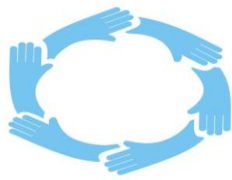


# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## **Propuneri pentru Absorbția Eficientă a Fondurilor Comunitare** – aprilie 2012 –

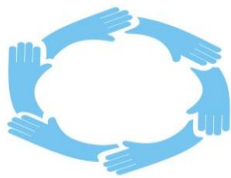


# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## Cuprins

1. La ce bun atâtea propuneri? .....	1
2. Rezumat introductiv .....	3
3. Cum am acționat în perioada 2008-2012? .....	6
4. Program de măsuri și politici publice 2012-2015 .....	7
A. Contextul prezent .....	7
B. Perspective. Ținte de atins pentru evitarea pierderii fondurilor .....	10
C. Propuneri.....	11
5. Program de măsuri și politici publice 2014-2020 .....	21
Despre ACRAFE.....	25



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## 1. La ce bun atâtea propuneri?

**Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene (ACRAFE)** beneficiază de susținerea a peste 50 de companii membre în cadrul cărora activează peste 1.000 de experți și de experiența a peste 3.000 de proiecte întocmite, cu o valoare însumată de aproximativ **3 miliarde de euro**.

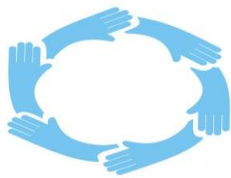
Prin acest material, dorim să folosim aceste resurse importante pentru a sprijini autoritățile să găsească soluții concrete pentru ca România să acceseze mai eficient fondurile europene. În cei patru ani de activitate, **ACRAFE** a inițiat și a promovat implementarea a peste **100 de propuneri** de modificare a cadrului de funcționare a acestor fonduri. Printr-un dialog constructiv cu autoritățile, peste jumătate dintre acestea au fost implementate cu succes, generând absorbție și eficiență în utilizarea fondurilor.

Suntem conștienți că există o discrepanță radicală între modul constructiv în care a fost abordată problematica fondurilor europene în acest material și nota generală de pesimism și catastrofă cu care acest domeniu este asociat. Nu trăim într-o altă lume, ci ne lovim în fiecare zi de dificultăți substanțiale în efortul de a accesa fonduri europene pentru beneficiarii noștri și remarcăm dificultățile și mai mari cu care autoritățile se confruntă, existând chiar pericolul suspendării temporare de plăți pentru majoritatea programelor operaționale.

Credem însă cu tărie că România are mai mult ca niciodată o șansă să folosească într-o proporție cât mai mare fondurile europene disponibile până la 31.12.2015. În umbra nemulțumirii generale, România a făcut pași importanți înainte:

- a contractat aproape 70% din fondurile europene, în condițiile în care credem că 60-70% din aceste proiecte pot fi implementate;
- și-a crescut ritmul absorbției interne (banii plătiți de statul român beneficiarilor) astfel încât în anul 2011 a absorbit cât în toți cei 3 ani anteriori;
- a externalizat o parte din funcțiile sale (evaluare proiecte, analiză de cereri de rambursare, monitorizare și control); procesul de externalizare continuă, iar impactul va fi de creștere substanțială a capacității de absorbție a statului român în cei 3 ani și 8 luni care au mai rămas.

Acest raport, aflat la cea de-a treia ediție, vine, cu o serie de propuneri practice și pragmatice, ce pot fi aplicate într-o perioadă relativ scurtă. Sunt măsuri care pot genera un efect favorabil de creștere a absorbției celor 30 de miliarde de euro din fonduri europene (fonduri structurale și fonduri pentru agricultură) până la sfârșitul anului 2015, data limită pentru utilizarea fondurilor perioadei 2007-2013. Aceste măsuri nu vizează numai creșteri cantitative, ci se concentrează în mare parte pe utilizarea inteligentă a resurselor existente, identificând punctele slabe și acționând ținut și eficient acolo unde este nevoie. Crearea



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

Ministerului Afacerilor Europene în octombrie 2011, sub conducerea unei echipe de profesioniști, este doar un prim pas în direcția cea bună, o măsură pe care am susținut-o încă din 2009. Important este ca proiectele de reformă deja demarate să fie continuate. Este esențial să creștem capacitatea instituțională prin folosirea extinsă și inteligentă a asistenței tehnice, ocuparea imediată a posturilor vacante în sistemul de gestionare a fondurilor europene și motivarea pentru performanță a funcționarilor din sistem.

Setul de măsuri pe care le propunem sunt de natură tehnică și sperăm să se regăsească pe agenda guvernului, indiferent de culoarea acestuia. **Pentru că suntem într-un an electoral, prezentăm acest material ca o sursă deschisă pentru platformele partidelor politice.** Propunerile au la bază experiența noastră din teren și au fost corelate cu materialele și studiile elaborate de alte instituții cu experiență în domeniu, cum ar fi Institutul de Politici Publice, AMCHAM, Societatea Academică Română, etc. Partidele politice ar putea, eventual, să gândească termene de implementare mult mai ambițioase decât cele propuse de noi - ceea ce ar fi cu adevărat o contribuție pentru interesul României.

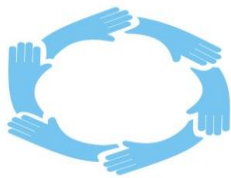
În același timp, este necesar să gândim pe termen lung și să începem construcția unui proces de consultare publică autentic pentru elaborarea documentelor programatice pentru perioada 2014-2020. Credem că șansa autorităților este în a folosi resursele existente, aflate la îndemână. După 12 ani de fonduri pre și post aderare, România are în mediul privat înmagazinată multă experiență, iar disponibilitatea transferului acesteia din partea beneficiarilor de fonduri, a consultanților și a societății civile este reală și imediată.

În dorința ACRAFE de a-și asuma un rol constructiv și integrator, în luna martie 2012, am inițiat crearea PACT-ului societății civile românești pentru fonduri europene. Ne propunem să creăm o formă de acțiune comună pentru beneficiarii de fonduri (companii, ONG-uri, patronate, sindicate, instituții de educație și cercetare) și companii de consultanță pentru a-și integra demersurile în relația cu autoritățile. Suntem conștienți că în ultimele luni au fost lansate numeroase propuneri având toate ca scop eficientizarea absorbției fondurilor europene, mare parte venind de la actorii relevanți din acest domeniu. Dorim să contribuim nu numai prin enunțarea de propuneri, ci și prin integrarea lor și susținerea implementării celor care vor fi considerate viabile.

Departate de a fi exhaustiv, ne dorim ca materialul de față să intre în atenția autorităților și a tuturor celor interesați ca o bază de plecare pentru discuțiile care vor urma. Suntem deschiși să primim sugestii, comentarii și să participăm activ la dezbaterile și consultările publice pe aceste teme. Dincolo de multele nerealizări care impactează negativ dezvoltarea României și crează un context nefavorabil în peisajul public, mesajul nostru este unul de unitate și credem că, dacă ne vom concentra pe soluții constructive și parteneriat, fondurile europene pot deveni o șansă reală pentru România.

Robert Pavelescu

Marian Dobrilă



## 1. Rezumat introductiv

Prezentul material își propune să ofere o viziune corectă despre unul dintre subiectele cele mai dezbătute din spațiul public românesc: fondurile europene.

Documentul este împărțit în trei secțiuni:

- prezentarea ACRAFE și a rezultatelor obținute în perioada 2008-2012;
- 11 soluții aplicabile imediat, cu impact asupra fondurilor perioadei 2007-2013; cele 11 soluții sunt precedate de o scurtă analiză statistică a contextului prezent și o prezentare a nevoilor de absorbție imediată pentru evitarea dezangajărilor;
- 7 soluții aplicabile pe termen mediu și lung, cu impact asupra fondurilor perioadei 2014-2020;

Specialiștii ACRAFE sunt disponibili de a lucra și prezenta propunerile detaliate și de a susține autoritățile în cazul în care vor dori să contribuie la implementarea acestor propuneri.

### I. Analiză

În prezentările din acest material, am împărțit fondurile europene în 3 categorii:

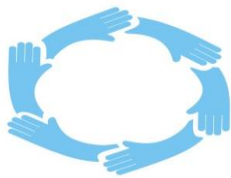
**1. Fondurile structurale de coeziune** – 19,8 mld euro disponibili pe perioada 2007-2013, împărțite în programe operaționale gestionate de 7 ministere, sub coordonarea Ministerului Afacerilor Europene (MAEUR)

**2. Programul Național pentru Dezvoltare Rurală (PNDR)** – 10,1 mld euro disponibili pe perioada 2007-2013, gestionate de Ministerul Agriculturii

**3. Programul Operațional pentru Pescuit (POP)** – 0,3 mld EUR pe 2007-2013, gestionat de Ministerul Agriculturii.

În cadrul analizei, am emis concluzii pe fiecare tip de fonduri în parte, urmărind ca argumentele să fie cât mai obiective și inspirate din practică. Data de referință este 28.02.2012.

