

**Studiul nr. 1**

**ANALIZA CAPACITĂȚII DE ABSORBȚIE  
A FONDURILOR COMUNITARE  
ÎN ROMÂNIA**

**Autori:**

Gheorghe OPRESCU (coordonator)<sup>1</sup>

Daniela Luminița CONSTANTIN<sup>2</sup>

Florinel ILIE<sup>3</sup>

Dragoș PÎSLARU<sup>4</sup>

Autorii doresc să-i mulțumească domnișoarei Magda Voinea pentru sprijinul și informațiile furnizate în cursul documentării și elaborării unor secțiuni din acest studiu.

---

<sup>1</sup> Profesor universitar, director Departamentul de Management, Universitatea “Politehnica” București și Centrul Român de Politici Economice (CEROPE).

<sup>2</sup> Profesor universitar, Academia de Studii Economice București și președinte al Asociației Române de Studii Regionale.

<sup>3</sup> Business Manager, ING Group.

<sup>4</sup> Lector universitar, Academia de Studii Economice București și membru al Grupului de Economie Aplicată (GEA).

## CUPRINS

### Introducere

#### **1. Fondurile comunitare și politica de coeziune a Uniunii Europene. Semnificații pentru România**

- 1.1. Importanța politicii de coeziune pentru România
- 1.2. Reforma politicii de coeziune; restructurarea sistemului fondurilor comunitare – implicații în cazul României
- 1.3. Eligibilitatea României pentru politica de coeziune

#### **2. Capacitatea de absorbție. Concept și metodologie**

- 2.1. Dimensiuni ale capacității de absorbție
- 2.2. Metodologia de evaluare a capacității administrative
- 2.3. Modul de evaluare

#### **3. Evaluarea capacității administrative de absorbție**

- 3.1. Evaluare generală
- 3.2. Managementul
  - 3.2.1. Structură instituțională – autoritățile de management
  - 3.2.2. Resurse umane – cantitate, calitate, experiență
  - 3.2.3. Sisteme și instrumente – necesitatea de a fi create
- 3.3. Programarea
  - 3.3.1. Structură instituțională – parteneriatele deja existente
  - 3.3.2. Resurse umane – capacitatea de a realiza programe
  - 3.3.3. Sisteme și instrumente – instrucțiuni și manuale pentru programare
- 3.4. Implementarea
  - 3.4.1. Structura instituțională – organismele de implementare
  - 3.4.2. Resurse umane – capacitatea de a implementa
  - 3.4.3. Sisteme și instrumente – existența procedurilor specifice

#### **4. Capacitatea financiară de absorbție**

- 4.1. Capacitatea de cofinanțare - factor care influențează capacitatea financiară de absorbție
- 4.2. Capacitatea de cofinanțare a autorităților publice locale

#### **5. Concluzii și recomandări.**

*Institutul European din România – Studii de impact III*

**Acronime**

PND	Planul Național de Dezvoltare
UE	Uniunea Europeană
AM	Autorități de Management
OI	Organisme Intermediare
PPP	Parteneriat Public Privat
NUTS	Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FSE	Fondul Social European
FC	Fondul de Coeziune
FEOGA- Orientare	Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă – Secțiunea Orientare
IFOP	Instrumentul Financiar de Orientare Piscicolă
PC	Politica de Coeziune
BEI	Banca Europeană de Investiții
POS	Program Operațional Sectorial
POR	Program Operațional Regional
CTE	Cooperare Teritorială Europeană
AT	Austria
CZ	Republica Cehă
EE	Estonia
HU	Ungaria
PL	Polonia
SI	Slovenia
SK	Slovacia
SLO	Slovenia
DE	Germania
EL	Grecia
RO	Romania
BG	Bulgaria
IT	Italia
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
ONG	Organizații Non-Guvernamentale

## **INTRODUCERE**

În momentul de față, în relațiile cu Uniunea Europeană, miza reală pentru România nu o constituie aderarea. Aceasta va avea loc cu certitudine fie mai devreme, fie puțin mai târziu. Miza reală o constituie cât de pregătită va fi România, la momentul aderării, de a absorbi fondurile substanțiale la care va avea acces. Cu alte cuvinte, miza reală o constituie construirea, în această perioadă, a unei capacități de absorbție corespunzătoare a fondurilor comunitare.

Lucrarea de față încearcă să evalueze, cu un an și ceva înainte de momentul posibilei aderări, cât de pregătită este România din acest punct de vedere. Ca să efectuezi o evaluare *ex-ante* este însă o tentativă dificilă. Unele aspecte chiar nu pot fi evaluate decât *ex-post*. De aceea, lucrarea se mărginește la a încerca o evaluare a capacității *administrative* de absorbție în etapa de proiectare/construire a sistemelor corespunzătoare fazelor de management, programare și implementare.

Capitolul 1 face introducerea în subiect, prezentând pe scurt importanța politicii de coeziune, reforma acesteia și restructurarea fondurilor comunitare începând cu 2007, precum și eligibilitatea României pentru politica de coeziune. Capitolul 2 clarifică noțiunea de capacitate de absorbție și descrie metodologia utilizată. Capitolul 3 prezintă rezultatele evaluării, iar capitolul 4 introduce unele considerații referitoare la capacitatea financiară de absorbție. Capitolul 5 cuprinde concluziile și recomandările.

Autorii nu au pretenția că această lucrare realizează o evaluare farmaceutică a capacității de absorbție din momentul actual. Considerăm totuși că am propus un mod coerent de abordare, am reușit să surprindem elemente importante în legătură cu capacitatea administrativă și am propus măsuri viabile care să conducă la o creștere a acesteia. Ca primă încercare de acest gen din România, lucrarea se dorește mai degrabă o invitație la dezbateri. De aceea, ea „nu dă lecții”, conține doar puncte de vedere și nu sentințe, oferă recomandări și nu rețete.

Autorii doresc să mulțumească pe această cale tuturor celor care ne-au facilitat mai buna înțelegere a problematicii specifice: oficiali din administrația de stat, consultanți români și străini, oficiali ai Comisiei Europene și ai Delegației acesteia la București, alte persoane interesate de subiect. Menționăm că au răspuns la chestionarele pe care le-am distribuit toate Autoritățile de Management și marea majoritate a Organismelor Intermediare, lucru pentru care, de asemenea, le mulțumim.

Nu în ultimul rând, mulțumim sprijinului primit din partea Institutului European din România pe tot parcursul studiului și la organizarea Grupului de Interese. Doamna prof. univ. dr. Gabriela Drăgan a fost permanent alături de noi.

Gheorghe Oprescu  
Coordonator studiu

## **CAPITOLUL 1. FONDURILE COMUNITARE ȘI POLITICA DE COEZIUNE A UNIUNII EUROPENE. SEMNIFICAȚII PENTRU ROMÂNIA**

### **1.1. Importanța politicii de coeziune pentru România**

Politica de coeziune este definită prin scopul său și anume sprijinirea procesului de reducere a decalajelor dintre regiunile și statele membre mai dezvoltate ale Uniunii Europene și cele mai puțin dezvoltate. Politica de coeziune își are *baza legală primară* în textul Tratatului UE (Titlul XVII “Coeziunea Economică și Socială” și Art. 148 referitor la Fondul Social European). Obiectivul de a întări coeziunea economică și socială este menționat explicit în Articolul 2 al Tratatului de la Amsterdam, fiind un obiectiv de prim rang al Uniunii Europene. Mai specific, Articolul 158 menționează coeziunea ca pe o condiție pentru dezvoltarea armonioasă a UE, precizând voința de “*a reduce disparitățile între nivelurile de dezvoltare ale diverselor regiuni și rămânerea în urmă a celor mai defavorizate regiuni sau insule, inclusiv zone rurale*”.

Cele 25+2 state membre și țări candidate ale Uniunii Europene pot fi împărțite în trei categorii de dezvoltare, utilizând ca indicator Produsul Intern Brut (PIB) pe locuitor (în PPS)<sup>5</sup>: prima grupă de 12 vechi State Membre are PIB/locuitor mult deasupra mediei UE25 (10% și mai mult); a doua grupă, de 7 țări, are PIB/locuitor între 68% și 94% din media UE25; a treia grupă include 8 țări (6 noi State Membre, plus Bulgaria și România), având PIB/locuitor sub 60% din media comunitară.

1 ianuarie 2007 este o dată importantă pentru România: ea va deveni, probabil<sup>6</sup>, stat membru al Uniunii Europene și astfel, beneficiara unor transferuri financiare nerambursabile substanțiale, oferite de comunitatea europeană pentru a-i sprijini dezvoltarea. Aceste sume vor fi canalizate în special prin intermediul politicii de coeziune. Astfel, încă din primii trei ani ai aderării (2007-2009), politica de coeziune va aduce României aproape 6 miliarde euro, fonduri ce trebuie cheltuite conform unor principii bine definite: *programarea* (planificarea asistenței pe un număr de șapte ani); *parteneriatul* (toate etapele de programare și operaționale trebuie realizate în strânsă consultare între Comisie și Statele Membre, cu implicarea actorilor regionali, locali și a altor autorități relevante); *subsidiaritatea* (intervențiile comunitare respectă structura instituțională a statului membru); *adiționalitate* (fondurile structurale nu trebuie să înlocuiască cheltuielile publice naționale); *concentrarea* asistenței în regiunile și domeniile care au cea mai mare nevoie de sprijin etc.

---

<sup>5</sup> PIB pe locuitor este indicatorul cheie pentru a măsura disparitățile regionale. PPS (Purchasing Power Standards) = Standarde ale Puterii de Cumpărare.

<sup>6</sup> Uniunea Europeană poate decide amânarea aderării României, în cazul activării clauzei de salvagardare.

## **1.2. Reforma politicii de coeziune; restructurarea sistemului fondurilor comunitare – implicații în cazul României**

Cu puțin mai mult de un an înainte de data posibilei aderări, România se află într-un moment critic: în timpul negocierilor la *Capitolul 21 – Politica Regională și Coordonarea Instrumentelor Structurale*, România și-a asumat angajamentele pe baza acquis-ului comunitar în vigoare la acel moment; însă, începând cu data aderării, România va trebui să implementeze noul acquis, propus de Comisia Europeană în iulie 2004. Noile Regulamente implică schimbări semnificative în politica de coeziune, la care autoritățile române trebuie să se adapteze rapid și în timp util.

Actualele obiective (1, 2 și 3) și cele patru inițiative comunitare (INTERREG III, Leader+, Equal și Urban II) vor fi reorganizate după 2007 în doar **trei obiective**: *Convergență* (sprijinind regiunile rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării economice), *Competitivitate Regională și Ocupare* (sprijinind regiuni, altele decât cele rămase în urmă ca dezvoltare, pentru atingerea țintelor Agendei Lisabona) și *Cooperare Teritorială Europeană* (promovând o dezvoltare echilibrată a întregului teritoriu comunitar, prin încurajarea cooperării și schimbului de bune practici între toate regiunile UE), organizat pe trei axe: cooperare trans-frontalieră, transnațională și inter-regională. În noua arhitectură, **România va fi eligibilă sub două obiective: Convergență și Cooperare Teritorială Europeană.**

Din actualele cinci instrumente structurale (Fondul de Coeziune și patru fonduri structurale: Fondul European de Dezvoltare Regională - FEDER, Fondul Social European - FSE, Fondul European de Orientare și Garantare în Agricultură - FEOGA, secțiunea Orientare și Instrumentul Financiar de Orientare în domeniul Pescuitului – IFOP), politica de coeziune va fi structurată după 2007 pe **trei fonduri** (FEDER, FSE și Fondul de Coeziune). Pentru a simplifica lucrurile, fondurile pentru agricultură și pescuit au fost transferate către politicile aferente, respectiv Politica Agricolă Comună și Politica în domeniul Pescuitului. Totodată, Fondului de Coeziune îi vor fi aplicate aceleași reguli ca și Fondurilor Structurale (ex. programare multianuală, aprobarea proiectelor etc.). **România va beneficia de toate cele trei fonduri FEDER, FSE și Fondul de Coeziune.**

O altă modificare semnificativă adusă de reformă vizează domeniul **programării**: astfel, în prezent, procesul programării este organizat pe trei paliere: Planul Național de Dezvoltare și Cadrul de Sprijin Comunitar (primul conținând prioritățile de dezvoltare a întregii economii naționale, al doilea doar prioritățile de finanțat din instrumentele structurale), Programele Operaționale (fiecare dezvoltând câte o prioritate din Cadrul de Sprijin Comunitar) și Programele Complement (documente detaliate de implementare a Programelor Operaționale). Reforma menține obligativitatea programării multianuale (pe o perioadă de 7 ani), dar aduce o viziune strategică pronunțată și pune accent pe prioritățile Strategiei Lisabona, solicitând elaborarea a **doar două documente programatice: unul strategic** - Cadrul Național Strategic de Referință (armonizând atât prioritățile naționale, cât și pe cele comunitare, cuprinse în Orientările Comunitare Strategice pentru politica de coeziune) și **unul operațional** – Programele Operaționale. Dispare astfel necesitatea elaborării Planului Național de Dezvoltare, a Programelor Complement, precum și caracterul operațional al Cadrului de Sprijin Comunitar.

În domeniul **managementului**, principalele modificări aduse de reformă privind gestionarea programelor operaționale sub obiectivul Convergență vizează crearea unei Autorități de Audit (organ independent, însărcinat de verificarea bunei funcționări a sistemelor de management și control) și a unei Autorități de Certificare (pentru certificarea declarațiilor de cheltuieli și a cererilor de plată înaintea transmiterii lor către Comisie), precum și dispariția noțiunii de Autoritate de Plată. Pentru programele operaționale de sub obiectivul Cooperare Teritorială Europeană, principalele modificări constau în necesitatea creării unei Autorități de Certificare, a unei Autorități Unice de Control și a unui grup de controlori financiari (format din câte un controlor numit de fiecare stat membru participant și având rolul de a sprijini Autoritatea de Control), precum și dispariția noțiunii de Autoritate de Plată. ***Dacă noile structuri aferente obiectivului Convergență au fost deja preluate de autoritățile române, există întârzieri semnificative în crearea noilor structuri aferente obiectivului Cooperare Teritorială Europeană.***

### **1.3. Eligibilitatea României pentru politica de coeziune**

Conform regulilor de eligibilitate, România va beneficia de politica de coeziune sub obiectivele “*Convergență*” și “*Cooperare europeană teritorială*”.

