proces Verbal al ședinței CM POR, noiembrie 2010, p. 23.

⁴⁴ În 2011, în contextul discutării problemelor apărute în domeniul achizițiilor publice, reprezentantul CE a spus că **este necesară finanțarea proiectelor strategice, prioritare, care au un impact clar asupra dezvoltării țării, pentru aceasta fiind nevoie nu numai de proiecte de foarte bună calitate, cât și de un mecanism de implementare robust.** Sursă: Proces Verbal al ședinței CM POR, noiembrie 2011, p. 3.

al nivelului regional. Este nevoie de crearea unui cadru legal și instituțional care să susțină un mecanism de descentralizare mai hotărât.

Acest demers este esențial și pentru a asigura un sistem performant de absorbție a viitoarelor fonduri europene astfel încât acestea să fie folosite în concordanță cu nevoile regiunilor. În esență, avem nevoie ca principiul subsidiarității ce există la nivel european să fie respectat și mai ales implementat la nivel național în ceea ce privește managementul fondurilor comunitare. Fiind cele mai în măsură a realiza și gestiona Planurile de Dezvoltare Regionale, regiunilor ar trebui să li se acorde atât mai multă responsabilitate, cât și mai multe resurse financiare. În acest sens, unele Agenții deja încearcă pe cale administrativă să atragă atenția asupra:

1. necesității unei mai bune descentralizări pentru perioada post-2013 și modificarea Legii 315 în vederea acordării unui grad mai înalt de independență de decizie ADR-urilor;
2. nevoii corelării POR cu celelalte PO și cu obiectivele de dezvoltare specifice regiunilor⁴⁵.

La nivelul Agențiilor recomandăm ca rapoartele de activitate să respecte un model unic care să impună transmiterea unor informații clare în ceea ce privește implementarea POR pentru a se putea

⁴⁵ Interviu cu Directorul ADR Muntenia, Liviu Mușat.

face o monitorizare rapidă, transparentă și neechivocă. Acest model este necesar pentru că în prezent fiecare raport respectă un alt tipar, iar categoriile de date comunicate sunt diferite, fiind necesare solicitări ulterioare de informații. Prin urmare, modelul ar trebui să urmărească următoarele direcții:

1. numărul de proiecte depuse pe fiecare AP, numărul de proiecte selectate și respinse în urma tuturor etapelor de selecție, motivele pentru care au fost respinse, numărul de proiecte contractate și numărul de proiecte finalizate;
2. raportarea problemelor apărute în implementarea proiectelor pe fiecare AP;
3. raportarea problemelor administrative/instituționale care au afectat activitatea;
4. sugestiile Agențiilor de rezolvare a acestor tipuri de probleme.

Având în vedere că absorbția fondurilor este prioritatea principală a Guvernului, acesta trebuie să urgenteze implementarea PMP (în special simplificarea birocrăției de implementare și monitorizarea calității rezultatelor proiectelor, cât și îmbunătățirea vitezei de rambursare) astfel încât să se reușească atingerea țintelor stabilite pentru anul 2015 (estimările realizate în 2009 relevând faptul că unele ținte finale nu vor fi atinse⁴⁶). Atât simplificarea

⁴⁶ Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, *Raportul Anual de Implementare POR (2009)*, iunie 2010, p. 21-23.

birocrăției de implementare, cât și monitorizarea calității proiectelor pot și trebuie să țină cont de suprapunerile ce decurg din actuala arhitectură instituțională și din relația inegală dintre nivelul central și cel regional.

În ceea ce privește regândirea arhitecturii instituționale, propunerea este **de a încuraja coordonarea pe orizontală, subliniind însă nevoia identificării unei soluții de responsabilizare publică și juridică a structurilor de tip partenerial⁴⁷ implicate în monitorizarea, evaluarea sau corelarea situației gestionării fondurilor europene, structuri care în prezent nu au personalitate juridică și care nu dau seama nimănui pentru calitatea deciziilor pe care le iau.**

⁴⁷ Comitetul Național de coordonare pentru instrumentele structurale, Grupului de Lucru pentru Evaluare (GLE) din cadrul ACIS, Comitetele de Monitorizare, Consiliul pentru Dezvoltare Regională, Comitetul de management pentru coordonarea instrumentelor structurale, Comitetul interministerial pentru absorbția fondurilor europene.