**1. Fondurile structurale și de coeziune** au înregistrat în ultimul an progrese insuficiente, fiind în fața unui an (2012) crucial pentru prezenta și viitoarea perioadă de programare. Deși o dată cu crearea și implementarea Planului de Măsuri Prioritare au fost luate o serie de măsuri substanțiale și ambițioase, mecanismul de transpunere a acestor măsuri într-o absorbție rapidă și sustenabilă rămâne principala provocare a actualei echipe



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

guvernamentale. Deși rata de contractare este bună per ansamblu fondurilor (67%), cu șanse reale de a atinge 100% la sfârșitul anului 2013, ratele de absorbție sunt foarte scăzute și semnaleză probleme grave de implementare a proiectelor aprobate.

Rata de absorbție internă (banii plătiți de statul român către beneficiari) este de 16,23%, iar rata de absorbție externă (banii primiți de România de la Comisia Europeană) este de 6,3%. Ritmul de creștere al acestor indicatori în ultimele luni este substanțial, nu este suficient pentru atingerea obiectivului de 20% absorbție externă la sfârșitul acestui an.

**2. PNDR** - Ministerul Agriculturii răsufă din greu cu povara celor 10 miliarde de euro din PNDR și 300 de milioane din Pescuit. Având avantajul unei structuri care a trecut printr-o experiență similară relevantă (SAPARD), și o mai mică dependență față de persoana ministrului, acest Minister a asigurat o oarecare continuitate și consecvență în gestiunea fondurilor. În afară de scurt-circuitul celor 1,5 miliarde de euro pentru infrastructura comunală din 2009-2010, care a destabilizat întreg sistemul prin încărcarea cu proiecte și prin presiunile politice venite din toate părțile, se pare că aceste fonduri au șanse reale să fie absorbite într-o proporție decentă până la sfârșitul acestei perioade de programare.

**3. POP** a avut o evoluție fulminantă, de la primul euro absorbit acum un an îndreptându-se spre 60-70% absorbție în acest an. E important de precizat că vorbim de 300 de milioane de euro, aproximativ 1% din fondurile totale disponibile pentru România.

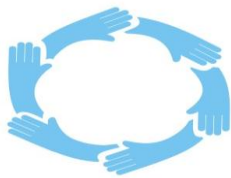
## II. Priorități și soluții

În cadrul acestui raport, am prezentat 18 soluții fundamentale, care vizează următoarele direcții prioritare:

- **Experți competenți și motivați**

Cea mai mare problemă este lipsa unui sistem de motivare a funcționarilor implicați în domeniul absorbției. Demotivarea generează blocaje pe toate verigile și întârzieri de ani în ciclul proiectului.

Salarizarea motivantă în acele segmente unde aceasta este în prezent foarte scăzută (peste jumătate din funcționari se confruntă cu această problemă), crearea unui corp de funcționari de elită cărora să li se ofere perspectiva unei cariere pe termen lung și protecție față de abuzurile politice, atragerea celor mai buni profesioniști în sistem prin metoda head-hunting și motivarea prin metode nepecuniare (training, team-building) sunt soluții curajoase și inovative pentru a surmonta deficitele existente.



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

- **Externalizarea substanțială și inteligentă a managementului și execuției**

O a doua problemă esențială este insuficiența capacității instituționale a statului de a gestiona fondurile europene. Externalizarea proceselor pe care statul nu le poate susține este în curs de derulare, organizații private preluând treptat pe majoritatea programelor evaluarea proiectelor, a cererilor de rambursare, monitorizarea și controlul proiectelor. Ce lipsește în acest moment este o externalizare inteligentă: crearea unei hărți a punctelor de blocaj, crearea unor proiecte prin care furnizorii privați să intervină la locul potrivit în timpul potrivit, urmărirea continuă a modului cum acești furnizori își fac treaba și corectarea rapidă a dezechilibrelor.

Pe termen lung trebuie avută în vedere crearea de proiecte strategice, care să fie pregătite pentru evaluare încă din 2014, dar și crearea de organisme intermediare private, responsabile integral pentru buna desfășurare a absorbției fondurilor europene.

Utilizarea inteligentă a asistenței tehnice în sensul descris mai sus și crearea unui sistem de tipul „knowledge-management”, care să permită integrarea concluziilor și bunelor practici din serviciile externalizate considerăm că este următorul pas care ar putea avea impact major în absorbția rapidă a fondurilor.

- **Reglementări coerente și transparente**

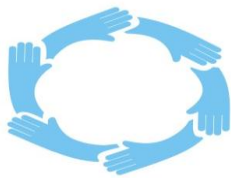
Pe teren, ne confruntăm cu interpretări neunitare ale diferitelor instituții asupra aceluiași spețe, întâzieri de luni pentru interpretări simple care nu sunt expres menționate în procedură. De asemenea, au loc schimbări de reguli în timpul jocului, termenele de lansare de sesiuni se modifică de la o zi la alta, iar procedurile și criteriile interne de evaluare sunt menținute în obscuritate. Toate acestea scad încrederea în fondurile europene și au un impact semnificativ asupra proiectelor, care sunt întârziate cu anii sau sunt respinse pe niște motive nedrepte.

Analiza cadrului de reglementare, uniformizarea procedurilor pe baza experienței acumulate, transparentizarea completă a tuturor reglementărilor și informațiilor printr-un sistem eficient de “knowledge management” sunt pași prioritari pentru creșterea încrederii în fondurile europene și fluidizarea absorbției. E un demers complex și fundamental, dar e momentul ca autoritățile să și-l asume.

### **III. Cum planificăm perioada 2014-2020?**

O provocare la fel de importantă este elaborarea documentelor programatice pentru orizontul de programare 2014 - 2020. MAEUR va gestiona sub aceeași umbrelă programarea tuturor fondurilor pentru orizontul următor, inclusiv cele pentru agricultură și pescuit. Aici există un mare pericol: sufocat de priorități imediate, mai ales având în vedere absorbția precară și având o capacitate instituțională cu mult subdimensionată, această programare poate fi una seacă, elaborată formal de nevoie, fără a atinge esența problemelor, ceea ce va avea efecte dezastruoase pentru România pe termen lung.





# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

Să nu uităm ca principala provocare în a scrie documente programatice este că România trebuie să aibă o strategie coerentă, reală, finanțabilă și aplicabilă, ceea ce ar fi o mare realizare în lumina celor întâmplate în ultimii 20 de ani. **Cum să ne producem singuri mâncarea, în condițiile în care importăm 70%, cum să susținem cercetarea și să dezvoltăm industria creativă, cum să recuperăm întârzierea de câțiva ani în domeniul energiei regenerabile - ar fi câteva din întrebările la care trebuie să răspundem în 2012.**

Coordonarea procesului de consultare publică cu societatea civilă, partenerii sociali, reprezentanți ai mediului economic, mediul financiar-bancar, etc. pentru perioada următoare de programare (proces ce va avea loc în anul 2012 și începutul anului 2013) și a procesului de programare în sine (2013), cu finalizarea negocierilor cu Comisia Europeană, (unde va începe la începutul anului 2014) necesită resurse pe care MAEUR nu le are, nefiind cu mult diferit ca structură față de fosta ACIS.

Rapoartele noastre, care includ propuneri concrete, precum și inițiativa lansată de ACRAFE în luna martie 2012 pentru crearea PACT-ului societății civile românești pentru fonduri europene, dovedesc angajamentul nostru de a contribui la o viziune și o strategie coerentă pentru dezvoltarea României prin atragerea fondurilor europene.

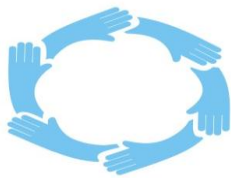
## 2. Cum am acționat în perioada 2008-2012?

Datorită acțiunilor întreprinse în ultimii ani, ACRAFE s-a poziționat drept un partener puternic în comunicarea și negocierea cu autoritățile publice.