Există două tipuri de eligibilitate pentru obiectivul “*Convergență*”: eligibilitate regională (conform căreia, în România, toate cele 8 regiuni NUTS II sunt eligibile<sup>7</sup>) și eligibilitate națională, pentru Fondul de Coeziune<sup>8</sup>.

De asemenea, pentru obiectivul “*Cooperare teritorială europeană*”, există trei tipuri de eligibilitate, conform celor trei axe de acțiune.

Pentru *cooperarea trans-frontalieră*<sup>9</sup>, România va fi eligibilă cu 19 regiuni NUTS III, în următoarea dispunere: opt numai la frontiera internă, cu Bulgaria și Ungaria (relevante pentru cooperarea trans-frontalieră sub noul obiectiv de *Cooperare Teritorială Europeană*); trei regiuni eligibile pentru cooperare trans-frontalieră atât internă cât și externă; opt regiuni numai la frontierele externe, cu Serbia și Muntenegru (ce vor fi acoperite de noul Instrument pentru Asistență de pre-aderare) și cu Moldova și Ucraina (ce vor fi acoperite de noul Instrument de Vecinătate și Parteneriat). În plus, România va

---

<sup>7</sup> Criteriul de eligibilitate regională pentru “*Convergență*” se interpretează astfel: PIB regional pe locuitor (în PPS) pentru NUTS II, disponibil pentru cei trei ani dinaintea adoptării Regulamentului (2000, 2001, 2002) este sub 75% din media EU25. Există și alte criterii de eligibilitate pentru acest obiectiv, dar nu sunt relevante pentru România: regiuni ultraperiferice, regiuni afectate statistic de extindere.

<sup>8</sup> Eligibilitatea pentru Fondul de Coeziune se stabilește astfel: Statele Membre al căror PIB pe locuitor (PPS) disponibil pentru trei ani înainte de adoptarea legislației comunitare aferente (2000, 2001, 2002) este sub 90% din media comunitară și care au un program de convergență economică.

<sup>9</sup> Pentru cooperare trans-frontalieră, sunt eligibile pentru finanțare regiunile NUTS III din Comunitate de-a lungul frontierei terestre interne și anumitor frontiere externe și anumite regiuni NUTS III de-a lungul frontierei maritime separate, ca regulă generală, de maxim 150 km, cu posibile ajustări pentru a asigura coerența și continuitatea acțiunii de cooperare, cf. *Proiectului de Regulament General*, art. 7.

avea posibilitatea să includă regiuni NUTS III adiacente, întreaga regiune NUTS II unde este localizată regiunea eligibilă<sup>10</sup> și țări terțe<sup>11</sup>.

Anumite regiuni din România vor fi de asemenea eligibile pentru *cooperare trans-națională*, în funcție de lista finală a regiunilor trans-naționale inclusă în Orientările Comunitare Strategice. Pe baza listei preliminare realizate de Comisie, România va fi eligibilă cu întreg teritoriul pentru spațiul de cooperare trans-națională Dunăre-Balcani. În plus, România va putea include în programul de cooperare trans-națională parteneri externi spațiului Dunăre-Balcani<sup>12</sup>, precum și state terțe<sup>13</sup>.

De asemenea, regiunile României vor putea participa la *cooperarea inter-regională*, în funcție de proiectele concrete ce vor fi dezvoltate.

Între aceste obiective și componentele lor există diferențe semnificative, privind aspectele financiare, de programare și operaționale; aceste diferențe vor fi explicate în continuare în acest studiu.

---

<sup>10</sup> Într-un procent de maxim 20% din bugetul aferent programului operațional de cooperare trans-frontalieră (o astfel de decizie va fi luată în timpul negocierilor cu privire la programul de cooperare trans-frontalieră).

<sup>11</sup> Într-un procent de maxim 10% din contribuția FEDR pentru programul operațional de cooperare trans-frontalieră și cu condiția ca proiectele respective să fie benefice pentru regiunile comunitare.

<sup>12</sup> Numai în cazuri justificate și în o limită de 20% din bugetul pentru programul operațional de cooperare transnațională;

<sup>13</sup> Într-un procent de maxim 10% din contribuția FEDR pentru programul operațional de cooperare transnațională și cu condiția ca proiectele respective să fie benefice pentru regiunile comunitare;



## **CAPITOLUL 2. CAPACITATEA DE ABSORBȚIE. CONCEPT ȘI METODOLOGIE**

### **2.1. Dimensiuni ale capacității de absorbție**

**Capacitatea de absorbție** reprezintă gradul în care o țară este capabilă să cheltuiască efectiv și eficient resursele financiare alocate din Fondurile Structurale. Dacă am lua în considerare că pentru a realiza acest lucru este nevoie, pe de o parte, de capacitate de absorbție din partea sistemului instituțional creat de statul respectiv pentru a administra fondurile în cauză și, pe de altă parte, de capacitate de absorbție din partea beneficiarilor cărora li se adresează aceste fonduri, am putea considera că este vorba de două caracteristici distincte, respectiv de *capacitate de absorbție din partea ofertei* (de fonduri) și *capacitate de absorbție din partea cererii*. Aceasta din urmă are de-a face cu capacitățile potențialilor beneficiari de a crea proiecte și de a le cofinanța. Este dificil însă, dacă nu imposibil, de a realiza o evaluare a acestor calități înainte de desfășurarea propriu-zisă a programelor implicate de utilizarea fondurilor europene. De aceea, **lucrarea noastră va avea în vedere doar aspecte legate de capacitatea de absorbție din punctul de vedere al ofertei.**

Capacitatea de absorbție din punctul de vedere al ofertei este determinată de **trei factori** principali și anume<sup>14</sup>:

- A. *Capacitatea macroeconomică de absorbție.* Aceasta poate fi definită și măsurată în legătură cu Produsul Intern Brut (PIB). Astfel, Regulamentul Consiliului nr. 1260/1999 prevede că suma anuală de care beneficiază un Stat Membru din Fondurile Structurale – împreună cu asistența primită din Fondul de Coeziune – *nu trebuie să depășească 4% din PIB.* De capacitatea macroeconomică se leagă și *necesitatea creșterii cheltuielilor bugetare ca urmare a aderării.* Există astfel un consens în ceea ce privește necesitatea ca, începând cu anul 2007, România să asigure cheltuieli bugetare cu cel puțin 2% din PIB mai mari decât în prezent, cheltuieli determinate strict de obligațiile asumate în contextul integrării europene: contribuția României la bugetul U.E. (circa 1% din PIB), respectiv sumele din bugetul național necesare priorităților și măsurilor care vor fi cofinanțate cu fonduri comunitare - (încă circa 0,8 – 1% din PIB). În fine, tot de capacitatea macroeconomică de absorbție ține și *capacitatea de a absorbi efectele macroeconomice generate de cheltuielile suplimentare ce vor fi efectuate.* Astfel, este evident că toate aceste cheltuieli vor determina o creștere a cererii agregate, dar vor avea efecte și asupra ofertei agregate, în special a componentei acesteia legate de piața muncii (în condițiile în care creșterea volumului activității economice, generată de transferul fondurilor comunitare, ar putea conduce la apariția unor resurse insuficiente de mână de lucru calificată în anumite sectoare și/sau zone ale țării). Toate acestea au legătură și cu aspectele referitoare la

---

<sup>14</sup> Andrej Horvat, *Absorption Problems in the EU Structural Funds*, Ljubljana, 2004.

convergența nominală (stabilitatea prețurilor, rata dobânzilor și cursul de schimb - intrările masive de capital străin putând pune presiuni asupra acestuia, cu potențiale urmări negative asupra competitivității), dar și la cea reală (convergența în sensul politicii de coeziune, respectiv dezvoltarea socio-economică și reducerea decalajelor față de media comunitara). O evaluare *ex-ante* a impactului macroeconomic al fondurilor structurale va fi efectuată în contextul elaborării Planului Național de dezvoltare 2007-2013. **Lucrarea noastră nu își propune să analizeze acest aspect al capacității generale de absorbție.**

- B. *Capacitatea financiară de absorbție.* Aceasta reprezintă capacitatea autorităților centrale și locale de a co-finanța programe și proiecte sprijinite de UE, de a planifica și garanta aceste contribuții interne în bugete multi-anuale și de a le colecta de la diverșii parteneri implicați într-un proiect sau program. **Lucrarea prezintă o introducere în analiza capacității financiare de absorbție, cu referiri la nivelul autorităților locale.**
- C. *Capacitatea administrativă de absorbție.* Aceasta se referă la capacitatea autorităților centrale și locale de a pregăti planuri, proiecte și programe în timp util, de a le selecta pe cele mai bune dintre ele, de a organiza un cadru partenerial eficient, de a respecta obligațiile administrative și de raportare, precum și de a finanța și superviza procesul de implementare, prin evitarea oricărui fel de iregularitate. **Capacitatea administrativă de absorbție reprezintă subiectul principal al lucrării de față.**

## **2.2. Metodologia de evaluare a capacității administrative**

În continuare, este prezentată metodologia creată de către Comisia Europeană la începutul anului 2002, metodologie ce a fost apoi utilizată pentru a evalua capacitatea de absorbție din țările candidate la aderare. Pentru aceasta, Comisia a comandat o serie de studii care au analizat capacitatea de absorbție atât din punct de vedere al unora dintre Statele Membre (Irlanda, Spania, Portugalia, Germania), cât și din punct de vedere sectorial (management, programare, implementare, monitorizare și evaluare și, respectiv, management financiar și control).<sup>15</sup>

**Trei etape** trebuie luate în considerare în legătură cu administrarea Fondurilor Structurale:

---

<sup>15</sup> Vezi NEI, *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds, Principal Report*, Final Report prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February 2002.

- **Proiectarea (design-ul)**, care apare ca o variabilă de intrare. Elementele care definesc această etapă crează condițiile pentru managementul efectiv și eficient al fondurilor structurale. Capacitatea de proiectare trebuie evaluată prin raportarea la cerințele ce rezultă din reglementările referitoare la fondurile structurale (Regulamentele nr. 1260/99 și 438/2001).
- **Funcționarea**, adică măsura în care fondurile structurale sunt administrate efectiv și eficient. *Această fază nu poate fi evaluată într-o țară candidată*, așa cum este România. Totuși, unele indicii despre funcționarea viitorului sistem pot proveni din analiza modului de funcționare a instrumentelor de pre-aderare (Phare, ISPA, SAPARD).
- **Performanța**, adică măsura în care fondurile structurale au fost administrate efectiv și eficient. Este o variabilă de ieșire, care măsoară rezultatele. *Performanța nu poate fi evaluată decât ex-post*, la sfârșitul perioadei de programare. În consecință, nici această etapă nu poate fi evaluată în cazul României.

**Considerațiile de mai sus arată că tot ceea ce poate fi evaluat cu mai bine de un an înainte de data posibilă a aderării este modul de proiectare, design a sistemului instituțional ce va avea menirea de a implementa prioritățile și măsurile finanțate din Fonduri Structurale.**

Măsurarea capacității administrative implică evaluarea a **trei elemente** (i) structura, (ii) resursele umane și (iii) sistemele și instrumentele:

- (i) **Structura** se referă la repartizarea clară a responsabilităților și sarcinilor pe instituții sau, mai degrabă, pe unități și departamente ale acestor instituții. Această repartizare se referă la o serie de sarcini legate de fazele ciclului de viață al administrării fondurilor structurale, adică *managementul, programarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea* și, respectiv, *managementul financiar și controlul*. **Ținând cont de stadiul în care se găsește România din punct de vedere al acestor faze, lucrarea își propune să evalueze doar pe primele trei dintre ele.** Structura are în vedere și organismele de supervizare sau complementare, cum ar fi comitete de monitorizare, audit, parteneriate etc.
- (ii) **Resursele umane** au în vedere capacitatea de a detalia sarcinile și responsabilitățile până la nivelul de fișă a postului, de a estima numărul și calificarea personalului și de a efectua activitatea de recrutare de personal. Aceasta deoarece asigurarea la timp și menținerea unui personal cu experiență, calificat și motivat reprezintă unul dintre factorii care condiționează succesul administrării fondurilor structurale.
- (iii) **Sisteme și instrumente** au în vedere existența metodelor, instrucțiunilor, manualelor, sistemelor, procedurilor, formelor s.a.m.d. Cu alte cuvinte, toate acestea reprezintă elemente ajutătoare care pot spori efectivitatea funcționării

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

sistemului. Ele permit organizațiilor să transforme cunoașterea tacită și implicită (existentă în calificările personalului) în cunoaștere explicită care să poată fi împărtășită în interiorul și în exteriorul organizației. Existența sistemelor și instrumentelor reduce vulnerabilitatea instituțiilor (de exemplu, în cazul plecărilor de personal) și contribuie la o funcționare eficientă a acestora.

Combinând sarcinile legate de ciclul de viață cu elementele care definesc capacitatea administrativă, rezultă următoarea Matrice de Administrare a Fondurilor Structurale (MAFS):

	Design (Proiectare)			Funcționarea	Performanța
	Structură	Resurse umane	Sisteme și instrumente		
Management					
Programare					
Implementare					
Monitorizare și evaluare					
Management financiar și control					

**Ținând cont de considerațiile de mai sus, lucrarea abordează doar zona hașurată a matricii.**

MAFS de mai sus crează cadrul general și oferă lista de elemente care au un rol în administrarea fondurilor structurale de-a lungul întregului ciclu de viață.