ANEXĂ

Tabel 6: Atingerea țintelor pe fiecare Axă Prioritară până la 31 decembrie 2010

Axe prioritare	Indicatori	Ținta 2015	Realizat 2010
1. Sprijinirea dezvoltării durabile a oraselor	Numărul de planuri integrate de dezvoltare urbană acceptate	30	95
	Proiecte care asigură îmbunătățirea infrastructurii urbane și a serviciilor urbane (nr.)	60	62
	Proiecte care promovează dezvoltarea durabilă a mediului de afaceri (nr.)	15	2
	Proiecte care asigură reabilitarea infrastructurii sociale și îmbunătățirea serviciilor sociale (nr.)	25	27
	Locuitori care beneficiază de implementarea proiectelor din planurile integrate de dezvoltare urbană (nr.)	400 000	0
	Companii stabilite în polii de creștere regionali și locali (nr.)	400	0
	Locuri de muncă create/menținute (nr.)	1500	0
2. Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport	Lungimea drumurilor județene reabilite/modernizate (in afara TEN-T)	877 km	264 km
	Lungimea străzilor orașenești reabilite/modernizate (in afara TEN-T)	411 km	14 km
	Lungimea șoselelor de centură reabilite/modernizate (in afara TEN-T)	219 km	12 km
	Creșterea traficului de mărfuri transportate sau tranzitate (%)	10	NA
	Creșterea traficului de pasageri (%)	10	NA
3. Îmbunătățirea infrastructurii sociale	3.1 Unități medicale reabilite/modernizate/echipate (nr.)	50	0
	3.1 Persoane care beneficiază de infrastructura de sănătate reabilitată (nr./zi)	30 000	0
	3.2 Centre sociale reabilite/modernizate/extinse/echipate (nr.)	270	2
	3.2 Persoane care beneficiază de infrastructura pentru servicii sociale reabilitată (nr.)	10 000	206
	3.3 Unități mobile echipate pentru intervenții de urgență (nr.)	510	40
	3.3 Timpul mediu de răspuns al unităților mobile în mediul rural (comune) – infrastructura pentru situații de urgență (minute)	Până la 12' în mediul rural	NA
	3.3. Timpul mediu de răspuns al unităților mobile în mediul urban (orașe) – infrastructura pentru situații de urgență (minute)	Până la 8' în mediul urban	NA
	3.4 Unități de învățământ reabilite/modernizate/echipate (infrastructura pentru educație preuniversitară) (nr.)	130	0
	3.4 Campusuri reabilite/ modernizate/extinse/echipate (infrastructura pentru educație preuniversitară) (nr.)	30	0
	3.4 Centre pentru formare profesională continuă reabilite/modernizate/extinse/echipate (nr.)	35	0
3.4 Campusuri reabilite / modernizate/ extinse/echipate (infrastructura pentru educație universitară) (nr.)	15	0	

Axe prioritare	Indicatori	Ținta 2015	Realizat 2010
3. Îmbunătățirea infrastructurii sociale	3.4 Elevi care beneficiază de infrastructura de învățământ preuniversitar reabilitată (nr.)	40 000	0
	3.4 Copii aparținând grupurilor de populație dezavantajate care beneficiază de unități de învățământ reabilitate – infrastructura pentru educație preuniversitară (nr.)	5 000	0
	3.4 Persoane care beneficiază de infrastructura de formare profesională continuă reabilitată (nr.)	3 000	0
	3.4 Studenți care beneficiază de campusurile universitare reabilitate (nr.)	2 000	0
4. Consolidarea mediului de afaceri regional și local	4.1 Structuri de sprijinire a afacerilor asistate	15	20
	4.1 Rata de ocupare a structurilor de sprijinire a afacerilor (după 2 ani de la finalizarea proiectului) (%)	50%	0
	4.1 Locuri de muncă nou create în structurile de sprijinire a afacerilor (nr.)	3000	0
	4.2 Site-uri industriale poluate și neutilizate reabilitate și pregătite pentru noi activități economice (ha)	500 ha	0
	4.2 Locuri de muncă nou create în structurile de sprijinirea a afacerilor (nr.)	1 000	0
	4.3 Microîntreprinderi sprijinite (nr.)	1 500	197
5. Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului	4.3 Locuri de muncă nou create în microîntreprinderile sprijinite (nr.)	3 000	888
	5.1 Proiecte în turism (nr.)	100	47
	5.1 Locuri de muncă nou create/ menținute (nr.)	200	0
	5.2 Proiecte în turism (nr.)	300	61
	5.2 IMM-uri sprijinite (nr.)	350	49
	5.2 Turiști sosiți în structurile de cazare reabilitate (nr.)	400 000	0
	5.2 Înoptări în infrastructura de cazare reabilitată (nr.)	800 000	0
	5.2 Locuri de muncă nou create/ menținute (nr.)	800	12
	5.3 Campanii de promovare a brandului turistic (nr.)	10	48
	5.3 Centre Naționale de Informare și Promovare Turistică sprijinite (nr.)	10	1
	5.3. Vizitatori în Centre Naționale de Informare și Promovare Turistică (nr.)	1 milion	0
5.3. Vizitatori web site (nr.)	1, 5 milioane	0	

*Cifrele reprezintă atât proiecte finalizate, cât și contractele de finanțate semnate.

Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Raportul Anual de Implementare POR (2010), mai 2011