Enumerăm mai jos principalele demersuri ale ACRAFE pentru eficientizarea absorbției de fonduri europene:

- Am propus în 2009 **crearea unui organism unic de gestionare a fondurilor europene**, aflat în subordinea primului-ministru. Această propunere s-a materializat 2 ani mai târziu prin crearea Ministerului Afacerilor Europene (MAE). Deși acest minister nu a putut prelua încă de la înființare conducerea executivă a Autorităților de Management, forța de reprezentare la nivelul Guvernului și capacitatea de coordonare a Autorităților de Management au crescut substanțial. Ne așteptăm ca MAE să influențeze semnificativ absorbția începând cu anul 2012 și să realizeze o programare eficientă a fondurilor europene pentru exercițiul 2014 - 2020.
- Am susținut constant **accelerarea și extinderea folosirii asistenței tehnice**. În perioada 2010 – 2011 au fost externalizate o parte din procesele de evaluare și verificare a cererilor de rambursare la nivelul Autorităților de Management (AM) și Organismului Intermediar (OI). Este important de menționat că externalizarea proceselor a dus la scăderea termenelor de evaluare în cadrul POS CCE cu 3-6 luni.
- Am propus Guvernului României și am urmărit punerea în aplicare a **posibilității de a gaja și ipoteca bunurile achiziționate prin proiectele finanțate din fonduri europene**. Această măsură s-a aprobat în 2009 și a contribuit la deblocarea finanțărilor





bancare. Estimăm că aproximativ 1.000 de companii au beneficiat de garanții în valoare de peste 300 de milioane de euro ca urmare a acestei măsuri.

- Am susținut consecvent **realocarea banilor neconsumați pentru finanțarea de proiecte fezabile**. Astfel, am contribuit la deblocarea a peste 500 de milioane de euro în cadrul Programelor Operaționale și PNDR.
- Am inițiat în luna martie 2012 **crearea PACT-ului societății civile românești pentru fonduri europene**. Considerăm că pentru creșterea și eficientizarea absorbției fondurilor europene, autoritățile statului trebuie să beneficieze de sprijinul comun al tuturor actorilor relevanți de pe piață. Demersul creează cadrul unei voci comune a beneficiarilor de fonduri, companii, ONG, patronate, sindicate, instituții de educație și cercetare, companii de consultanță, în relația cu autoritățile.

### 3. Program de măsuri și politici publice 2012-2015

Prezentul capitol își propune să ofere o perspectivă clară a contextului actual al fondurilor europene. Pe baza acestei analize și a experienței membrilor ACRAFE am sintetizat o serie de propuneri cu aplicabilitate imediată, care ar putea accelera ritmul și crește calitatea absorbției fondurilor aferente perioadei de programare 2007-2013, fonduri care trebuie utilizate până la 31.12.2015.

#### A. Contextul prezent

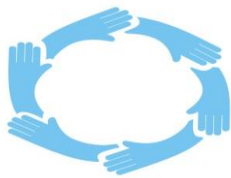
Tabel 1 (28.02.2012)

– mil. EUR –

Program	Sumă alocată*	Sumă contractată	% fonduri contractate (din total)	Sumă plătită beneficiarilor	% fonduri plătite (din total)	Suma plătită de UE României	% fonduri plătite
<b>Fonduri structurale și de coeziune</b>	19,213	13,008	<b>68</b>	3,395	<b>16</b>	1 210,65	<b>6,3</b>
<b>Fonduri pentru agricultură (PNDR)</b>	10,097	4,439	<b>44</b>	3,483	<b>35</b>	N/A	N/A
<b>Fonduri pentru pescuit (POP)</b>	307	106	<b>35</b>	56	<b>18</b>	N/A	N/A

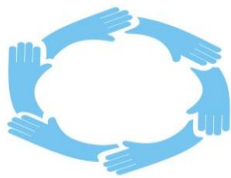
\*Toate sumele reprezintă valoarea publică a contribuției (UE plus România).

1. **Fondurile structurale și de coeziune** au înregistrat în ultimul an progrese insuficiente. De aceea, 2012 este un an crucial, atât pentru prezenta perioadă de programare, cât și pentru viitoarea. Cu toate că Planul de Măsuri Prioritare este unul substanțial și



ambitios, mecanismul de transpunere a acestuia într-o absorbție rapidă și sustenabilă rămâne principala provocare a actualei echipe guvernamentale.

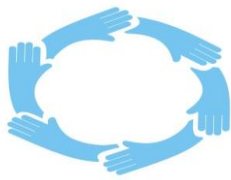
- ☞ Dacă judecăm numai din prisma ratei de contractare a tuturor celor **7 programe** (67%), listelor de rezervă și banilor alocați în sesiunile în curs de evaluare, observăm că suntem aproape de o rată de absorbție de 100% a fondurilor disponibile. Acest indicator nu este însă o veste bună, deoarece calitatea contractelor semnate este îndoielnică, cel puțin din prisma capacității beneficiarilor de a le duce la bun sfârșit.
  - ☞ **Rata de absorbție internă** (sumele platite efectiv către beneficiari) de 16,23% (28.02.2012) este unul dintre cei doi indicatori problematici ai acestor fonduri. Diferența de 50 de puncte procentuale (cca. 10 miliarde de euro) dintre rata de contractare la zi și cea de plată către beneficiari este uriașă. Principalele probleme sunt provocate de proiecte ale căror beneficiari sunt autoritățile publice și au ca principale cauze incapacitatea administrativă a acestor autorități de a implementa proiectele sau lipsa fondurilor pentru asigurarea cofinanțării.
  - ☞ **Rata de recuperare a banilor de la Comisia Europeană** (absorbția efectivă) de 6,30% (28.02.2012) este cel de-al doilea indicator extrem de problematic. Cumulat cu suspendarea plăților pe POS DRU, corecțiile preventive de 10% pentru Programul Operațional Sectorial Transport (POS-T), Programul Operațional Regional (POR) și Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE), de 25% pe Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu) și iminentele suspendări ale plăților pe alte programe operaționale ne indică următoarea mare provocare a guvernului: din ce surse va suporta România banii cheltuiți care nu vor mai fi rambursați de UE. Vorbim de găsirea a peste 500 de milioane de euro în doar câteva luni. În condițiile asumării unui deficit bugetar extrem de redus, aceste sume pot cauza un blocaj permanent al finanțării beneficiarilor.
  - ☞ Odată cu auditarea **POS DRU**, observăm și primele sume importante dispărute. O parte din beneficiarii care au luat în 2010-2011 avansuri foarte mari, de 30% din valoarea proiectelor, fără niciun fel de garanție, nu mai sunt de găsit. Prejudiciul încă nu este estimat cu exactitate, dar va fi de ordinul a câteva sute de milioane de euro, iar finanțatorul, încă nu se știe sub ce formă, va fi contribuabilul român.
  - ☞ Una dintre cele mai mari provocări este situația **POS Mediu**, unde aproximativ 30 de contracte de peste 1 miliard de euro sunt în pericol de a fi reziliate. Timpul rămas pentru încheierea altor contracte este extrem de scurt, ținând cont de faptul că proiectele majore care vor fi redepuse spre finanțare necesită aprobarea prealabilă a Comisiei Europene.
- 2. Programul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală** este cel mai avansat din punct de vedere al absorbției, având perspective clare să utilizeze cea mai mare parte din alocarea FEADR de 8,1 miliarde de EUR până la sfârșitul anului 2015.
- ☞ **Gradul de contractare** de 41%, cele 2 miliarde de euro (aprox. 20% din valoarea totală) care așteaptă să fie contractate pentru sesiunile de proiecte încă nefinalizate și cele 1,3 miliarde de euro (13% din valoarea totală) ce vor fi alocate în acest an sunt argumente solide că programul are mari șanse să contracteze până la termen (până la 31.12.2013) întreaga sumă alocată.



- ☞ **Constituirea listelor de rezervă** pentru sesiunile lansate în acest an reprezintă un tampon extrem de eficient pentru potențialele sume care vor fi neconsumate în 2013 din proiectele deja contractate. Bani eliberați vor putea fi alocați direct către proiecte din lista de rezervă (estimăm peste 2 miliarde de euro pe întregul program).
- ☞ **Absorbția internă** de 35% este satisfăcătoare raportată la țintele de dezangajare. România a absorbit deja 46% (cifră valabilă la data de 20.02.2012, pe baza informațiilor oferite direct de MADR) din banii care vor avea scadență la sfârșitul acestui an și fiind departe de pericolul dezangajării de fonduri.
- ☞ Problema principală a **PNDR** este incapacitatea administrativă de gestiune a programului. Măsura ineficienței este dată de creșterea duratei evaluării proiectelor de la o medie de 4 luni în 2009 la 11 luni astăzi, cu un impact semnificativ asupra costului de oportunitate al finanțării pentru proiectele depuse. În plus, apar întârzieri frecvente de câteva luni la aprobarea modificărilor soluțiilor tehnice și la încheierea actelor adiționale, care periclitează fluxurile de numerar ale proiectelor.
- ☞ O altă problemă relevantă ține de **suspiciunile privind incorectitudinea selecției proiectelor pe măsura 322** (1,5 miliarde de euro pentru infrastructură comunală), care au fost transmise sistematic către Comisia Europeană. Plângerile beneficiarilor ale căror proiecte au fost respinse creează o potențială vulnerabilitate în fața unor viitoare audituri ale Comisiei. Punctul slab al măsurii nu este numai mecanismul de selecție viciat, dar și supraevaluările lucrărilor.