Rezultă deci un sistem de 9 indicatori cheie, care vor trebui cuantificați.

#### **a. Management**

Metodologia menționată identifică trei indicatori cheie, corespunzând celor trei coloane (structură, resurse umane, sisteme și instrumente):

- 1) *Desemnarea autorităților de management (8 puncte)*
  - a) Există consens și a fost desemnată Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AMCSC)
  - b) Poziționarea AMCSC corespunde structurii administrative existente

*Institutul European din România – Studii de impact III*

- c) Există consens și au fost desemnate Autoritățile de Management (AM) pentru Programele Operaționale Sectoriale (POS)
  - d) Poziționarea AM POS corespunde structurii administrative existente
  - e) Există consens și a fost desemnată Autoritatea de Management (AM) pentru Programul Operațional Regional (POR)
  - f) Poziționarea AM POR corespunde structurii administrative existente
  - g) Există consens și a fost desemnată Autoritatea de Management (AM) pentru Fondul de Coeziune (FC)
  - h) Poziționarea AM FC corespunde structurii administrative existente
- 2) *Încadrarea cu personal a Autorităților de Management (7 puncte)*
- a) Există o estimare a necesarului de personal
  - b) Aceasta ia în considerare dimensiunea programului, caracteristicile și sarcinile ce vor trebui îndeplinite
  - c) Responsabilitățile și sarcinile au fost definite până la nivel de fișa postului
  - d) Nivelurile de salarizare ale personalului din AM au fost stabilite
  - e) Gradul de atractivitate al acestor niveluri de salarizare (prin comparație cu sectorul privat)
  - f) Există suficienți candidați pentru ocuparea locurilor vacante
  - g) Eforturi pentru utilizarea experienței și know-how-ului dobândite în perioada de pre-aderare (inclusiv training pentru Fondurile Structurale)
- 3) *Modul de delegare a sarcinilor (3 puncte)*
- a) Delegarea sarcinilor specifice (evaluare, monitorizare, informare)
  - b) Delegarea sarcinilor de implementare a fost efectuată în termeni detaliați (așa cum este descris în art. 34 din Regulamentul 1260/1999)
  - c) Există consens privind delegarea sarcinilor între principalele părți implicate

**b. Programare**

Tot trei indicatori sunt definiți și din punctul de vedere al programării.

1. *Există deja un parteneriat în dezvoltarea politicilor economice (4 puncte)*

*Institutul European din România – Studii de impact III*

- a) Are loc o coordonare interministerială a politicilor economico-sociale sistematică și eficace
  - b) Partenerii sociali sunt implicați sistematic în proiectarea politicilor economico-sociale
  - c) Partenerii regionali sunt implicați sistematic în proiectarea politicilor economico-sociale
  - d) Organizații non-guvernamentale sunt implicate sistematic în proiectarea politicilor economico-sociale.
2. *Există capacitate de a realiza programarea, atât din punct de vedere cantitativ cât și calitativ (4 puncte)*
- a) Abilități analitice
  - b) Abilități procesuale
  - c) Expertiză în crearea de sisteme de indicatori
  - d) Experiență în activitate de programare
3. *Instrucțiuni pentru pregătirea programării există și au fost diseminate (2 puncte)*
- a) Descrierea metodologiei/procesului de programare națională există
  - b) Au fost stabilite metode de creare de parteneriate

**c. Implementarea**

1. *Desemnarea organismelor intermediare (OI) (7 puncte)*
- (a) Lista OI este disponibilă
  - (b) OI sunt bine privite în cadrul domeniului lor de activitate
  - (c) Alocarea OI pe măsuri individuale deja realizată
  - (d) Acordul din partea OI a fost obținut
  - (e) Alocarea este conformă cu principalele responsabilități ale OI
  - (f) Autoritatea AM asupra organismelor de implementare este conformă cu ierarhia națională
  - (g) Există relații bune de lucru între AM și OI
2. *Încadrarea cu personal a OI (6 puncte)*
- (a) Necesarul de încadrare cu personal a OI a fost determinat

*Institutul European din România – Studii de impact III*

- (b) Încadrarea cu personal a fost asigurată
- (c) Dovezi privind eforturile de a utiliza experiența și know-how-ul obținute de la fondurile de pre-aderare
- (d) Există experiență în generarea și pregătirea de proiecte
- (e) Există experiență în selectarea și evaluarea de proiecte
- (f) Existența cunoștințelor despre legislația UE la nivel operațional (regulile privind ajutorul de stat, achiziții publice, mediu etc.)

3. *Existența sistemelor de dezvoltare operațională a proiectelor și de management al proceselor (5 puncte)*

- (a) Există un set coerent de criterii de selectare a proiectelor
- (b) Există o “fișă de ” standardizat
- (c) Un manual de analiză cost-beneficiu pentru proiecte mari există și este cunoscut
- (d) Există referiri frecvente la politici naționale, scheme existente, instrumente și proiecte concrete în documentele de programare pentru Fondurile Structurale (PND, PO)
- (e) Există manual de conformitate cu legislația UE

În concluzie, indicatorii cheie în evaluarea modului de administrare a Fondurilor Structurale sunt:

	<b>DESIGN (PROIECTARE)</b>		
	<b>Structură</b>	<b>Resurse umane</b>	<b>Sisteme și instrumente</b>
<b>Management</b>	Desemnarea AM	Încadrarea cu personal a AM	Delegarea sarcinilor
<b>Programare</b>	Parteneriate deja existente	Capacitatea de a realiza programe	Existența instrucțiunilor/manualelor pentru programare
<b>Implementare</b>	Desemnarea OI	Încadrarea cu personal a OI	Existența sistemelor de dezvoltare operațională a proiectelor și de management al proceselor

Acești indicatori au fost construiți pe baza următoarelor mesaje-cheie:

1. Creați structurile necesare repede și precis; aceste structuri nu pot fi copiate din alte State Membre, ci trebuie să reflecte structurile administrative și tradițiile existente.

2. Structuri de management simple (de exemplu, un număr mic de PO) au nevoie de o capacitate administrativă mai puțin sofisticată decât structurile complexe.
3. Resursele umane sunt vitale: stabiliți în detaliu necesarul de personal și creați condițiile de recrutare, menținere și training al personalului calificat, mai ales pentru personalul cheie care administrează Fonduri Structurale
4. Dezvoltați sisteme, proceduri, manuale, instrucțiuni și alte instrumente, pentru a crește productivitatea, eficiența, consistența și calitatea și, în același timp, pentru a reduce vulnerabilitatea organizațiilor și dependența lor de personalul existent.
5. Utilizați experiența câștigată în faza de pre-aderare, oricâte ori este aplicabilă și utilă. Este vital ca organizațiile să-și dezvolte capacitatea de a învăța din experiența lor trecută.
6. Este necesară o atenție deosebită pentru toate zonele ciclului de viață, cum ar fi în special implementarea și managementul financiar & controlul, dar și programarea și monitorizarea & evaluarea.

### **2.3. Modul de evaluare**

Pe baza MAFS, evaluarea capacității de administrare a Fondurilor Structurale poate fi realizată atât pe verticală, cât și pe orizontală. Evaluarea conduce la plasarea în una din următoarele patru categorii:

- categoria A: Capacitate puternică: sistem pregătit pentru Fondurile Structurale (cel puțin 90% din scorul maxim);
- categoria B: Capacitate suficientă, dar punctele slabe trebuie abordate (75-90% din scorul maxim);
- categoria C: Capacitate încă nu suficientă, există diferite și serioase slăbiciuni care trebuie rezolvate (50-75% din scorul maxim);
- categoria D: Capacitate insuficientă, nu există o bază pentru administrarea Fondurilor Structurale (sub 50% din scorul maxim).

Rezultatele evaluării pot fi folosite pentru obținerea unor informații referitoare la:

- înregistrarea unor progrese în ceea ce privește capacitatea administrativă;
- echilibrul existent între diferitele părți orizontale ale activității de administrare a Fondurilor Structurale; atenția trebuie îndreptată spre zonele care înregistrează performanțe mai slabe;



*Institutul European din România – Studii de impact III*

- echilibrul existent între diferitele părți verticale ale activității de administrare a Fondurilor Structurale. În general, structurile sunt cele care vor trebui să existe mai întâi, înainte de resursele umane și de sisteme și instrumente.

În același timp, sistemul de indicatori-cheie poate fi utilizat în diverse scopuri, cum ar fi:

- ca listă de control, ca instrument de ghidare a activităților de pregătire a aderării;
- ca instrument utilizat pentru a pune în evidență stadiul pregătirilor pentru aderare;
- pentru monitorizarea progreselor ce se înregistrează în timp;
- la identificarea unor modele comune (puncte tari și puncte slabe) mai multor țări;
- pentru comparații între țări.

### **CAPITOLUL 3. EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE DE ABSORBȚIE**

În “Raportul de monitorizare a României” dat publicității pe 25 octombrie 2005, Comisia Europeană a expus situația capacității administrative a țării în domeniul politicii regionale și a coordonării Instrumentelor Structurale (Capitolul 21), formulând următoarea idee principală: “Există serioase îngrijorări în legătură cu capacitatea administrativă a structurilor instituționale și în domeniul managementului financiar și al controlului. Acțiuni imediate sunt necesare pentru întărirea capacității administrative la nivelul tuturor organismelor implicate la nivel național, regional și local...”.

Câteva dintre principalele concluzii cuprinse în *Raport* sunt următoarele:

- sunt necesare măsuri pentru întărirea capacității administrative în toate principalele ministere și în celelalte organisme relevante;
- numărul personalului și ritmul de angajare trebuie mărite, pentru a recupera rămănerile în urmă înregistrate;
- cooperarea între nivelul central și cel local trebuie întărită substanțial;
- mecanismele de cofinanțare, în special la nivel local, trebuie clarificate și înființate;
- în activitatea de programare, principiul parteneriatului trebuie implementat în mod real;
- domeniul managementului financiar și al controlului este caracterizat încă de slăbiciuni structurale și necesită să fie întărit considerabil pentru a evita viitoare iregularități.

În paragrafele următoare, prezentăm rezultatele evaluării pe care am realizat-o pe baza chestionarelor pregătite în conformitate cu metodologia prezentată în capitolul anterior și a discuțiilor pe care le-am purtat cu oficiali din instituțiile implicate, consultanți români și străini, oficiali ai Comisiei Europene și ai Delegației acesteia la București, alte persoane interesate de subiect. Reamintim că am realizat evaluarea doar a fazelor de management, programare și implementare și doar pentru etapa de proiectare (design).

De asemenea, vom compara rezultatele obținute de România cu rezultate prezentate într-un studiu care a evaluat – utilizând aceeași metodologie - în a doua jumătate a anului 2003, capacitatea administrativă de absorbție din Ungaria, Republica Cehă, Slovacia, Estonia și Slovenia.<sup>16</sup> Rezultatele sunt comparabile din punct de vedere al perioadei până la momentul aderării, în cazul respectivelor țări fiind vorba de ceva mai puțin de un an, iar în cazul României de ceva mai mult de un an. În partea finală a acestui capitol vom comenta mai în detaliu răspunsurile la chestionare și vom prezenta fundamentarea evaluării pe cele trei faze, respectiv management, programare și implementare.

---

<sup>16</sup> Andrej Horvat, *Absorption Problems in the EU Structural Funds*, Ljubljana, 2004.

### 3.1. Evaluare generală

Tabelul următor prezintă rezultatele evaluării efectuate. Cifrele din paranteze reprezintă punctajul maxim ce putea fi obținut la fiecare dintre indicatorii respectivi.

**Tabel nr. 3.1. Rezultatele evaluării capacității administrative de absorbție în România**

	Design (Proiectare)			Total
	Structură (max. 19)	Resurse umane (max. 17)	Sisteme și instrumente (max. 10)	
<b>Management</b> (max. 18)	7,6 (8)	3,8 (7)	1,5 (3)	12,9
<b>Programare</b> (max. 10)	2,0 (4)	2,0 (4)	1,2 (2)	5,2
<b>Implementare</b> (max. 18)	4,8 (7)	2,9 (6)	1,8 (5)	9,5
<b>Total</b>	14,4	8,7	4,5	

Sursa: Evaluarea autorilor.

Deși au și ele relevanța lor, totuși scorurile în mărimi absolute oferă o imagine mai puțin edificatoare decât cele în mărimi relative:

**Tabel nr. 3.2. Evaluarea capacității administrative de absorbție în România**

	Design (Proiectare)			Total
	Structură	Resurse umane	Sisteme și instrumente	
<b>Management</b>	<b>A</b> (95%)	<b>C</b> (54%)	<b>C</b> (50%)	<b>C</b> (72%)
<b>Programare</b>	<b>C</b> (50%)	<b>C</b> (50%)	<b>C</b> (60%)	<b>C</b> (52%)
<b>Implementare</b>	<b>C</b> (69%)	<b>D</b> (49%)	<b>D</b> (36%)	<b>C</b> (53%)
<b>Total</b>	<b>B</b> (76%)	<b>C</b> (51%)	<b>D</b> (45%)	

**Notă:**

- A: Capacitate puternică: sistem pregătit pentru Fondurile Structurale (cel puțin 90%);
- B: Capacitate suficientă, dar punctele slabe trebuie abordate (75-90% din scorul maxim);
- C: Capacitate încă nu suficientă, serioase slăbiciuni care trebuie rezolvate (50-75%);
- D: Capacitate insuficientă, nu există o bază pentru administrarea Fondurilor Structurale.

Sursa: Evaluarea autorilor.

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

Rezultatele obținute sugerează faptul că România se găsește încă într-o fază relativ incipientă a construirii capacității sale de absorbție. După cum se vede, la cei 9 indicatori primari, România a obținut un singur A și aceasta la structura instituțională a autorităților de management, unde punctele se acordă pentru faptul că au fost stabilite aceste autorități (pentru CSC, POS-uri și POR). Ușoara depunere de la acest indicator s-a datorat desemnării cu o oarecare întârziere a AM pentru Fondul de Coeziune și a celei pentru administrație publică. La ceilalți 8 indicatori primari, capacitatea de absorbție nu este încă suficientă (categoria C, în șase cazuri) sau chiar nu există o bază pentru administrarea Fondurilor Structurale (categoria D, în două cazuri). Detalii privind modul de evaluare sunt prezentate în paragrafele de mai jos.