### 3. Programul Operațional pentru Pescuit

- ☞ **Cel mai mic program** a pornit și cel mai greu, primii bani fiind absorbiți abia anul trecut, în al cincilea an al perioadei de programare.
- ☞ Tot anul 2011, în special sfârșitul acestuia, **a însemnat o explozie în ceea ce privește cererile de finanțare, contracte semnate și absorbție**. Astfel, au fost depuse cereri de finanțare de 752 de milioane de euro (cca. 250% din banii disponibili), din care 172 de milioane de euro (aprox. 60% din total) au fost contractate până în luna martie 2012, 55 de milioane de euro fiind și rambursați.
- ☞ În mod clar, **programul va absorbi 100% din bani mai devreme de orizontul programat**, fiind cel mai rapid ca ritm de evoluție, dar și mult mai mic decât toate celelalte.



## B. Perspective. Ținte de atins pentru evitarea pierderii fondurilor

Absorbția fondurilor europene este reglementată de regula N+2/N+3, pentru cazul fondurilor structurale și de coeziune, respectiv N+2 pentru fondurile de agricultură și pescuit. Dacă în cazul ultimelor două considerăm că nu există un pericol iminent de pierdere automată de fonduri (dezangajare), pentru fondurile structurale și de coeziune acest pericol este imediat.

Astfel, la sfârșitul anului 2012 vor trebui absorbiți integral banii alocați pentru anul 2009, în anul 2013 banii alocați pe 2010 și 2011, în anul 2014 banii din 2012 și în anul 2015 banii ce au fost alocați în 2013. Absorbția măsurată este cea externă, adică suma cererilor de plată prezentate de România către Comisia Europeană. Prezentăm mai jos sumele exacte.

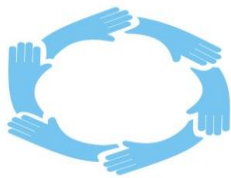
- mil. Euro -

Program Operațional	Fondul	Ținte cumulative privind fonduri rambursate de CE până la:				
		31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Transport	<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>1.781</b>	<b>3.054</b>	<b>3.768</b>	<b>4.566</b>
	FC	291	1.316	2.235	2.685	3.277
	FEDR	112	465	819	1.083	1.289
Mediu	<b>Total</b>	<b>355</b>	<b>836</b>	<b>2.202</b>	<b>3.317</b>	<b>4.513</b>
	FC	330	664	1.659	2.357	3.276
	FEDR	25	172	543	960	1.237
Regional	FEDR	678	1.275	2.164	3.078	3.726
Competitivitate	FEDR	372	982	1.739	2.185	2.427
Resurse Umane	FSE	122	671	2.071	2.812	3.476
Capacitate Administrativă	FSE	31	80	154	182	208
Asistență Tehnică	FEDR	18	47	77	112	146
<b>Total</b>		<b>1.979</b>	<b>5.672</b>	<b>11.461</b>	<b>15.454</b>	<b>19.062</b>
<b>Total net/an</b>		<b>1.979</b>	<b>3.693</b>	<b>5.789</b>	<b>3.993</b>	<b>3.608</b>

### Riscuri

Putem observa că prima mare provocare este la sfârșitul acestui an, când statul român trebuie să depună către Comisia Europeană cereri de plată de peste 3,5 miliarde de euro, aproape de 2 ori mai mult decât a depus în primii 5 ani ai perioadei de programare. Fără o mobilizare rapidă, riscul ca anul acesta să pierdem o sumă cuprinsă între 1 și 2 miliarde de euro este considerabil.

Se observă, de asemenea, sarcina extrem de mare la scadența de la 31.12.2013. Este clar că această țintă este aproape imposibilă, dacă nu se va depăși cu măcar 1 miliard de euro absorbția anului 2012 față de pragul cumulat de dezangajare de 5,672 miliarde euro. ceea ce crește presiunea asupra rezultatelor acestui an.



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## C. Propuneri

### ☞ **Eficientizarea și accelerarea utilizării asistenței tehnice (AT)**

#### **Argument**

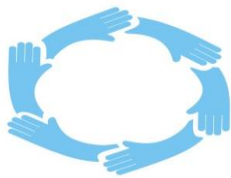
Asistența tehnică vine în întâmpinarea nevoilor de sprijin a autorităților care fac parte din sistemul de management și control al instrumentelor structurale, a potențialilor beneficiari, și necesității de formare profesională a unei mase critice din sistem, participând, Totodată, participă la îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii și publicul larg. De asemenea, nu trebuie uitat un punct deosebit de important și anume dezvoltarea și întreținerea Sistemului Unic de Management al Informației, instrumentul de raportare către Comisia Europeană.

Există un plan de acțiuni al MAEUR privind utilizarea asistenței tehnice atât din POAT, cât și din axele specifice celorlalte 6 programe operaționale. Acest program a fost pus însă în practică cu întâzieri semnificative în 2011.

Cu toate acestea, anul trecut asistența tehnică a cunoscut o creștere a utilizării pe toate programele de finanțare. Totuși, la acest moment sunt contractate aproximativ 26% din fonduri, iar absorbția efectivă este de aproximativ 7%, total inacceptabilă având în vedere rolul primordial al asistenței tehnice pentru sistemul de gestionare a instrumentelor structurale din România.

#### **Soluții propuse**

- **Folosirea fondurilor AT pentru crearea de portofolii de proiecte** în ceea ce privește utilizarea asistenței tehnice atât la nivelul fiecărei Autorități de Management, cât și la nivelul Programului Operațional Asistență Tehnică. Această strategie ar duce la compensarea capacității insuficiente a autorităților de a folosi eficient și inovator asistența tehnică și ar identifica punctele cheie unde AT ar putea fi folosită eficient;
- **Utilizarea experienței și a modelelor de succes de utilizare a asistenței tehnice** din statele membre ale Uniunii Europene.
- **Extinderea utilizării AT în zonele cheie pentru absorbție:** evaluarea proiectelor, contractare, verificarea cererilor de rambursare/prefinanțare. Există axe sau domenii (exemplu POS CCE, axa 3) unde externalizarea acestor procese nu s-a realizat și în continuare derularea proiectelor înregistrează ani de întârziere, deși pe axa 1 a aceluiași program procesele au fost externalizate cu rezultate bune.
- **Îndepărtarea barierelor legislative** care intervin în procesul de implementare a proiectelor de asistență tehnică, ca de exemplu:
  - Legislația în domeniul achizițiilor publice;
  - Codul fiscal al României;
  - Hotărârea nr. 1860/2006 privind drepturile și obligațiile angajaților autorităților și instituțiilor publice pe perioada delegării și detașării în altă localitate, precum și în cazul deplasării, în cadrul localității, în interesul serviciului;



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

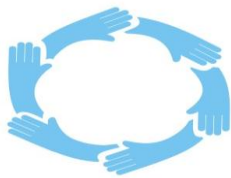
- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;
  - Legea nr. 490/2004 privind stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare.
- **Extinderea beneficiarilor eligibili** să depună proiecte spre a fi finanțate din Axele prioritare de asistență tehnică din cadrul fiecărui Program Operațional și din Programul Operațional Asistență Tehnică.

Această măsură ar putea contribui la intensificarea absorbției, atât în ceea ce privește asistența tehnică (POAT și axele prioritare de asistență tehnică din cadrul celorlalte programe operaționale) dar poate, indirect, contribui și la intensificarea absorbției în general. Delegarea unor sarcini către alte instituții ar putea aduce un beneficiu pentru sistem atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Spre exemplu, Agenția Națională a Funcționarilor Publici ar putea prelua formarea funcționarilor publici din sistem sau Institutul European Român ar putea reprezenta o soluție în ceea ce privește furnizarea diferitelor studii.

- **Extinderea categoriilor de cheltuieli eligibile** din cadrul proiectelor finanțate din cadrul Axelor prioritare de asistență tehnică în cadrul Programelor Operaționale și Programului Operațional de Asistență Tehnică. Astfel, s-ar crea posibilitatea finanțării unor studii de fezabilitate pentru APL sau a altor tipuri de cheltuieli pentru proiectele implementate în cadrul Polilor de Creștere din România.
- **Actualizarea evaluărilor intermediare ale Programelor Operaționale.**

O evaluare intermediară a Programelor Operaționale a avut loc în cursul anilor 2009 și 2010 și a avut în vedere analiza evoluției programelor de la 1 ianuarie 2007 până în 2010. O nouă evaluare intermediară va avea loc într-un moment important în ciclul de viață al Programelor Operaționale, marcat prin următoarele aspecte:

- Programele se află în cel de-al cincilea an de implementare, depășind jumătate din perioada de implementare. De aceea, este necesară actualizarea informațiilor obținute prin evaluarea anterioară, care să fundamenteze deciziile cu privire la îmbunătățirea managementului și implementării programelor.
- Performanțele slabe în ceea ce privește cheltuirea fondurilor de către beneficiarii finanțării, care pot duce în final la o rată scăzută de absorbție.
- Necesitatea aprofundării analizei efectelor crizei economico-financiare asupra beneficiarilor și implementării programelor în general.
- Evidențierea rezultatelor obținute, a intervențiilor/operațiunilor care asigură impactul programelor, în vederea identificării unor proiecte de succes care să stabilească standarde de bună practică și/sau cu caracter inovator.
- Evaluarea se va realiza chiar înainte de începerea pregătirii următoarei perioade de programare a fondurilor structurale, după 2013. De aceea, rezultatele obținute vor fi folosite la conceperea politicilor și programelor viitoare.



- **Crearea corpului de funcționari publici europeni** și finanțarea lui din Programul Operațional Asistență Tehnică;
- **Dezvoltarea în continuare a SMIS** și extinderea lui către beneficiarii de proiecte, precum și dezvoltarea de aplicații informatice complementare SMIS (exemplu introducerea electronică a proiectelor direct în sistem);
- **Dezvoltarea unor sisteme integrate de help desk** (centre de informare, inclusiv call center + echipe de experți care să ofere consultanță în teritoriu);
- **Dezvoltarea unei campanii integrate de informare și promovare** privind instrumentele structurale;
- În vederea utilizării fondurilor destinate asistenței tehnice în mod judicios, evitării riscului de dezangajare automată și intensificarea gradului de absorbție, se impune **analizarea POAT și a axelor prioritare de asistență tehnică din cadrul fiecărui program operațional** și realocarea de fonduri între axele prioritare.

#### ☞ **Folosirea integrală a schemelor de personal existente**

### **Argument**

Criza economico – financiară a avut efecte nefaste asupra personalului din sectorul bugetar, determinând, printre altele, o rată foarte mare de migrare a personalului către structuri din mediul privat. Migrarea personalului nu a ocolit nici sistemul de gestiune a fondurilor comunitare. În consecință, sistemul este departe de a funcționa la capacitate maximă, deși anul 2012 este decisiv în ceea ce privește absorbția instrumentelor structurale. Lipsa personalului din cadrul sistemului de gestionare a fondurilor structurale și de agricultură are efecte negative asupra absorbției, în timp ce completarea schemelor de personal, coroborată cu alte măsuri de motivare a personalului, poate da un impuls important procesului de absorbție.

### **Situație prezentă**

La data de 31.08.2011 rata de personal activ (calculată ca raport între numărul posturilor active și numărul posturilor ocupate) pentru fiecare structură a administrației publice în parte se prezenta astfel:

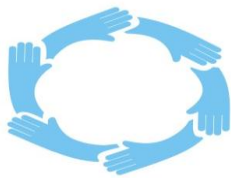
- 3 structuri cu rată de personal activ cuprinsă între 50 - 70%;
- 5 structuri cu rată de personal activ cuprinsă între 70 – 80%;
- 15 structuri cu rată de personal activ cuprinsă între 80 – 90%;
- 11 structuri cu rată de personal activ cuprinsă între 90 – 100%.

Astfel, din 2160<sup>1</sup> de posturi alocate erau circa 1796 active, 364 (aprox. 17%) de posturi fiind inactive (concedii medicale de lunga durata, concedii de îngrijire a copilului, detașari, delegari, concedii de studii, posturi vacante, etc).

---

<sup>1</sup> Număr valabil pentru sistemul de gestionare a instrumentelor structurale





# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## Soluție propusă

Ocuparea într-un procent de cel puțin 95% a posturilor alocate, stimularea financiară și motivarea personalului care gestionează fonduri comunitare și extinderea utilizării asistenței tehnice pot îmbunătăți semnificativ capacitatea administrativă a structurilor responsabile cu gestionarea fondurilor comunitare.

- ☞ **Motivarea funcționarilor implicați în gestiunea Fondurilor comunitare prin majorarea de la 75% la 100% a procentului maxim de mărire a salariului de bază**

## Argument

Lipsa motivării personalului din sistemul de absorbție a fondurilor europene este o cauză majoră a tuturor nerealizărilor în acest domeniu. Acest fenomen se manifestă în primul rând pentru funcțiile de execuție, unde salariul net variază în jurul sumei de 1.200 de lei.

Conform Legii nr. 490/2004, personalul de specialitate din cadrul structurilor care au ca obiect de activitate gestionarea asistenței financiare comunitare acordate României prin instrumentele de preaderare PHARE și ISPA, prin fondurile FEOGA, secțiunea Garantare, și prin fondurile structurale și de coeziune, poate beneficia de o majorare salarială de minimum 50% față de cele prevăzute de lege, dar nu mai mult de 100%.

În prezent, conform Hotărârii Guvernului nr. 595 din 13 mai 2009, pentru personalul aflat în funcție la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 35/2009 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul cheltuielilor de personal în sectorul bugetar, salariile de bază se majorează cu 75% față de cele prevăzute de lege, până la prima evaluare a performanțelor profesionale individuale realizată în condițiile legii.

Așadar, deși legea permite o majorare salarială de până la 100% a salariilor de bază, această majorare putând fi decontată în cadrul Programului Operațional Asistență Tehnică, fără impact pe termen mediu și lung asupra bugetului de stat consolidat, Guvernul a restricționat la 75% creșterea salarială, în ciuda afirmației că absorbția este prioritară.

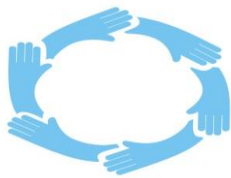
- ☞ **Motivarea resurselor umane prin folosirea unor metode de tipul activităților de instruire și team building**

## Argument

Din punct de vedere managerial, atingerea obiectivelor organizaționale depinde foarte mult de comportamentul și atitudinea subordonaților lor față de sarcinile care le revin. În prezent, unul din principalii factori de blocaj pentru personalul din sistem este reprezentat de lipsa unei motivații de a avea o atitudine pozitivă, orientată spre rezolvarea problemelor și spre prestarea unui serviciu public de calitate.

## Soluție

Din cauza situației economico – financiare a României,, este indicat ca managerii din sistemul public de gestionare a fondurilor comunitare să folosească ca sursa motivațională resursele nepecuniare.



Această variantă este susținută de numeroase studii care au demonstrat că pot fi obținute rezultate similare prin folosirea compensațiilor de natură nepecuniară cu cele obținute prin folosirea unor remunerații bănești.

Considerăm că două dintre metodele motivaționale aflate la îndemana managerilor din sistemul de gestionare a fondurilor comunitare sunt **participarea personalului la activități de instruire și la activități axate pe construirea echipei (team-building)**. Acest tip de activități sunt apreciate de către funcționarii publici. Mai mult decât atât, sunt activități eligibile pentru finanțare în cadrul Programului Operațional Asistența Tehnică sau în cadrul fiecărui program operațional în parte.

## ☞ **Recrutarea personalului de pe pozițiile de management de pe piață folosind metoda "head-hunting"**

### **Argument**

Head-hunting-ul este o metodă de recrutare care constă în atragerea celor mai buni angajați de pe piața forței de muncă, angajați la companii mari și foarte mari, în vederea angajării lor la o altă companie în condiții salariale mai bune. Această metodă se pretează în cazul pozițiilor de top management și a posturilor foarte specializate, reclamând o confidențialitate foarte mare din partea tuturor părților implicate. Metoda poate fi aplicată cu succes și în sistemul public, mai ales în sistemul de gestionare a fondurilor comunitare.

### **Soluții**

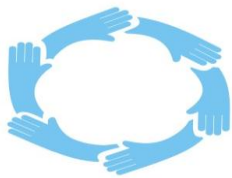
Având în vedere complexitatea destul de mare a sarcinilor care revin personalului implicat în sistemul de gestionare a fondurilor comunitare, specializarea puternică perioada îndelungată necesară procesului de instruire a personalului, la care se adaugă nevoia integrării rapide în sistem, poziționează head-hunting-ul drept metoda optimă de recrutare a personalului pentru acest sistem.