Tabelul următor prezintă unele comparații cu câteva din țările foste candidate, la momente de timp – după cum spuneam mai sus – comparabile.

**Tabel nr. 3.3. Rezultatele evaluării pe principali indicatori și pe țări**

	<b>RO</b>	<b>HU</b>	<b>CZ</b>	<b>SK</b>	<b>EE</b>	<b>SLO</b>
<b>Evaluare orizontală</b>						
Management	<b>C (72%)</b>	<b>B (87%)</b>	<b>B (75%)</b>	<b>C (63%)</b>	<b>B (87%)</b>	<b>C (71%)</b>
Programare	<b>C (52%)</b>	<b>B (80%)</b>	<b>B (80%)</b>	<b>D (40%)</b>	<b>B (87%)</b>	<b>B (80%)</b>
Implementare	<b>C (53%)</b>	<b>C (72%)</b>	<b>C (56%)</b>	<b>C (52%)</b>	<b>C (68%)</b>	<b>C (52%)</b>
<b>Evaluare verticală</b>						
Structură	<b>B (76%)</b>	<b>B (84%)</b>	<b>B (79%)</b>	<b>B (79%)</b>	<b>A (95%)</b>	<b>B (74%)</b>
Resurse umane	<b>C (51%)</b>	<b>C (74%)</b>	<b>C (71%)</b>	<b>D (41%)</b>	<b>B (82%)</b>	<b>C (59%)</b>
Sisteme și instrumente	<b>D (45%)</b>	<b>C (60%)</b>	<b>C (50%)</b>	<b>D (40%)</b>	<b>C (60%)</b>	<b>C (50%)</b>

**Sursa:** Evaluarea autorilor în cazul României și studiul menționat în nota de subsol 1 pentru celelalte țări.

Fără a uita faptul că evaluările au fost efectuate de două echipe diferite, comparația dintre țări arată că România se situează pe unul dintre locurile codage, deși nu pe ultimul. Trebuie totuși remarcat că, în patru situații (programare, implementare, structură și resurse umane), scorul obținut se situează la limita de jos a categoriei; cum evaluarea implică un anumit grad de subiectivitate, nimeni nu poate garanta că - fără a exista mari diferențe în modul de analiză - un alt evaluator ar fi ajuns la concluzia că toate cele trei se găsesc de fapt în categoria inferioară. Același comentariu, dar de data asta în sens pozitiv, se poate face și despre scorul obținut la faza de management, unde scorul se situează spre limita superioară a categoriei. În același timp, se mai observă că, în toate țările, în mod firesc poate, situația cea mai grea se înregistrează la faza de implementare și, respectiv, în ceea ce privește construcția sistemelor și instrumentelor.

În paragrafele care urmează prezentăm detalii legate de modul de analiză și evaluare a răspunsurilor primite.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ne cerem scuze pentru unele eventuale mici repetări, dar – dacă există – acestea se datorează faptului că au fost luate în considerare aceleași elemente (respectiv, structuri, resurse umane și sisteme și instrumente) în cazul tuturor fazelor analizate (management, programare și implementare); cu alte cuvinte, dacă există

### **3.2. Managementul**

Managementul este una dintre componentele esențiale care determină capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor comunitare. Rolul principal în îndeplinirea acestei operațiuni revine autorităților de management, deși și Autoritatea de Plăți (cu rol principal în faza de management financiar și control) sau Organismele Intermediare (cu rol principal în faza de implementare) joacă și ele un rol.

Autoritatea de management are, conform art. 34 din Regulamentul Consiliului 1260/1999, atribuții referitoare la:

- stabilirea unui sistem care să fie capabil să culeagă informații financiare și statistice corecte referitoare la procesul de implementare, în scopul facilitării monitorizării și evaluării;
- raportare anuală (după aprobarea de către Comitetul de Monitorizare), către Comisie, a modului de implementare;
- a se asigura că organismele implicate în managementul și implementarea asistenței țin o contabilitate separată sau utilizează un cod contabil adecvat în privința tranzacțiilor legate de asistență;
- asigurarea corectitudinii operațiunilor finanțate în cadrul asistenței, în special prin implementarea unor controale interne care să asigure un management financiar solid;
- asigurarea conformității cu politicile comunitare (în domenii cum ar fi concurența, mediul, achizițiile publice, asigurarea egalității de șanse etc.);
- asigurarea conformității cu obligațiile referitoare la informare, promovare, publicitate etc.

Primul pas în pregătirea în vederea gestiunii instrumentelor structurale este agrearea obiectivelor strategice ce urmează a fi atinse și identificarea soluțiilor de management pentru a îndeplini aceste obiective. În cazul fondurilor comunitare, optimizarea managementului se face sub constrângerile (condiționalitățile) impuse de Uniunea Europeană, în cadrul Politicii de Coeziune. Prin urmare, plecând de la acquis-ul existent, care și el este de fapt o țintă mobilă, așa cum se arată și în Capitolul 1, stabilirea structurii, a schemei de personal și a sistemelor, proceselor și instrumentelor de gestiune a fondurilor structurale este primul pas în vederea asigurării unei absorbții eficiente, cu impact asupra dezvoltării economico-sociale.

---

observații care se repetă, aceasta înseamnă că ele sunt comune mai multor faze ale ciclului de viață al proiectului.

Pe baza chestionarelor utilizate și folosind metodologia prezentată anterior, s-au putut extrage o serie de imagini clare și utile privind stadiul capacității de absorbție din perspectiva managementului instrumentelor structurale.

**Tabelul nr. 3.4. Scorul obținut pentru capacitatea de absorbție administrativă în cazul managementului – faza de proiectare**

Componente	Scorul obținut	Scorul maxim	Procent
• Structură	7,6	8	95% (Categ. A)
• Resurse umane	3,8	7	54% (Categ. C)
• Sisteme și instrumente	1,5	3	50% (Categ. C)
<b>Total</b>	<b>12,9</b>	<b>18</b>	<b>72% (Categ. C)</b>

Sursa: Evaluarea autorilor.

### **3.2.1. Structură instituțională – autoritățile de management**

Cadrul instituțional a fost conturat încă din 2004, prin aprobarea HG 497. Prin acest act legislativ au fost desemnate principalele structuri de management implicate în gestiunea fondurilor structurale.

În cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP) a fost creată Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AMCSC)<sup>18</sup> care a preluat inițiativa privind pregătirea generală a României pentru a folosi fondurile structurale. AMCSC este împărțită în două direcții și două compartimente, corespunzător funcțiilor pe care le va îndeplini în calitate de coordonator al procesului de gestiune a fondurilor comunitare.

Totodată a fost elaborat un Plan Unic de Acțiuni pentru îmbunătățirea sistemelor de gestionare a fondurilor acordate României de UE. Acest plan de acțiuni cuprinde etapizarea eforturilor de pregătire, pentru ca de la 1 ianuarie 2007 România să poată beneficia imediat de sprijin prin intermediul instrumentelor structurale.

Celelalte Autorități de Management și-au preluat și ele atribuțiile, demarând în paralel pregătirea PND 2007-2013 și a Programelor Operaționale (POS+POR). Procesul de creare al acestor structuri de management nu a fost facil, reprezentând o activitate de pionierat, în condițiile în care nu exista experiență instituțională anterioară.

<sup>18</sup> Tot în Ministerul Finanțelor se găsește această autoritate de management și în Spania (Directorat General al Fondurilor Europene și al Finanțării Teritoriale, în cadrul Trezoreriei) și Irlanda (Secretar General Adjunct însărcinat cu coordonarea generală cu UE), în vreme ce în Germania ea este în structura Ministerului Economiei, iar în Portugalia în Ministerul Planificării (Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională).

Pe de-o parte, a existat alegerea formală, în cadrul negocierilor asupra Capitolului 21, a structurii de POS/POR ca cea mai potrivită pentru România. Pe de altă parte, operaționalizarea structurilor instituționale legate de gestiunea fondurilor structurale s-a confruntat cu o serie întreagă de probleme logistice, determinând atât un efort endogen, în cadrul Guvernului, cât și o mobilizarea a unor eforturi exogene, manifestate mai ales prin programe de înfrățire (twinning) și prin programe de asistență tehnică. Necesitatea finalizării pregătirilor de aderare într-un termen record a condus totuși la o prioritizare în ceea ce privește cadrul de gestiune a fondurilor structurale.

Au existat și două cazuri de structuri de management a căror înființare/ derulare a fost mai puțin clară. Pe de-o parte a existat o dezbatere amplă privind stabilirea AM pentru fondul de coeziune. Pe de altă parte, a fost solicitată înființarea unui AM pentru administrație publică. Aceste două aspecte mai neclare ale structurii de management nu au afectat decât marginal pregătirea în vederea gestiunii fondurilor structurale și de coeziune.

Ținând cont de toate aceste considerente, punctajul rezultat la acest element a fost de **7,6 puncte dintr-un maxim posibil de 8 puncte (adică 95%)**.

### **3.2.2. Resurse umane – cantitate, calitate, experiență**

Calitatea și disponibilitatea resurselor umane sunt factori cheie în construirea unui sistem de management cu adevărat performant. Profesionalismul persoanelor implicate în managementul instrumentelor structurale influențează hotărâtor capacitatea de absorbție a fondurilor comunitare.

Pregătirea pentru gestiunea fondurilor structurale este îngreunată de inexistența unei experiențe anterioare care fi condus la formarea de resurse umane competente. Singura experiență relativ similară este aceea legată de managementul fondurilor de pre-aderare (PHARE, ISPA, SAPARD). Diferențele de concept și de procedură sunt însă notabile.

România și-a asumat o serie de angajamente în ceea ce privește *recrutarea de personal* pentru gestiunea fondurilor structurale. Ca urmare a negocierilor privind Capitolul 21, în cadrul Planului Unic de Acțiuni au fost agreeate anumite repere privind schema de personal pentru fiecare dintre AM și OI prevăzute. Aceste scheme sunt destul de generoase, implicând deja angajarea a câtorva sute de persoane până la sfârșitul anului 2006.

Dată fiind însă politica Ministerului Finanțelor Publice de a reduce presiunea salarială pe buget și pe inflație, în anul 2005 nu s-au putut angaja funcționari publici conform graficului inițial propus. Procentul de ocupare, în raport cu ținta avută în vedere pentru sfârșitul anului 2006, variază de la o autoritate de management la alta, cu o dispersie între un nivel minim de 28,3% (AM POS Competitivitate) și 67% (AM POS

Dezvoltarea Resurselor Umane)<sup>19</sup>. Calculând raportul dintre totalul persoanelor angajate și totalul persoanelor ce trebuie angajate obținem aproximativ 53% grad de ocupare la nivelul lunii octombrie 2005.

În mod firesc, schemele de personal au fost anticipate pe baza percepției generale privind activitatea care va fi derulată și pe baza experienței altor state membre. Această estimare își are neajunsurile ei, întrucât se poate ajunge la angajări artificiale, care să nu se bazeze neapărat pe necesitățile concrete de personal, conștientizate ulterior. Importante ajustări vor fi necesare pe parcurs, pe măsură ce vor fi clarificate în detaliu dimensiunile programelor, caracteristicile și sarcinile ce vor trebui îndeplinite de funcționarii implicați în managementul AM, dar și al OI. De altfel, din chestionarele aplicate a reieșit că la nivelul actual de pregătire al gestiunii fondurilor structurale majoritatea AM ar avea nevoie de personal adițional, dar sub nivelul angajamentelor asumate.

Percepția AM asupra *disponibilității de resurse umane* pentru angajare este pozitivă, considerându-se că există suficienți candidați interesați pentru a se asigura ocuparea posturilor vacante. Există totuși preocupări în ceea ce privește nivelul de pregătire a potențialilor candidați, multe AM fiind conștiente de necesitatea de a pregăti la locul de muncă pe noii funcționari publici, care nu au avut de unde să acumuleze experiență. Toate structurile implicate în managementul fondurilor structurale și-au pregătit de altfel planuri de formare al personalului, planuri care sunt deja în derulare, mai ales prin forma cursurilor de scurtă durată (3-5 zile).

*Cursurile de perfecționare* au vizat deja toate persoanele noi și deja angajate, fiind adaptate pe diferite niveluri de pregătire. Cumulat, anumite AM estimează că se poate vorbi de 1-4 luni de cursuri de formare per instituție. Acest nivel ridicat este susținut de existența a numeroase programe de asistență tehnică cu o puternică componentă de formare. Tematica acestor cursuri a fost legată direct de managementul fondurilor comunitare.

Pentru funcționarii publici deja angajați, dar și pentru locurile încă vacante, există *fișe ale posturilor*, dar acestea sunt definite la modul general și nu pe tipuri clare de activități. Nivelul de detaliere a fișei postului variază în funcție de instituțiile implicate. Pe de-o parte, o serie de AM susțin ideea că nu pot detalia în prezent fișele de post, acestea urmând să fie detaliate ulterior finalizării POS/POR, când se vor cunoaște toate detaliile de operaționalizare. Unele AM chiar precizează că intenționează să folosească inclusiv asistența tehnică externă oferită prin programul PHARE 2004 pentru a clarifica fișele de post. Pe de altă parte, există AM care consideră că au deja un grad de detaliere corespunzător pentru fișele de post, în conformitate cu cerințele de management ale POS/POR.