În cazul în care transferul are loc între autorități sau instituții din administrația publică centrală sau locală sau între autorități administrative autonome, metoda de angajare în sistem este mult mai facilă. Odată identificată persoana potrivită aceasta poate opta pentru "transferul la cerere". Potrivit art. 90 alin. (5) din Statutul funcționarilor publici, transferul la cerere se face într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și grad profesional sau într-o funcție publică de nivel inferior, în urma aprobării cererii funcționarului de către conducătorul autorității sau instituției publice la care se solicită.

## ☞ **Deblocarea pe baza unei analize extinse a sumelor imobilizate în proiectele nefezabile**

### **Argument**

După cum am constatat în cadrul analizei prezentată în cadrul punctului A din prezentul capitol, în cazul fondurilor structurale și de coeziune, există o discrepantă flagrantă între sumele contractate și sumele absorbite. Fapt care ne arată că pe lângă decalajul normal între contractarea unor fonduri și absorbția lor pe durata implementării proiectelor există factori suplimentari de întârziere cu impact semnificativ asupra nerealizării absorbției.



Cumulând informația statistică cu experiența practică, putem afirma că o parte din aceste proiecte sunt blocate, fără șanse de a fi implementate. Din experiență, putem afirma că principalii factori de blocaj sunt:

- lipsa finanțării pentru începerea/continuarea proiectului;
- perimarea proiectului, cauzată de perioada extrem de lungă care a trecut de la elaborarea lui până la începerea implementării;
- dificultăți la implementare, în general, din cauza contestării achizițiilor publice;
- lipsa capacității beneficiarului de a implementa proiectele, în special în cazul autorităților publice;
- fraudă, în cazul proiectelor care au luat avansuri fără garanție și au dispărut cu banii.

Deși aceste proiecte figurează ca fiind în implementare, estimăm că ele țin blocate între 5 și 10 miliarde de euro, care ar putea fi redistribuite către proiectele aflate pe lista de rezervă sau realocate urgent către alte proiecte.

## Soluții

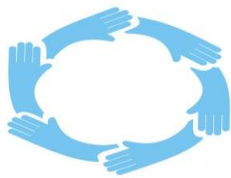
Identificarea acestor proiecte nu se poate face decât pe baza unei analize extrem de atente, pentru a evita întreruperea celor care sunt deblocabile prin alte metode. De asemenea, analiza trebuie să producă niște argumente semnificative care să poată justifica rezilierea contractelor de finanțare deja încheiate și eliberarea banilor.

Această analiză nu se poate face însă cu resursele autorităților publice. De aceea, este necesar să fie făcută din fonduri de asistență tehnică. Urgența acestei analize nu mai trebuie demonstrată, dacă luăm în calcul că mai avem 21 de luni și ar trebui parcurse următoarele etape:

- atribuirea contractului de asistență tehnică pentru realizarea analizei - 4 luni de la momentul deciziei;
- elaborarea analizei – 6 luni;
- rezilierea contractelor fără șanse de implementare – 4 luni;
- relansarea sesiunilor de depunere a proiectelor, acolo unde există sume imobilizate și analiza proiectelor - 6 luni;
- contractare - 2 luni

Impactul punerii în practică a unei astfel de măsuri este major, deoarece poate duce la eliberarea unei sume imobilizate între 5 și 10 miliarde de euro și realocarea ei către proiecte fezabile. Toate sumele necontractate la 31.12.2013 în proiecte cu șanse reale de implementare se vor dezangaja la diferite scadențe.

Vor exista situații când, în pofida unei evidente imposibilități de a implementa proiectul, beneficiarii vor refuza rezilierea contractelor, sau contractele de finanțare nu o vor permite.



Este necesar ca în aceste cazuri să se apeleze de urgență la asistență tehnică pentru identificarea unor soluții juridice imediate pentru deblocarea banilor.

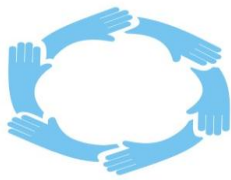
## ☞ **Transparentizarea completă a procesului de absorbție**

### **Argument**

Transparența este o problemă recunoscută în cazul fondurilor europene. Deși de la începutul perioadei de programare s-au făcut pași reali în această direcție, încă mai există zone obscure sau complet opace, unde informațiile sunt complet indisponibile. Considerăm relevant să amintim aici de procesul pierdut în instanță de către AM POS DRU contra Institutului de Politici Publice, verdict care transmite un mesaj clar privind necesitatea eliminării complete a lipsei de transparență din sistem.

### **Soluții**

- **Publicarea bazei de date** cu situațiile detaliate de contractare și absorbție. Detalierea este necesar a fi realizată la nivel de programe, măsuri, domenii și proiecte. Observația se referă în special la fondurile structurale și de coeziune, care publică aceste date doar la nivelul programelor de finanțare, nepermițând realizarea unor analize și identificarea unor probleme la nivel de domeniu de intervenție, operațiune sau chiar categorii de proiecte. De asemenea, există o insuficientă transparență în privința datelor de implementare a proiectelor, nefiind publice informațiile privind stadiul diverselor proiecte contractate.
- **Publicarea periodică a stadiului procesului de analiză proiectelor**, a rezultatelor analizei, a motivelor de respingere și a rezultatelor contestațiilor. Există numeroase situații în care în decursul unor perioade de peste 6 luni nu există nicio informație privind stadiul procesului de evaluare a proiectelor, a contestațiilor sau a elaborării listelor proiectelor selectate, situație pe care o considerăm inacceptabilă.
- **Publicarea contractelor de finanțare încheiate**, a actelor adiționale și a oricăror documente care modifică prevederile contractuale. Aceste documente pot duce la urmărirea facilă a neregulilor apărute în procesul de contractare și a blocajelor.
- **Acces public la toate documentele legate de activitatea comitetelor de monitorizare**, grupurilor de lucru și a oricărui organism cu caracter decizional sau tehnic. Aceste informații sunt de interes general și ar trebui publicate pe site-ul Autorităților de Management.
- **Accesul societății civile la toate întâlnirile de lucru relevante pentru procesul de absorbție**. Accesul se poate realiza prin transmiterea acestor întâlniri prin mijloace moderne de comunicare, publicarea agendelor și minutelor, solicitarea de puncte de vedere de la principalii actori interesați.
- **Accesul la documentele și întâlnirile dintre autoritățile române și cele europene**. Discuțiile și informațiile din cadrul acestor întâlniri sunt de interes public. Pot oferi informații despre potențialele evenimente viitoare care ar avea un impact asupra proiectelor și oferă șansa tuturor celor interesați să anticipeze și să reacționeze la evenimentele care îi vizează direct.



- **Accesul la documentele de management ale autorităților:** planuri de acțiuni, monitorizări ale acestor planuri, planuri de măsuri, etc. Această măsură ar fi benefică din două puncte de vedere: posibilitatea urmăririi evoluției implementării măsurilor și recunoașterea eforturilor autorităților de a asigura eficientizarea funcționării sistemului de absorbție.
  - **Clarificarea situațiilor pentru care se cer solicitări suplimentare vs. cele în care se resping proiectele.** Există o practică de discriminare pozitivă sau negativă a proiectelor, având în vedere că pentru aceleași motive unele sunt acceptate cu completări, iar altele respinse. Aceste practici sunt extrem de utilizate, generează corupție și trebuie eliminate prin menționarea expresă a situațiilor de respingere în normele specifice.
- ☞ **Cresterea mobilității profesionale a personalului angajat în structurile administrative**

## Argument

Există situații extrem de frecvente în care pe anumite segmente ale managementului ciclului de proiect există deficit de resurse umane, iar în altele excedent temporar.

## Soluții

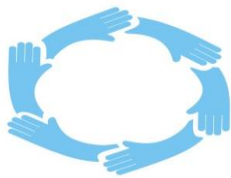
Realocarea temporară a personalului angajat în structuri de gestionare a fondurilor de la programe/domenii de intervenție/axe, care nu au grad de accesare satisfăcător către cele care au înregistrat sau înregistrează un număr mare de cereri de finanțare. Această măsură trebuie însoțită de un curs minimal de instruire. Astfel, personalul angajat în domeniile slab accesate poate suplini, cel puțin parțial, deficitul de personal existent în domeniile foarte accesate.