În ceea ce privește *experiența anterioară* în gestiunea fondurilor comunitare (de preaderare), se remarcă detașarea clară a AM POR, AM POS Competitivitate și AM pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, care au mai mult de 50% din personal cu peste 2 ani de experiență. Dată fiind experiența anterioară în derularea proiectelor PHARE Coeziune Economică și Socială la nivel regional, AM POR ajunge chiar la 75% din personal cu

---

<sup>19</sup> Comparabilitatea nu este perfectă, întrucât unele AM au indicat numai țintele de angajare pentru 2005, și nu și pentru 2006. Prin urmare estimarea este optimistă, dacă presupunem că în 2006 va exista o nouă creștere a schemei de personal față de 2005.



experiență în gestiunea fondurilor comunitare. La extrema cealaltă se află o serie de AM care au doar 20-25% personal cu astfel de experiență. O precizare importantă este aceea că dacă la nivelul AM există totuși nivele satisfăcătoare de personal cu experiență, la nivelul OI, în special acolo unde este vorba de structuri nou-create, cum ar fi filialele regionale pentru mediu sau cele ale ANIMMC, nivelul de experiență în managementul fondurilor comunitare este de sub 5%.

*Nivelul de motivare* al personalului este considerat a fi acceptabil, variabila cea mai importantă în determinarea acestui nivel fiind cuantumul salariilor. Salariul este considerat aproape satisfăcător, mai ales după mărirea acestuia cu 75% prin Legea 490/2005, care prevede această creștere importantă pentru tot personalul implicat în gestiunea fondurilor structurale. În mod relativ, salariul este mai puțin atractiv decât cel echivalent din mediul privat, dar este clar competitiv în comparație cu nivelul mediu de salarizare din restul administrației publice.

O problemă destul de importantă este faptul că salariul nu este decât în mică măsură diferențiat în raport cu responsabilitățile specificate în fișa postului, urmând grila destul de uniformizantă care se aplică tuturor funcționarilor publici.

Principalele motive pentru care pozițiile de funcționari publici responsabili cu managementul fondurilor structurale sunt căutate și ocupate sunt siguranța și stabilitatea locului de muncă, oportunitățile de formare, dezvoltarea profesională într-un domeniu de perspectivă, dar și salariul mai mare decât în alte zone ale administrației publice.

*Dinamica personalului* a fost, în mod clar, net pozitivă în ultimul an, plecările fiind mai degrabă sporadice. Pe de altă parte, este de așteptat ca odată ce se va trece la implementarea efectivă a POS/POR, să existe o tentație puternică a funcționarilor implicați în gestiunea fondurilor comunitare să se reorienteze către sectorul privat, care va oferi probabil niveluri salariale mult mai ridicate pentru persoane care au acumulat experiență și le pot facilita obținerea de fonduri.

Acest risc este cu atât mai mare cu cât *nu există un sistem de urmărire a carierei funcționarilor publici* din cadrul AM/OI, care să permită motivarea suplimentară a persoanelor-cheie în managementul fondurilor structurale, pentru a evita pierderea unor resurse umane în care s-a investit puternic și a căror plecare poate genera disfuncționalități majore în buna gestiune a fondurilor.

Ținând cont de toate aceste considerente, punctajul rezultat la acest element a fost de **3,8 puncte dintr-un maxim posibil de 7 puncte (adică 54%)**.

### **3.2.3. Sisteme și instrumente – necesitatea de a fi create**

AM pentru Cadrul de Sprijin Comunitar are rolul de coordonator național al procesului de gestionare a fondurilor nerambursabile implicând activitățile de evaluare, monitorizare și informare a programelor operaționale.

În ceea ce privește *activitatea de evaluare* a fost creată Unitatea Centrală de Evaluare care coordonează activitățile de evaluare (ex-ante, interim și ex-post) a

intervențiilor finanțate prin fondurile structurale. De asemenea, unitatea centrală de evaluare coordonează elaborarea „Strategiei Naționale de Evaluare”.

La nivelul actual al pregătirii pentru gestiunea fondurilor structurale, eforturile au fost concentrate pe evaluarea ex-ante, care se realizează pe trei niveluri: analiza impactului macro-economic al intervențiilor prin fondurilor structurale, evaluarea ex-ante a PND și, respectiv, evaluarea ex-ante a fiecărui PO.

Cele trei paliere de evaluare ex-ante beneficiază sau au beneficiat de asistență tehnică prin intermediul programului PHARE. Evaluarea ex-ante a PND s-a încheiat în toamna anului 2005, analiza impactului macroeconomic se preconizează a fi finalizată până la sfârșitul anului 2005, în timp ce evaluarea ex-ante a POS-POR se va încheia la începutul anului 2006.

Referitor la *monitorizare*, în conformitate cu angajamentele asumate la Capitolul 21, se va înființa la nivel național un sistem integrat funcțional pentru colectarea și prelucrarea informațiilor, precum și a datelor statistice și financiare privind implementarea programului și monitorizarea și evaluarea asistenței Uniunii Europene acordate României prin instrumentele structurale. De asemenea, va exista și un Comitet de Monitorizare.

În acest sens a fost realizat un studiu privind dezvoltarea infrastructurii de comunicații pentru Sistemul Unic de Management al Informației<sup>20</sup> (SMIS), privind arhitectura SMIS, precum și a nevoilor de instruire a personalului care va utiliza acest sistem. În acest sens, a fost elaborat un raport de analiză împreună cu scenariii și studii de caz, cât și un raport cadru de testare și sesiuni de instruire pentru utilizatorii principali. În același timp, a fost lansată o aplicație pilot a SMIS pentru modulul ISPA, urmând ca în perioada imediat următoare să fie extins și la PHARE. Scopul este de a crea un sistem informatic în vederea sprijinirii managementului instrumentelor structurale, care să răspundă necesităților tuturor nivelurilor de management (autorități de management, organisme intermediare, agenții de implementare, autorități de plată, beneficiari finali etc.) și necesităților identificate în toate fazele ciclului programului (programare, licitație, contractare, implementare, audit și control, monitorizare și evaluare). De asemenea, Sistemul Informatic Unic de Management trebuie să includă totalitatea informațiilor cu privire la cheltuielile bugetare la nivel central, regional și local, precum și toate cheltuielile aferente măsurilor și priorităților din Planul Național de Dezvoltare.

Privind activitatea de *informare*, sunt în curs de desfășurare acțiuni de informare la nivel local sau la nivelul regiunilor de dezvoltare ale României, în scopul stimulării parteneriatului și promovării domeniilor de intervenție a Fondurilor Structurale și de Coeziune. Totodată, seminariile desfășurate în teritoriu au ca scop informarea partenerilor relevanți la nivel local, publici și privați, asupra managementului fondurilor structurale, asupra aspectelor privind co-finanțarea, precum și asupra rolului și responsabilităților administrației publice locale în implementarea acestor fonduri.

De asemenea, în vederea asigurării informării și publicității privind Planul Național de Dezvoltare și Fondurile Structurale și de Coeziune, AM CSC a realizat o serie de materiale promoționale și de informare (CD-uri cuprinzând informații și

---

<sup>20</sup> Single Management Information System;

documente relevante pentru procesul de programare și management al Fondurilor structurale) care au fost transmise tuturor Consiliilor Județene și Prefecturilor, în vederea creării în incinta sediilor acestora a unui „punct informativ privind Planul Național de Dezvoltare și Fondurile Structurale și de Coeziune”. Scopul a fost asigurarea unei mai bune acoperiri teritoriale a procesului de diseminare a informațiilor.

Pe lângă acțiunile generale de informare ale AM privind Cadrul de Sprijin Comunitar, fiecare dintre celelalte AM au demarat procese de informare și consultare pentru elaborarea și îmbunătățirea POS/POR.

În ceea ce privește *delegarea sarcinilor*, în conformitate cu H.G. 497/2004 privind desemnarea cadrului instituțional responsabil de coordonarea, managementul și implementarea instrumentelor structurale, atribuțiile și aranjamentele privind coordonarea și controlul realizate de AM vor fi delegate pe bază contractuală către OI.

Autoritățile de Management rămân responsabile pentru îndeplinirea corespunzătoare a sarcinilor delegate și pentru efectivitatea și eficiența operațiunilor finanțate din fondurile structurale. Organismele Intermediare vor avea ca atribuție principală gestionarea priorităților și măsurilor din Programele Operaționale. Delegarea de atribuții de la Autoritățile de Management la Organismele Intermediare va lua în considerare caracterul regional de implementare al programului respectiv, capacitatea efectivă și experiența Organismelor Intermediare, precum și capacitatea de co-finanțare a Organismului Intermediar.

Procesele de evaluare, monitorizare și informare vor fi descrise de către AM în Manualele de implementare ale POS/POR. Aceste manuale vor fi elaborate cu sprijinul asistenței tehnice existente și vor conține inclusiv toate detaliile legate de managementul POS/POR.

Ținând cont de toate aceste considerente, punctajul rezultat la acest element a fost de **1,5 puncte dintr-un maxim posibil de 3 puncte (adică 50%)**.

### **3.3. Programarea**

Evaluarea componentelor care caracterizează capacitatea de absorbție administrativă în domeniul programării s-a concentrat asupra unor elemente definitorii pentru faza de proiectare, studiate atât în cazul autorităților de management cât și al organismelor intermediare.

Potrivit metodologiei de evaluare utilizate, în cazul fazei de *proiectare* s-au avut în vedere: pentru *structură* - calitatea parteneriatelor deja existente, pentru *resursele umane* - capacitatea de a realiza programe, atât din punct de vedere cantitativ cât și calitativ, iar pentru *sisteme și instrumente* - existența instrucțiunilor/manualelor pentru programare.

Rezultatele obținute în urma aplicării grilei de evaluare sunt evidențiate în tabelul următor, care compară scorul real obținut cu scorul maxim posibil.

**Tabel nr. 3.5. Scorul obținut pentru capacitatea de absorbție administrativă în cazul programării – faza de proiectare**

Componente	Scorul real	Scorul maxim	Procent
• Structură	2	4	50% (Categ. C)
• Resurse umane	2	4	50% (Categ. C)
• Sisteme și instrumente	1,2	2	60% (Categ. C)
<b>Total</b>	<b>5,2</b>	<b>10</b>	<b>52%</b>

**Sursa:** Evaluarea autorilor.

Procentul de 52% din scorul maxim posibil indică faptul că, pentru faza de proiectare, în domeniul programării s-au creat condițiile pentru o capacitate de absorbție suficientă, manifestându-se însă în continuare o serie de puncte slabe care, rămase nesoluționate, ar putea afecta serios succesul întregii activități de programare. Este din nou valabil comentariul făcut la evaluarea generală și anume că, pentru elementele legate de structuri și, respectiv, de resurse umane, scorurile obținute se situează la limita de jos a categoriei; cu alte cuvinte, este posibil ca un alt evaluator să le încadreze, fără a se abate de la metodologia folosită, în categoria inferioară.

De aceea, în analiza pe componente ce va fi întreprinsă în continuare, pe lângă evidențierea realizărilor vor fi relevate și zonele fragile asupra cărora va trebui îndreptată cu precădere atenția în perioada ce urmează și pentru care trebuie găsite soluții viabile un numai pe termen scurt, dar și pe termen mediu și lung.

### **3.3.1. Structură instituțională – parteneriatele deja existente**

Un aspect deosebit de important al capacității administrative în domeniul programării este ca activitatea realizată să se desfășoare într-un *cadru deschis*, atât la nivelul instituției coordonatoare cât și prin folosirea unui cadru partenerial extins.

În primul caz, ne referim la *relațiile de colaborare între departamentul de programare și celelalte departamente ale instituției*, apreciind că aceste relații sunt fundamentale pentru realizarea unei programări eficiente, aflate în acord cu posibilitățile de implementare și monitorizare existente la nivelul instituției. De aceea, formarea unor grupuri de lucru cu participarea reprezentanților celorlalte departamente ale instituției coordonatoare, precum și organizarea întâlnirilor acestor grupuri de lucru cu o anumită regularitate reprezintă două condiții esențiale pentru succesul activității de programare.

Din acest punct de vedere răspunsurile primite la întrebările din chestionar indică faptul că în toate AM-urile și OI-urile departamentul de planificare/programare colaborează cu celelalte departamente ale instituției ce desfășoară activități relevante din punctul de vedere al planificării și programării. Comunicarea între departamentul de programare și celelalte departamente se realizează, de regulă, în cadrul unor grupuri de lucru constituite formal sau informal. Din punct de vedere al mărimii, grupurile de lucru organizate sunt diferite, componența acestora fiind fie foarte redusă (2-4 persoane), fie relativ extinsă (26 persoane). În majoritatea cazurilor, întâlnirile grupurilor de lucru interne nu se desfășoară în baza unui calendar precis, acestea întrunindu-se numai ocazional pentru soluționarea unor probleme punctuale apărute în cursul proceselor de planificare și programare.

Alături de relațiile de colaborare între diferitele departamente ale instituției, *folosirea unui cadru partenerial extins* este o altă condiție esențială pentru desfășurarea activității de programare, reprezentând totodată și una dintre cerințele obligatorii pentru programarea Fondurilor Structurale și de Coeziune.

Referitor la organizarea cadrului partenerial, se constată că numai 50% dintre AM-uri folosesc în prezent structuri parteneriale extinse, celelalte fiind într-un stadiu relativ avansat de pregătire a acestor structuri.

Structurile parteneriale existente includ atât reprezentanți ai instituțiilor administrației publice cât și diverși parteneri economici și sociali, majoritatea participanților fiind desemnați oficial de către instituțiile și organismele pe care le reprezintă. Structurile parteneriale sunt formate în medie din 20 persoane și se întrunesc de regulă lunar sau în funcție de necesități pentru a discuta diverse elemente ale documentelor de planificare și programare (analiză, priorități, măsuri, activități, criterii de eligibilitate și selecție, identificare proiecte etc.) și a formula recomandări asupra temelor abordate. Alături de aceste structuri parteneriale „operative”, în unele cazuri autoritățile de management organizează și procese consultative ample, la care participă un număr mare de parteneri economici și sociali (între 100 și 300 persoane).

Din punct de vedere calitativ, în construcția structurilor parteneriale majoritatea AM-urilor își selectează partenerii din rândul instituțiilor și organizațiilor reprezentative în domeniile de activitate acoperite de planul sau programul operațional.

În ceea ce privește contribuția partenerilor la elaborarea programelor operaționale, deși toate AM-urile consideră că activitatea partenerilor este utilă, se constată totuși existența unor probleme legate de lipsa de experiență și nivelul insuficient de cunoștințe în domeniul programării Fondurilor Structurale și de Coeziune, fapt ce îngreunează procesul de comunicare între parteneri și AM-uri.

Alături de participarea la grupurile de lucru constituite pentru elaborarea programului operațional aflat în coordonare, toate AM-urile trebuie să participe și în grupurile de lucru constituite pentru elaborarea celorlalte programe operaționale, precum și în grupurile de lucru constituite pentru planificarea de ansamblu a dezvoltării naționale (de exemplu: Comitetul Inter-instituțional pentru elaborarea PND), realizând astfel o programare coerentă, lipsită de suprapuneri și divergențe. OI-urile sunt implicate de asemenea în aceste structuri parteneriale.

Dacă toate AM-urile participă la grupurile de lucru constituite în scopul coordonării planificării de ansamblu a dezvoltării naționale, în ceea ce privește participarea la grupurile de lucru constituite pentru elaborarea altor programe operaționale se constată că numai 50% dintre AM-uri sunt implicate în elaborarea altor programe operaționale.

Ținând seama de elementele pozitive și cele negative semnalate pe baza analizei răspunsurilor primite de la AM-uri și OI-uri, existența și calitatea parteneriatelor pentru activitatea de planificare și programare **au fost evaluate la 2 puncte din maximum 4 (adică 50%)**, ceea ce indică atât progresele înregistrate în acest domeniu cât și necesitatea de a se continua eforturile pentru extinderea cadrului partenerial și creșterea eficienței în funcționarea acestuia.

### **3.3.2. Resurse umane – capacitatea de a realiza programe**

Dacă în domeniul planificării dezvoltării naționale și regionale conform cerințelor UE România a înregistrat progrese importante în perioada 1999-2005, situația este total diferită în cazul activității propriu-zise de programare, până în prezent nefiind elaborate documente de programare multianuală a fondurilor structurale și de coeziune.

Mai mult, experiența celor mai multe AM-uri în coordonarea elaborării unor documente de planificare și programare similare celor elaborate în UE este limitată. Principalele documente de planificare și programare elaborate până în prezent sunt Planul Național de Dezvoltare, Planul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, Strategia ISPA și Documentul de Programare Phare pentru Coeziune Economică și Socială. În ceea ce privește evaluarea documentelor de planificare și programare, deși cele mai multe dintre acestea au fost supuse procesului de evaluare ex-ante, numai un singur document a fost evaluat și intermediar.

Cu toate acestea, în toate domeniile ce vor face obiectul procesului de programare a fondurilor structurale și de coeziune au fost elaborate strategii de dezvoltare. Apreciem că existența acestor documente este deosebit de importantă și pentru activitățile de planificare și programare a dezvoltării, asigurând, pe de o parte, coerența planurilor și programelor de dezvoltare cu ansamblul politicilor de dezvoltare promovate la nivel sectorial și regional și, pe de altă parte, orientând prioritățile și măsurile programelor în conformitate cu direcțiile strategice propuse.

Un alt element cheie pentru desfășurarea în bune condiții a activităților de planificare și programare este reprezentat de *existența în cadrul AM-urilor și OI-urilor a unor departamente specializate în domeniul planificării/programării*. Din acest punct de vedere, se constată că toate AM-urile și OI-urile cuprind departamente specializate în domeniul planificării/programării ale căror atribuții vizează elaborarea programului operațional și coordonarea procesului consultativ, respectiv implementarea asistenței comunitare. La nivelul AM-urilor, din punctul de vedere al mărimii, se constată că departamentele cu rol de planificare/programare sunt diferite, constatându-se fie existența unor departamente relativ mari (12-18 persoane) în cazul a trei AM-uri, fie a unora relativ reduse (3 persoane) în alte trei AM-uri.

În opinia AM-urilor care au răspuns întrebărilor din chestionar, *personalul* existent în acest moment este *insuficient* pentru elaborarea programului operațional, toate indicând nevoia de creștere a numărului personalului implicat în activitățile de planificare și programare cu 1-8 persoane, adică cu 10%-100%. O situație similară poate fi remarcată și la nivelul OI-urilor.

Din punctul de vedere al *nivelului de pregătire profesională*, în toate AM-urile personalul implicat în activitățile de planificare/programare are un înalt nivel de pregătire atât în domeniul de activitate specific, cât și în ceea ce privește cunoașterea legislației naționale și a UE în domeniile planificării și programării, ajutorului de stat, achizițiilor publice etc.. Cerințele UE în domeniul de programare avut în vedere precum și în alte domenii relevante (de exemplu: egalitatea de șanse între bărbați și femei, protecția mediului, promovarea societății informaționale) sunt de asemenea cunoscute. Afirmatia de mai sus nu poate fi generalizată însă și pentru cazul OI-urilor, unele dintre acestea recunoscând că persoanele care lucrează în domeniul programării au o pregătire slabă, insuficientă.

Pe ansamblu, mai puțin de 40% din personalul departamentelor de planificare/programare are experiență în domeniul programării, realizării de analize economico-sociale, elaborării de strategii și cuantificării obiectivelor de dezvoltare. La nivelul AM-urilor ponderea personalului cu experiență variază între 20% și 40%, existând o singură AM (al cărei departament de planificare/programare cuprinde numai 3 persoane) în care toate persoanele implicate în activitatea de planificare/programare sunt considerate a avea o experiență relevantă. La nivelul OI-urilor, cazul cel mai frecvent este acela al unui număr de 1 – 2 persoane cu experiență în realizarea de analize, elaborarea de strategii și cuantificarea obiectivelor de dezvoltare, dar există și două situații în care nici o persoană din departament nu are experiență relevantă în domeniu.

Alături de pregătirea profesională și experiența personalului, un factor determinant al capacității administrative în domeniile planificării și programării este reprezentat de promovarea la nivelul AM-urilor și OI-urilor a unei politici de perfecționare și învățare continuă, proces cu atât mai important cu cât, după cum s-a putut observa, o mare parte a personalului (circa 60%) nu are o experiență relevantă în realizarea unor activități specifice domeniilor planificării și programării. Din acest punct de vedere, se remarcă faptul că toate AM-urile și OI-urile sunt preocupate de formarea profesională a personalului existent prin participarea la diferite cursuri, seminarii, vizite de studiu etc. organizate atât de către ele însele cât și de către alte instituții implicate în procesul de planificare/programare. Deși formarea profesională este promovată de către toate AM-urile și OI - urile, durata procesului de formare a angajaților cunoaște diferențe semnificative de la o instituție la alta (între o săptămână și o lună pe an).

Confirmând politica de perfecționare și învățare continuă promovată în prezent, pentru perioada viitoare toate AM-urile și OI-urile au prevăzut *planuri de formare atât a personalului existent cât și a celui nou angajat*.

În contextul creat de noutatea programării operaționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de coeziune precum și de lipsa experienței în acest domeniu *impactul asistenței tehnice primite poate fi determinant*. Ne referim atât la asistența

tehnică primită anterior elaborării programului operațional, cât și la cea curentă, adică acea asistență asigurată în momentul elaborării programului operațional.

În ceea ce privește proiectele de asistență tehnică desfășurate înainte de începerea efectivă a elaborării programului operațional, majoritatea AM-urilor (70%) au beneficiat de astfel de proiecte, fapt ce indică o familiarizare a personalului implicat în activitățile de planificare și programare cu experiențele și cerințele UE în domeniul programării, dar și în alte domenii relevante, contribuind totodată la creșterea nivelului de calificare profesională a personalului. O situație asemănătoare poate fi semnalată și la nivelul celor mai multe dintre OI-uri, care au beneficiat de asistență tehnică atât din partea unor experți români cât și străini.

Alături de proiectele de asistență tehnică desfășurate înainte de începerea procesului de elaborare a programului operațional, majoritatea AM-urilor (70%) beneficiază de proiecte de asistență tehnică pentru elaborarea programelor operaționale. Din punct de vedere calitativ, majoritatea autorităților de management consideră că asistența tehnică primită este de bună calitate, fapt deosebit de important întrucât aceasta contribuie direct la elaborarea programului operațional.

În completarea celor de mai sus, *asigurarea unor condiții de lucru propice* este esențială, absența acestora putând afecta atât desfășurarea activității propriu-zise, cât și gradul de satisfacție al personalului. Din acest punct de vedere, se constată că *majoritatea* departamentelor de planificare/programare beneficiază de o *logistică corespunzătoare* desfășurării în bune condiții a activităților de planificare și programare, o singură AM și două OI-uri indicând prezența unei dotări insuficiente și uzate moral.

Trebuie subliniat că absența unor condiții de lucru propice poate conduce la creșterea gradului de mobilitate a personalului și, în consecință, la diminuarea capacității administrative existente la nivelul instituției. De aceea, existența unor spații de lucru satisfăcătoare, mobilate corespunzător, dotate cu echipamentele (calculatoare, imprimante, copiatoare etc.) și consumabilele necesare sunt factori importanți ce pot influența eficiența planificării sau programării.

Acestora li se adaugă *nivelul de salarizare al personalului*, nivel ce poate determina de asemenea apariția unei mobilități crescute a salariaților și, în consecință, reducerea capacității administrative. De aceea, considerăm că toate instituțiile cu rol de planificare/programare a fondurilor structurale și de coeziune trebuie să se preocupe de asigurarea unui mediu de lucru propice, precum și de remunerarea salariaților la un nivel satisfăcător.

În ceea ce privește nivelul mediu de salarizare al personalului, acesta se situează de regulă în jurul mediei naționale (cca. 900 RON). Deși nivelul de salarizare mediu al personalului departamentului de planificare/programare nu diferă de nivelul mediu al altor departamente ale autorităților de management, aplicarea Legii nr.490/2004 privind stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare și, în consecință, acordarea unui spor de 75% aplicat salariului de încadrare determină obținerea în cadrul AM-urilor și al celor mai multe dintre OI-uri (inclusiv în cadrul departamentelor lor de planificare/programare) a unor venituri salariale mai mari atât comparativ cu acele direcții ale instituțiilor în care sunt organizate AM-uri sau OI-uri ce nu gestionează



fonduri comunitare, cât și comparativ cu alte instituții ale administrației publice din România.

Având în vedere condițiile de muncă și nivelul veniturilor salariale, apreciem că personalul (în special al AM-urilor) implicat în activitățile de planificare și programare va continua să prezinte o mobilitate redusă atât către alte compartimente ale instituției responsabile cu elaborarea programului operațional, cât și către alte instituții ale administrației publice locale. Cu toate acestea, dat fiind faptul că veniturile salariale (în special cele obținute de persoanele de execuție tinere) se situează cu mult sub nivelul mediu oferit de multe firme private, este posibilă o creștere a mobilității personalului către aceste firme.

În plus, deși în ultimul an se observă o mobilitate redusă - cu precădere în rândul personalului AM-urilor implicat în activitățile de planificare și programare (cca 2% pe ansamblu, în timp ce în patru AM-uri nici o persoană din departamentul de planificare/programare nu și-a încetat activitatea sau s-a transferat), pe măsura dezvoltării economice a sectorului privat și a creșterii salariilor în acest sector apreciem că mobilitatea personalului angajat în domeniul administrației publice (inclusiv în activitățile de planificare și programare) ar putea înregistra o creștere semnificativă.

Pe ansamblu, evaluarea realizată pentru componenta „resurse umane” a condus la un scor de **2 puncte din maximum 4 (adică 50%)**, ceea ce indică o capacitate suficientă de a realiza programe, fiind însă necesară în același timp abordarea atentă a punctelor slabe și soluționarea problemelor semnalate.

### **3.3.3. Sisteme și instrumente – instrucțiuni și manuale pentru programare**

Pentru a contura tabloul unei capacități administrative corespunzătoare este esențial ca întreaga activitate de planificare/programare, precum și activitățile colaterale să fie bine organizate prin utilizarea unei metodologii de elaborare a planului/programului operațional, prin elaborarea și folosirea procedurilor de lucru, prin elaborarea planurilor de formare a personalului etc.

Evaluarea situației existente în domeniul sistemelor și instrumentelor de programare s-a realizat pe baza răspunsurilor la întrebări referitoare la metodologia de elaborare a programului operațional, procedurile de lucru interne, parteneriatele – colaborarea cu alte compartimente ale instituției analizate.

Astfel, se impune evidențiat faptul că Direcția de Analiză și Programare (DAP) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, ca AM pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, a pus la punct o *metodologie generală de elaborare a Programelor Operaționale*, conținând și un calendar de elaborare a acestora, metodologie transmisă tuturor ministerelor ce îndeplinesc funcția de AM-uri pentru PO. Această metodologie respectă regulamentele și documentele de lucru ale Comisiei europene pentru perioada de programare 2000-2006, fiind avute în vedere și propunerile pentru noile regulamente, corespunzătoare perioadei 2007-2013. La rândul lor, AM-urile au difuzat metodologiile aferente OI-urilor din sfera de acțiune a PO de care răspund.

În ceea ce privește *folosirea procedurilor de lucru*, se remarcă faptul că numai o singură AM dispune de o serie de proceduri de lucru, majoritatea celorlalte AM-uri fiind abia în faza de elaborare a acestora. Coroborând această situație cu structura fragilă a unora dintre departamentele de planificare/programare din cadrul AM-urilor (după cum s-a evidențiat anterior sunt cazuri în care departamentul de planificare/programare cuprinde numai 3 persoane, din care numai o singură persoană are experiență), apreciem că lipsa procedurilor de lucru și absența metodologiilor detaliate de elaborare a programelor operaționale pot constitui o *amenințare importantă* asupra procesului de elaborare a unora dintre programele operaționale în cazul transferului unor persoane cu experiență.