Pe lângă avantajul accelerării procedurilor administrative, care durează în unele domenii multe luni de zile, această metodă nu necesită cheltuieli de personal suplimentare, cu excepția cursurilor de instruire. În unele cazuri, această metodă poate fi extinsă către reorientarea profesională a personalului din diferite structuri administrative, care înregistrează o activitate scăzută către domeniile legate de gestionarea fondurilor postaderare. În aceste situații, în ciuda necesității cursurilor de instruire, însă utilizarea personalului existent este mai avantajoasă decât angajarea unui personal suplimentar. În plus, creșterea mobilității profesionale a personalului din administrația publică ar permite mobilizarea resurselor umane de o anumită specialitate acolo unde și când este nevoie.

- ☞ **Dezvoltarea capacității administrative la nivelul autorităților publice beneficiare ale fondurilor europene**

## Argument

Peste 70% dintre fondurile structurale și de coeziune sunt destinate autorităților publice. Fie că sunt autorități centrale sau locale, acestea nu au în general structuri dedicate în organigramă pentru implementarea proiectelor. Există situații în care câțiva funcționari coordonează implementarea a mai mult de 10 proiecte, unele majore, fiecare fiind în diverse faze de dezvoltare. O altă situație este cea a Ministerului Sănătății, care, după ce a aplicat și câștigat mai multe proiecte semnificative, a desființat la începutul acestui an Direcția de Proiecte.



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

Mai mult, nu există o evaluare a capacității administrative a autorităților publice beneficiare ale fondurilor europene și nici o corelare între strategia de personal a acestora și strategia de dezvoltare de proiecte.

## **Soluții**

Studierea capacității administrative și dezvoltarea de modele de organizare a departamentelor necesare pentru implementarea de proiecte sunt priorități imediate. De asemenea, crearea unei funcții la nivelul MAEUR de monitorizare permanentă a corelării dintre proiectele în derulare și resursele existente la nivelul marilor beneficiari (cel puțin autorități centrale și primării de orașe) este, de asemenea, o prioritate imediată. O soluție imediată pe care o propunem este alocarea de fonduri din asistența tehnică pentru corelarea resurselor cu necesarul.

### **☞ Standardizarea și simplificarea unor tipuri de proceduri**

#### **Argument**

Există diverse proceduri, cum ar fi procedurile de achiziții pentru beneficiarii privați, care, în prezent, cu toate că se bazează pe un set minim de reguli generale, se aplică extrem de diferit în POS CCE, POR, FEADR sau POP. Aplicarea diferențiată generează o complexitate foarte mare de spețe și duce la imposibilitatea folosirii experienței funcționarilor sau beneficiarilor dobândită în cadrul unui program într-altul.

#### **Soluții**

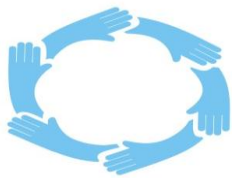
În acest caz, propunerea noastră are un grad mare de generalitate și se poate aplica unitar în cadrul multor programe/ domenii de intervenție/axe. Avantajul standardizării unor proceduri constă și în posibilitatea redirecționării personalului implicat în acest domeniu către programe și măsuri extrem de accesate.

Această măsură contribuie, în egală măsură, și la creșterea mobilității profesionale a personalului din administrația publică, la care am făcut deja referire mai sus. Impactul însumat al standardizării unor tipuri de proceduri cu creșterea mobilității personalului este constă în mărirea capacității de reacție a unor structuri implicate în gestionarea fondurilor și determină accelerarea aplicării corecte a acestora. Astfel, beneficiarii, consultanții și personalul administrativ vor evita multe din marile probleme și conflicte care apar în aplicarea respectivelor proceduri, cu toate că regulile de bază sunt aceleași.

### **☞ Crearea unui sistem de knowledge management**

#### **Argument**

O mare parte dintre blocajele și problemele apărute provin din interpretările neuniforme ale ghidurilor și procedurilor de către diferite autorități care au ca rol aplicarea lor. Aceste discordanțe sunt uneori sesizate de către autoritatea de reglementare și rezolvate printr-o corespondență internă sau circulare inaccesibile beneficiarilor finali. Aceleași situații apar și în cazul spețelor atipice, nereglementate în proceduri, ducând la repetarea problemelor în fiecare caz în parte.



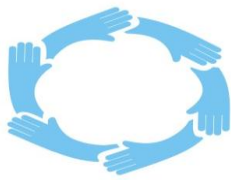
# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## **Soluții**

Un sistem intern care să permită gestionarea și publicarea acestor situații organizat, care să țină cont de toate spețele apărute și să poată duce la o aplicare unitară a reglementărilor. Această propunere se poate construi pe o platformă deja existentă de knowledge management și poate contribui cu o investiție rezonabilă la o mai bună funcționare a sistemului.





## 4. Program de măsuri și politici publice 2014-2020

Acest capitol își propune să identifice principalele soluții pentru ca România să poată beneficia într-un mod cât mai eficient de banii europeni ce îi vor fi alocați pentru perioada de programare 2014 – 2020.

Principalele provocări pe care le-am identificat sunt:

- stabilirea priorităților strategice, astfel încât proiectele implementate din fondurile europene să aibă impactul așteptat în economie;
- transpunerea priorităților în programele naționale, acest rol revenindu-i procesului de programare;
- crearea unui sistem eficient de absorbție, prin optimizarea arhitecturii instituționale și a reglementărilor care guvernează funcționarea sistemului;
- reglarea din mers și în timp util a derapajelor apărute.

Primele trei provocări apar încă din 2012, când începe procesul de consultare publică pentru elaborarea documentelor de programare 2014-2020.

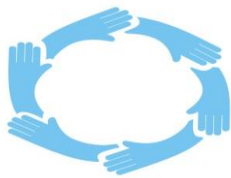
### ☞ **Stabilirea unui calendar de consultare publică pentru realizarea documentelor strategice**

Eficiența procesului de consultare publică depinde direct de realizarea unui calendar de consultări riguros. Conținutul acestui proces de consultare este extrem de complex, fiind necesară reanalizarea documentelor strategice naționale, dezbateri ample privind prioritățile și soluțiile de optimizare a funcționării sistemului. Este necesar ca actorii implicați să cunoască cu câteva săptămâni înainte data stabilită pentru discuție, așa încât să aibă timp să elaboreze materialele necesare, să primească și să analizeze materialele de pe ordinea de zi și să vină pregătească un set de propuneri concrete.

Considerăm, de asemenea, necesară o dezbatere privind modul de lucru, pentru a organiza corect resursele existente și a putea obține la sfârșitul acestui an niște concluzii relevante.

### ☞ **Crearea unui statut special pentru experții/funcționarii publici implicați în managementul absorbției fondurilor europene**

România va beneficia de fonduri structurale și de coeziune pentru o perioadă de cel puțin 8 ani de zile începând cu anul acesta. Ritmul de absorbție al fondurilor structurale și de coeziune este unul foarte lent, una dintre cauze fiind slaba capacitate administrativă a autorităților care gestionează aceste fonduri. Criza economico-financiară din ultimii ani a dus la accentuarea problemelor deja existente în ceea ce privește capacitatea administrativă a autorităților de a atrage fonduri comunitare. Un alt element care afectează negativ această capacitate este lipsa resurselor umane.



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

Pentru a reduce presiunea salarială asupra bugetului de stat, în ultimii ani Guvernul a luat mai multe decizii, fapt care a accelerat ritmul migrării personalului din cadrul sistemului. Trebuie spus ca migrarea personalului s-a manifestat în două direcții:

- din cadrul instituțiilor publice către mediul privat;
- din cadrul instituțiilor publice cu un nivel salarial redus către instituțiile publice cu un nivel salarial superior, din cauza discrepanțelor salariale din cadrul sistemului.

Pentru a întări capacitatea administrativă pe acest segment, una dintre soluțiile care ar putea da rezultate este crearea „Corpusului funcționarilor publici europeni”. Acest organism va avea un statut special în cadrul funcției publice din România – pe modelul statutului special de care beneficiază de ex. polițiștii. Va avea propriul sistem de recrutare, carieră, regim al incompatibilităților și conflictelor de interese, dar și propriul sistem, motivant, de salarizare. Având în vedere că sistemul de gestionare al fondurilor europene numără în prezent mai puțin de 3.500 de posturi, implicațiile asupra bugetului de stat consolidat vor tinde către zero. Mai mult decât atât, salariile acestei categorii de funcționari publici pot fi decontate din fondurile europene.

Un punct foarte important îl reprezintă protecția acestor funcționarilor publici față de presiunile și schimbările politice, fiind necesare clauze speciale în contractul lor în acest sens.