Având în vedere această situație, considerăm că *elaborarea și punerea în practică în cel mai scurt timp posibil a unor proceduri de lucru este esențială pentru desfășurarea eficientă a activităților de planificare și programare*. În plus, aceasta poate elimina parțial efectele unei posibile mobilități crescute a personalului și poate contribui direct la creșterea nivelului de cunoștințe și a profesionalismului angajaților.

Celălalt criteriu – cadrul partenerial intern, colaborarea cu celelalte compartimente, direcții ale instituției este îndeplinit într-o bună măsură. Toți respondenții au putut indica partenerii de lucru interni, unii dintre ei menționând faptul că structura grupului de lucru se schimbă în funcție de natura problemei abordate, iar numărul de persoane participante este și el variabil. A fost sesizată și o situație singulară, a unei AM în care colaborarea cu celelate direcții nu se realizează, ca regulă generală, prin organizarea de întâlniri, ci prin consultări în scris (solicitarea de propuneri, sugestii etc.).

Unele AM-uri și OI-uri au o periodicitate clară a întâlnirilor, în timp ce altele nu au stabilit un calendar fix al întâlnirilor, acestea având loc în funcție de nevoi și evoluția problemelor urmărite. Temele abordate acoperă o arie largă: puncte de vedere privind noile regulamente ale UE pentru FS, priorități și măsuri pentru asistența tehnică, posibile scheme de finanțare, dificultăți în aplicarea unora dintre ele, analize, strategii, priorități, măsuri, programare financiară, portofolii de proiecte ș.a.

În urma analizei efectuate, stadiul pregătirilor în domeniul sistemelor și instrumentelor pentru programare a fost evaluat la **1.2 puncte din maximum de 2 puncte posibile (adică 60%)**. Problema cea mai sensibilă ce trebuie soluționată este elaborarea și punerea în practică a procedurilor de lucru, ca o condiție esențială pentru desfășurarea activității de programare în ansamblul său.

### **3.4. Implementarea**

Faza de implementare este faza cea mai apropiată de practică, adică de activitățile specifice generate de utilizarea fondurilor comunitare. Din această perspectivă, mulți specialiști consideră că este și partea cea mai dificilă din întregul mecanism, orice disfuncționalități existente în fazele de management și programare având impact asupra implementării propriu-zise.

Reglementările europene nu precizează prea multe lucruri în ceea ce privește faza de implementare. Astfel, art. 8(3) din Regulamentul Consiliului 1260/1999 menționează că:

„În aplicarea principiului subsidiarității, implementarea asistenței cade în responsabilitatea Statelor Membre, la nivelul teritorial potrivit și în concordanță cu aranjamentele specifice fiecărui Stat Membru...”

Cu alte cuvinte, în conformitate cu principiul subsidiarității, fiecare țară își organizează structura instituțională de implementare așa cum dorește, potrivit specificităților locale și având drept obiectiv utilizarea eficientă a Fondurilor Comunitare.

Dintre sarcinile și funcțiile legate de faza de implementare sunt de menționat cele referitoare la elaborarea criteriilor de selecție, activitățile de raportare, respectarea normelor europene în domenii ca achizițiile publice, concurența, mediu înconjurător sau egalitatea de șanse.

Faza de implementare are în vedere, în special, organismele intermediare, dar nu numai. Un *organism intermediar* este un organism public sau privat care acționează sub responsabilitatea autorităților de management sau de plată sau care îndeplinește sarcini în numele acestora, în relație cu beneficiarii finali sau cu organisme sau firme care desfășoară operațiuni specifice. Cu alte cuvinte, organismele intermediare sunt, de regulă, structuri de implementare.

Evaluarea pregătirilor legate de faza de implementare a fost realizată pe cele trei elemente, respectiv structurile instituționale, resursele umane și sistemele și instrumentele ce vor fi utilizate în punerea în practică a priorităților și măsurilor cuprinse în programele operaționale.

Notele obținute sunt prezentate în tabelul de mai jos:

**Tabel nr. 3.6. Scorul obținut pentru capacitatea de absorbție administrativă în cazul implementării – faza de proiectare**

Componente	Scorul real	Scorul maxim	Procent
• Structură	4,8	7	69% (Categ. C)
• Resurse umane	2,9	6	49% (Categ. C)
• Sisteme și instrumente	1,8	5	36% (Categ. C)
<b>Total</b>	<b>9,5</b>	<b>18</b>	<b>53%</b>

Sursa: Evaluarea autorilor.

### **3.4.1. Structură instituțională – organismele de implementare**

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

Evaluarea structurilor instituționale are în vedere o serie de criterii referitoare la desemnarea organismelor intermediare, repartizarea lor pe măsuri, delegarea sau repartizarea de sarcini, reprezentativitatea lor, experiența pe care o au, existența unor acorduri formale de implementare cu autoritatea de management, calitatea relațiilor cu autoritatea de management.

Se poate aprecia că, în România, a fost realizată **desemnarea** organismelor de implementare și că acestea sunt reprezentative în cadrul domeniului lor de activitate. Totuși, unele OI au fost înființate foarte recent, chiar de mai puțin de un an. În mod evident, există o diferențiere clară între OI din punct de vedere al dinamismului instituțional, al deschiderii și al experienței în implementarea de proiecte finanțate cu fonduri comunitare. Cu cât OI vor fi mai dinamice și mai capabile să-și asume mai multe responsabilități în gestiunea instrumentelor structurale, cu atât misiunea AM va fi mai facilă.

Tabelul de mai jos prezintă lista organismelor intermediare implicate în implementarea PND al României.

**Tabel nr. 3.7. Organismele Intermediare**

<i>Program Operațional</i>	<i>Organism Intermediar</i>
<b>POS Competitivitate</b>	<b>Agenția Națională pentru Intreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperatie</b>
	<b>Ministerul Educației și Cercetării – ANCS</b>
	<b>Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informațiilor</b>
	<b>Ministerul Economiei și Comerțului – Direcția de Energie</b>
<b>POS Infrastructură de Mediu</b>	<b>Agențiile Regionale de Protecție a Mediului (8)</b>
<b>POS Resurse Umane</b>	<b>Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Agențiile Regionale (8)</b>
<b>PO Regional</b>	<b>Agențiile pentru Dezvoltare Regională (8)</b>

După cum se poate constata este vorba de un număr de 29 de organisme de implementare, dintre care însă 24 sunt agenții cu caracter local (de dezvoltare regională, mediu și ocuparea forței de muncă). Să menționăm totuși că, în opinia noastră, *nu este clar încă dacă un OI va fi implicat doar în programare (parțial), selecție de proiecte și administrare/monitorizare sau va și implementa întotdeauna direct unele programe*. Există tendința de a “milita” pentru ambele roluri – și în special pentru cel de implementare – deși poate fi luată în calcul și alternativa ca rolul unui OI să fie cel de programare, selecție și monitorizare de proiecte, eventual de asistență pentru solicitanți.

Cu titlu de exemplu, pentru comparație, Irlanda a desemnat 82 de organisme intermediare și de implementare, pentru un număr de 5 Programe Operaționale (3 sectoriale și 2 regionale). În legătură cu cele de mai sus, trebuie menționat că Irlanda are un sistem dual (multi-nivel) compus atât din organisme intermediare, cât și din agenții de

implementare. Necesitatea desemnării unor organisme intermediare, cărora le-au fost delegate toate sarcinile de management, a apărut atunci când autoritatea de management nu posedă responsabilitățile și personalul specializat necesar pentru implementarea unor anumite politici sectoriale specifice.

Suntem de părere că acest model *mai concentrat* este totuși mai potrivit pentru România, atât din punct de vedere al posibilității de monitorizare și control, cât și al celei de a dezvolta competențele necesare administrării fondurilor europene. Alternativa la un astfel de sistem este o abordare mult mai dispersată, întâlnită – trebuie să recunoaștem – în multe dintre țările europene. Astfel, numărul organismelor intermediare pe *un singur* program operațional poate ajunge la 30-40, ceea ce face ca în unele State Membre mai mari numărul total să ajungă la 500.<sup>21</sup>

Experiența organismelor intermediare în derularea de programe europene este foarte eterogenă. În legătură cu acest aspect, răspunsurile obținute la chestionare sugerează o plajă care se întinde între instituții complet lipsite de experiență („fără experiență în gestionarea fondurilor comunitare” sau „nu am gestionat fonduri de preaderare”) și instituții experimentate, care au finalizat deja un număr semnificativ de proiecte cu finanțare europeană. Trebuie făcută însă o nuanțare importantă care are legătură cu definirea noțiunilor de „experiență în derularea” sau „implementarea” de programe. Astfel, o parte semnificativă din programele de preaderare, cum ar fi de exemplu cele de granturi, s-au bazat mai degrabă pe principiul „primul venit, primul servit”, evident cu încadrarea în niște criterii de eligibilitate (de multe ori, destul de permissive). Cu alte cuvinte, rareori a fost realizat și un proces efectiv de evaluare și selecție a solicitărilor. Mai mult, dincolo de dificultățile tehnice (experiență limitată în stabilirea de proceduri și criterii de selecție), se manifestă deseori chiar și temere și rezerve vis-a-vis de asumarea de responsabilități în legătură cu un astfel de proces.

Negocierea și încheierea acordurilor între autoritățile de management și organismele intermediare în vederea delegării de atribuții nu au fost efectuate. Articolul 34 din Regulamentul 1260/1999 prezintă sarcinile care au fost atribuite autorităților de management:

- punerea în practică a sistemului de colectare a informațiilor statistice și financiare referitoare la proiectele implementate
- ajustarea și implementarea programului
- elaborarea și transmiterea raportului anual de implementare
- organizarea evaluării intermediare
- folosirea unui sistem separat de contabilitate sau a unei codificări contabile adecvate
- asigurarea corectitudinii operațiunilor finanțate
- asigurarea conformității cu politicile comunitare

---

<sup>21</sup> Sector Report Implementation, Final report, 2002, prepared by NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, February 2002.

- asigurarea conformității cu obligațiile de informare și publicitate

Problema care se pune este însă pe care dintre aceste sarcini autoritatea de management și le păstrează pentru sine și pe care le deleagă organismelor intermediare. Pentru delegarea sarcinilor menționate, se stabilește un acord/contract între Autoritatea de Management și Organismele Intermediare, în vederea definirii responsabilităților acestora. Din acest punct de vedere, trebuie făcută distincția dintre responsabilități și sarcini. Astfel, Autoritatea de Management rămâne deplin responsabilă în privința eficienței și acurateții managementului și implementării programului, în vreme ce implementarea curentă este delegată organismelor intermediare.

Răspunsurile la chestionare menționează aproape în cvasi-totalitate că această delegare nu a fost realizată încă, precizând însă că motivul pentru care nu s-a făcut rezidă în nefinalizarea programelor operaționale. Ori, este evident că repartizarea sarcinilor de natura celor de mai sus poate fi realizată și înainte de finalizarea programelor operaționale, ceea ce ar rămâne într-adevăr de făcut după acest moment fiind o repartizare a organismelor intermediare pe priorități și măsuri.

Ținând cont de toate aceste considerente, punctajul rezultat la acest element a fost de **4,8 puncte dintr-un maxim posibil de 7 puncte (adică aproape 69%)**.

### **3.4.2. Resurse umane – capacitatea de a implementa**

Se poate evalua că, din punct de vedere *numeric*, încadrarea cu personal se găsește încă în prima sa fază, marea majoritate a organismelor intermediare având în prezent mai puțin de jumătate din personalul pe care trebuie să îl aibă, conform angajamentelor, la data aderării. În plus, personalul organismelor intermediare este implicat și în alte activități specifice instituției respective. Nu este limpede, din răspunsurile la chestionare, dacă este sau va fi efectuată o delimitare clară, în interiorul acestora, a sarcinilor legate de implementarea programelor finanțate din fonduri europene. Acest proces de implementare se adaugă ca o sarcină suplimentară în nișe instituții care deja funcționează.

Este identificat numărul necesar de personal, dar unele organisme intermediare nu au controlul asupra angajărilor, acestea fiind realizate de direcțiile de resurse umane din instituția-mamă. În plus, în condițiile restricțiilor bugetare curente și a blocării posturilor și limitării angajărilor, există tendința de ocupare a locurilor vacante prin redistribuire din interiorul organizației, ceea ce nu oferă personal cu calificările și cunoștințele necesare.

Un element pozitiv este că *plecările de personal* din cadrul organismelor intermediare sunt extrem de reduse, practic nule. Printre motivele care determină această stabilitate se numără posibilitatea de a lucra într-un domeniu nou, de a-și perfecționa pregătirea profesională, posibilitatea de dezvoltare a unei cariere cu legături europene, siguranța locului de muncă, dar și nivelul de salarizare care, ca urmare a creșterii substanțiale determinate de aplicarea Legii 490/2005, este considerat ca satisfăcător în cvasi-totalitatea răspunsurilor primite. Un alt element îmbucurător este că, cu o singură

excepție, toate instituțiile – ținând cont de experiența anterioară - consideră că vor fi suficienți candidați la concursurile de angajare pe care le vor organiza.

Situația nu este mai bună nici din punctul de vedere al *experienței și pregătirii personalului*. Foarte puține organisme intermediare răspund că au personal calificat în domeniul pregătirii, selecției, managementului, monitorizării și evaluării de proiecte. Evident, sarcinile sunt prevăzute în fișele de post, dar sunt definite mai degrabă la modul general și nu pe tipuri de activități. Cursurile de perfecționare la care au participat reprezentanți ai organismelor intermediare par a nu fi fost destinate exclusiv acestora, fiind mai degrabă generale (despre fonduri structurale, elaborare programe operaționale) sau nepotrivite cu sarcinile pe care le vor avea (managementul stressului, conducere și motivație, managementul conflictelor, comunicare externă etc.).