#### **Implicarea mediului privat în managementul și controlul instrumentelor structurale**

În prezent, întreg sistemul de gestionare a fondurilor comunitare este public. Slaba gestionare a fondurilor comunitare, reflectată foarte clar în rata de absorbție foarte scăzută, impune necesitatea setării unor organizații intermediare private pentru perioada următoare de programare.

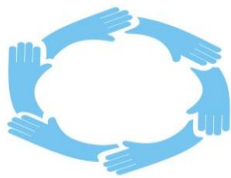
Începând din 2014, ar trebui oferită spre licitație activitatea unor organizații intermediare pe anumite programe operaționale. Principalele instituții din mediul privat care ar putea fi interesate și care pot face față cu succes rigorilor impuse de Comisia Europeană sunt unele bănci, ONG-uri și companii de consultanță.

Trebuie subliniat faptul că înstituirea unor astfel de Organisme intermediare private necesită pregătire încă de pe acum. Mediul privat, deși cu o organizare și o capacitate administrativă superioară mediului public, nu este familiarizat cu rigorile Comisiei Europene. Scoaterea la licitație a unor astfel de servicii, fără o pregătire prealabilă, ar putea fi un fiasco.

#### **Realizarea de acorduri transpartinice pentru asigurarea susținerii politice a sistemului de absorbție pe termen lung**

Toate documentele rezultate în cadrul procesului de consultare au o valoare practică numai dacă vor beneficia de o continuă susținere politică, indiferent de evoluția situației politice în următorii ani. Considerăm necesară implicarea în acest proces a specialiștilor provenind din toate partidele politice și obținerea unui gir politic unanim pentru documentele emise.

#### **Realizarea unei structuri de tip „Watch Dog” care să monitorizeze permanent disfuncționalitățile apărute în implementarea programelor de finanțare**



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

Am constatat că, în anumite situații, autoritățile competente reacționează după o perioadă extrem de lungă față de anumite dezechilibre apărute. Avem multe exemple în care, după luni întregi de blocaj, autoritățile au constatat că este necesară externalizarea unui proces sau unui alt tip de intervenție, pierzându-se peste un an până la remedierea problemei.

Crearea unui organism independent, format din experți recunoscuți din mediul public, care să aibă acces la informații, să poată semnaliza rapid blocajele direct către factorii de decizie și să intervină cu propuneri rapide de deblocare. Implementarea acestei soluții ar scurta foarte mult timpii morți din sistem.

Acest organism poate fi finanțat din fonduri specifice societății civile sau cele aferente asistenței tehnice și poate fi un „ochi” vigilent și un „braț” independent în sprijinul autorităților.

### **☞ Utilizarea asistenței tehnice în perioada 2007-2013 pentru proiecte strategice. Crearea de proiecte pilot care să poată fi replicate**

Între elaborarea unui program operațional și lansarea efectivă a programului (aprobat de Comisia Europeană) există o perioadă lungă de timp. De asemenea, România, pentru a recupera decalajul de dezvoltare față de celelalte state membre ale Uniunii Europene, are nevoie de implementarea unor proiecte strategice majore. Acestea necesită o perioadă mai îndelungată de timp, în special pentru elaborare și primirea aprobării de la Comisia Europeană.

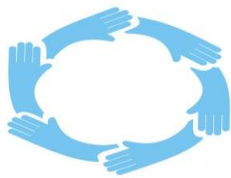
Având în vedere cele prezentate mai anterior, credem că este necesară crearea unor portofolii de proiecte, în special proiecte majore (proiecte de mediu, proiecte în domeniul transporturilor) care să poată fi lansate imediat ce programele operaționale vor fi aprobate.

Pentru realizarea cu succes a acestor portofolii de proiecte pot fi utilizate fondurile disponibile în cadrul Programului Operațional Asistența Tehnică, fondurile disponibile în cadrul axelor prioritare de asistență tehnică din cadrul celorlalte programe operaționale, dar și asistența oferită de instrumentul JASPERS.

În vederea asigurării unei absorbții mai bune a fondurilor alocate politicii de coeziune, Comisia Europeană, în parteneriat cu Banca Europeană de Investiții și Banca pentru Dezvoltare a Consiliului Europei, au decis crearea a trei noi instrumente financiare: JASPERS, JEREMIE și JESSICA.

Inițiativa JASPER (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions – Asistență Comună pentru Sprijinirea Proiectelor în Regiunile Europei) se concretizează în facilitatea de asistență tehnică pe care DG Regio și BEI o pun la dispoziția statelor membre, profitând de experiența BEI în elaborarea, implementarea, monitorizarea de proiecte de infrastructură mare (în special mediu și transport), crescând, astfel, resursele disponibile pentru pregătirea de proiecte.

Principalele arii de intervenție ale instrumentului JASPER sunt proiecte mari, finanțate din Fondul de Coeziune și FEDR – peste 25 mil Euro, pentru proiectele de mediu și 50 mil. Euro pentru cele de transport. Asistența JASPERS poate fi orientată și spre alte sectoare sustenabile care au o componentă de sprijin al mediului, respectiv eficiența energetică și surse regenerabile de energie, sectoare de transport, în afara coridoarelor europene:



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

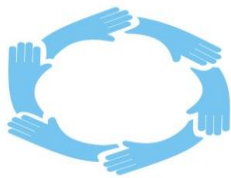
feroviar, transport maritim și fluvial, sisteme de transport intermodal și interoperabilitatea acestora, transport și trafic aerian.

## ☞ Implementarea principiului „start-of works”

Durata analizei, aprobării și contractării unui proiect, plus timpii necesari pentru implementare, depășesc în numeroase cazuri 2 ani. Pentru proiectele beneficiarilor privați, prin care companiile mici și mijlocii au identificat oportunități în dezvoltarea afacerilor, acest interval este mult prea lung. Adesea, după data aprobării, beneficiarii renunță la proiecte, aduc modificări substanțiale proiectelor sau le implementează fără succes.

Pentru proiectele IMM-urilor, în multe țări europene funcționează principiul „start-of-works”, care permite proiectelor să demareze lucrările după simpla analiză a eligibilității proiectului, asumându-și riscul nefinanțării ulterioare. Această soluție ar putea funcționa în numeroasele cazuri în care beneficiarii preferă să apeleze la o sursă de finanțare mai scumpă și rambursabilă pentru a nu pierde oportunitatea de moment, care ar putea periclita chiar bunul mers al întregii afaceri.

Propunem implementarea acestui principiu pentru proiectele private pentru următorul orizont de programare.



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

## Despre ACRAFE

**Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene (ACRAFE)** a fost înființată în anul 2008, obiectivul acesteia fiind concentrarea cunoștințelor și experienței dobândite de firmele de consultanță și beneficiarii de fonduri europene în cadrul unei organizații puternice și credibile.

- **ACRAFE** reunește **51 de companii** care activează în domeniul consultanței pentru accesarea fondurilor europene, răspândite în toate cele 8 regiuni ale țării.
- Membrii noștri au depus și implementat până în prezent **peste 3000 de proiecte cu finanțare din fonduri europene**, în valoare de aproximativ **3 miliarde de euro**, atât în perioada Fondurilor de Preaderare, cât și a Fondurilor Post Aderare.

**Valorile** promovate de noi sunt: calitatea serviciilor oferite, dezvoltarea profesională și personală continuă a consultanților și parteneriatul deplin și substanțial oferit tuturor celor cu care interacționăm.

### Obiectivele ACRAFE:

- ☞ Reprezentarea și promovarea intereselor membrilor;
- ☞ Dezvoltarea resurselor umane în domeniul consultanței;
- ☞ Dezvoltarea de standarde și certificare;
- ☞ Realizarea unui centru de expertiză și competențe.

### Persoane de contact:

**Robert Pavelescu**

*Director Executiv*

E-mail: [robert.pavelescu@acrafe.ro](mailto:robert.pavelescu@acrafe.ro)

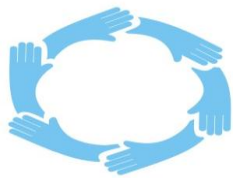
Mobil: (+40) 721 276 142

**Marian Dobrilă**

*Vicepreședinte*

E-mail: [marian.dobрила@acrafe.ro](mailto:marian.dobрила@acrafe.ro)

Mobil: (+40) 727 102 030



# ACRAFE

Asociația Consultanților din România  
pentru Accesarea Fondurilor Europene

**ACRAFE:**

*Str. Schitu Măgureanu, nr. 45, Sector 1, București,*

*Tel/Fax: +4 021 320 30 78,*

*Email: [office@acrafe.ro](mailto:office@acrafe.ro)*

*Web: [www.acrafe.ro](http://www.acrafe.ro)*