Multe din cursurile de pregătire se realizează în cadrul programelor de înfrățire instituțională (twinning). La întrebarea referitoare la calitatea asistenței tehnice primite, majoritatea răspunsurilor o evaluează ca satisfăcătoare, dar sunt și cazuri de „slabă” sau chestionare în care nu se răspunde (probabil, pe principiul conform căruia și tăcerea este un răspuns). Sunt mai multe aspecte care merită relevate aici. În primul rând, proiectele de twinning implică, de regulă, un parteneriat dintre două instituții de administrație publică, una românească și una din statele membre ale UE. Fără a fi constituit subiectul cercetării, ne exprimăm totuși convingerea că, nu în puține situații, implicarea reală a instituțiilor din spațiul comunitar este mai degrabă formală, iar experții rezidenți în România au legături mai degrabă la timpul trecut cu acestea. În al doilea rând, un astfel de program se bazează pe o convenție negociată de cele două părți. Totuși, de cele mai multe ori, partea română a avut o participare ne semnificativă la elaborarea acestei convenții. Cu alte cuvinte, i-a fost greu să își definească ce anume vrea de la programul respectiv. Ca să știi ce nu știi (și deci să îți formulezi cerințele de pregătire) este probabil unul dintre cele mai dificile lucruri. De aceea, programul asistenței tehnice a fost elaborat de partea străină, care doar în rare cazuri a beneficiat de cunoașterea prealabilă a mediului specific românesc. În al treilea rând, nu de puține ori, conținutul cursurilor de pregătire este determinat și de calificarea experților străini care pot fi mobilizați a veni în România la momente date. Pe scurt, eficiența programelor de twinning nu este cea anticipată, și asta din vina ambelor părți, care au serioase probleme de comunicare și de implicare.

Ținând cont de toate aceste considerente, punctajul rezultat la acest element a fost de **2,9 puncte dintr-un maxim posibil de 6 puncte (adică 48%)**.

### **3.4.3. Sisteme și instrumente – existența procedurilor specifice**

În implementarea programelor privind fondurile structurale sunt utilizate diverse sisteme și instrumente, fără a exista însă o uniformitate. În acest sens, pot fi menționate manuale, proceduri, formulare și instrucțiuni referitoare la:

- managementul ciclului de proiect și portofoliul de proiecte
- tehnici de selecție și evaluare
- modalități de aprobare a proiectelor

*Institutul European din România – Studii de impact III*

- utilizarea sistemelor IT în implementarea proiectelor

Cvazi-totalitatea răspunsurilor menționează că încă nu există astfel de sisteme și instrumente necesare în faza de implementare, apreciindu-se în câteva cazuri că întrebările de acest gen sunt premature, deoarece nu s-au stabilit încă mecanismele de implementare și selecție din cadrul programelor operaționale. Doar puține răspunsuri sunt pozitive, referindu-se însă la proiecte de dezvoltare regională sau programe de pre-aderare pe care le-au gestionat instituțiile respective.

Ținând cont de toate aceste considerente, punctajul rezultat la acest element a fost **de 1,8 puncte dintr-un maxim posibil de 5 puncte (adică 36%)**.



## **CAPITOLUL 4. CAPACITATEA FINANCIARĂ DE ABSORBȚIE**

Așa cum s-a precizat în cadrul secțiunii de metodologie, *capacitatea financiară de absorbție* reprezintă capacitatea autorităților centrale și locale de a cofinanța programe și proiecte sprijinite de UE, de a planifica și garanta aceste contribuții interne în bugete multi-anzuale și de a le colecta de la diverșii parteneri implicați într-un proiect sau program.

### **4.1. Capacitatea de cofinanțare - factor care influențează capacitatea financiară de absorbție**

Unul dintre principiile de bază ale politicii de coeziune este cel al cofinanțării, care presupune că statele membre trebuie să contribuie financiar, completând asistența comunitară nerambursabilă. Acest principiu se bazează pe faptul că resursele alocate prin politica de coeziune sunt mult mai reduse decât cheltuielile guvernamentale interne, care au astfel un impact mult mai puternic asupra coeziunii economice și sociale. Deseori, tentația statelor membre este de a își orienta cheltuielile publice pentru a furniza servicii de bază și ajutor social pe termen scurt. În acest mod, ele se adresează doar efectelor și nu cauzelor care au determinat disparitățile economico-sociale. De aceea, politica de coeziune are nevoie de cofinanțare pentru a reorienta cheltuielile naționale către domeniile unde rezultatele pot fi mai bune pe termen mediu și, totodată, pentru a dezvolta sentimentul de apartenență a beneficiarilor vizavi de proiectele promovate.

În mod firesc, cofinanțarea cade în responsabilitatea beneficiarilor asistenței comunitare, care vor susține parte din costurile de elaborare și execuție ale proiectelor propuse.

Pentru a fi pregătiți să asigure cofinanțarea încă din prima zi a aderării României la UE, este important ca viitorii beneficiari să fie conștienți din timp de cât de mare va trebui să fie efortul lor financiar. Sumele exacte nu se vor ști decât atunci când documentele de programare vor fi finalizate și agreate de Comisia Europeană. În cazul României, procesul de programare va fi finalizat în 2006.

Cu toate acestea, încă din stadiul actual se pot identifica anumiți factori determinanți ai nivelului cofinanțării, a căror analiză timpurie poate ajuta la creșterea capacității financiare de absorbție.

#### **4.1.1. Calculul efortului de cofinanțare la nivel de proiect**

Pentru a se calcula câți bani vor fi rambursați de Comisia Europeană și cât de mare este efortul propriu de cofinanțare al părții române, la nivel de proiect, se parcurg mai multe etape, cum ar fi:

**- etapa I-a:** eliminarea cheltuielilor neeligibile

Nu toate cheltuielile din cadrul unui proiect pregătit pentru a fi susținut prin politica de coeziune pot fi acoperite prin instrumentele structurale. Determinarea cheltuielilor eligibile nu este totdeauna facilă. Dacă pentru obiectivul “Cooperare Teritorială Europeană”, lista cheltuielilor eligibile este stabilită la nivelul Comisiei Europene, pentru obiectivul „Convergență” este responsabilitatea României să își stabilească propriul sistem de cheltuieli eligibile, existând doar - ca regim de excepție - anumite prevederi de neeligibilitate aferente fiecărui Fond<sup>22</sup>. În plus, alte tipuri de cheltuieli neeligibile sunt cele efectuate în afara perioadei de eligibilitate<sup>23</sup> sau pentru operațiuni terminate înainte de data de debut al eligibilității sau pentru ale operațiuni decât cele decise de autoritățile responsabile cu PO. În acest context, este absolut necesar ca România să-și intensifice eforturile de stabilire a listei cheltuielilor eligibile, pentru ca pregătirea proiectelor în anul 2006 să aibă loc pe baze sigure.

**- etapa a II-a:** deducerea cheltuielilor private<sup>24</sup> din totalul cheltuielilor eligibile

Rata de cofinanțare se stabilește numai plecând de la totalul cheltuielilor publice eligibile.<sup>25</sup> În cazul în care proiectele finanțate generează venituri, cheltuielile publice se calculează prin deducerea valorii curente a venitului net obținut din costul investiției efectuate, pe perioada de referință.

**- etapa a III-a:** aplicarea ratei de cofinanțare

Pentru fiecare Program Operațional este stabilită o rată maximă de cofinanțare din partea UE. În acest mod, România are libertatea de a finanța anumite priorități, măsuri sau proiecte 100% din asistența comunitară, atâta timp cât echilibrul între diferitele priorități și măsuri respectă pe ansamblu PO rata maximă agreată cu Comisia Europeană. Autoritățile trebuie însă să fie atente în ce condiții să folosească o astfel de împărțire, întrucât scopul României nu trebuie să fie acela de a consuma banii comunitari cât mai repede, ci de a-i folosi cât mai eficient. Ar fi de recomandat ca o astfel de decizie să fie luată fie pentru a susține sectoarele care au o reală valoare-adăugată în procesul de dezvoltare economică, fie acolo unde se prevede că potențialii beneficiari au probleme serioase în a asigura partea lor de cofinanțare.

#### **4.1.2. Calculul efortului de cofinanțare la nivel de program**

<sup>22</sup> Art. 55 Proiectul de Regulament General; Art. 7 Proiectul de Regulament FEDR; Art. 11 Proiectul de Regulament FSE; Art. 3 Proiectul de Regulament FC.

<sup>23</sup> Cheltuielile trebuie să fie efectuate între data trimiterii PO către Comisie (sau 1.01.2007, dacă această dată este mai devreme) și 31 dec 2015. Pentru proiectele mari, sunt eligibile și cheltuielile efectuate înaintea aprobării Comisiei, dacă se încadrează în criteriile de eligibilitate ale PO.

<sup>24</sup> Cheltuielile suportate de beneficiari privați pentru un proiect depind de aranjamentul contractual între partea publică și cea privată. În cazul în care un proiect nu grevează în nici un fel bugetul public, există posibilitatea ca fondurile comunitare să fie cofinanțate numai din surse private (inclusiv ONG), cu menținerea ratei obligatorii de cofinanțare publică la nivelul PO respectiv;

<sup>25</sup> Orice contribuție de finanțare care își are originea în bugetul de stat, bugetele autorităților locale, alte instituții publice sau asociații de instituții publice.

Determinarea efortului de cofinanțare la nivel de proiect este utilă pentru fiecare beneficiar în parte, însă la nivel național trebuie găsite soluții colective și nu individuale de finanțare. De aceea, este importantă analiza cofinanțării la nivel de program operațional, plecând de la beneficiarii predominanți în cadrul respectivului PO.

Efortul de cofinanțare la nivel de PO se determină în funcție de trei elemente: alocarea pe fiecare PO a fondurilor comunitare<sup>26</sup>, estimarea cheltuielilor naționale publice și ratele de co-finanțare ale PO.

Alocarea contribuției comunitare pentru fiecare PO este stabilită de România în cooperare cu Comisia Europeană, în funcție de totalul transferurilor comunitare, de prioritizarea financiară a PO și de alte reguli comunitare.

Totalul transferurilor alocate României în cadrul politicii de coeziune pe perioada 2007-2013 depind de negocierile în curs de la Bruxelles privind noua perspectivă financiară<sup>27</sup>. Totuși, România poate miza pe pachetul financiar 2007-2009, care a fost rezervat<sup>28</sup> și stipulat și în Tratatul de Aderare. Pentru perioada 2010-2013, transferurile financiare către România vor depinde de rezultatul negocierilor din cadrul UE.

Ca ipoteză de lucru, dacă se însumează pachetul financiar 2007-2009 (5439 milioane euro) cu pachetul orientativ propus pentru perioada 2010-2013 (12 560 milioane euro) se ajunge la o sumă totală de transferuri alocate de 17999 milioane euro<sup>29</sup>.

Pentru a calcula exact fondurile care vor fi disponibile pentru programele operaționale, trebuie luate în calcul următoarele reguli suplimentare existente la nivel comunitar:

- Din transferurile totale, România trebuie să aloce mai întâi 1/3 Fondului de Coeziune (6002 milioane euro), fonduri care vor finanța POS Infrastructură de Transport și POS Mediu. Restul de 2/3 (11997 milioane euro) rămân pentru FEDR și FSE și vor finanța toate POS, în funcție de prioritizarea financiară stabilită.
- Cele 2/3 rămase vor fi împărțite mai departe de către Comisie între obiectivele „Convergență” și „Cooperare Teritorială Europeană”, urmând ca alocările pe aceste două obiective să nu poată fi transferate între ele.
- Din fondurile disponibile pentru „Convergență”, România poate decide să aloce de la început o parte pentru rezerva națională de performanță<sup>30</sup> (3% din totalul

---

<sup>26</sup> Comisia va fixa rata maximă și suma maximă a contribuției comunitare pentru fiecare PO și axe prioritare, conform Art. 51 Propunere Regulament General 2007-2013.

<sup>27</sup> Perspectiva financiară a UE conține cheltuielile anuale maxime din bugetul comunitar, pentru fiecare categorie bugetară. Propunerea pentru perspectiva financiară pe perioada 2007-2013 a fost lansată de Comisie în luna februarie 2004. Din păcate, până în prezent (nov. 2005), Consiliul nu a ajuns la o soluție de compromis.

<sup>28</sup> *Ring fenced* (eng.) - Alocarea nu va fi schimbată indiferent de prevederile perspectivei financiare 2007-2013, în condițiile aderării României la UE la 1 ian 2007;

<sup>29</sup> Pentru a ajunge la aceste sume se pleacă de la totalul sumelor alocate pentru „operațiuni structurale” și se scad transferurile pentru agricultură și pentru pescuit, fonduri care erau înainte în cadrul politicii de coeziune și acum sunt gestionate prin Politica Agricolă Comună. Totalul fondurilor care revin prin PAC sunt suma dintre fondurile anterioare PAC și transferurile dinspre instrumentele structurale;

*Institutul European din România – Studii de impact III*

alocat pe acest obiectiv) și pentru rezerva națională auxiliară (1% din contribuția anuală a FS)<sup>31</sup>.

- Din transferurile alocate pentru “Cooperare Teritorială Europeană”, trebuie extrasă o sumă reprezentând transferul către noile instrumente finanțând cooperarea trans-frontalieră la granițele externe ale UE (Instrumentul privind asistența de pre-aderare, Instrumentul de vecinătate și parteneriat)<sup>32</sup>. Restul fondurilor vor fi împărțite pe trei axe: cooperare transfrontalieră (35,61%), cooperare transnațională (47,73%) și cooperare interregională (4,54%). În cadrul acestui obiectiv, și având în vedere lungimea frontierei sale externe, România poate decide transferul unei părți din fonduri de la cooperare transnațională la cea transfrontalieră, existând o flexibilitate de până la 10%.
- Fondurile trebuie mai apoi să fie împărțite între diferitele POS. Cu titlu de exemplu, o alocare preliminară aflată în dezbateri în prezent, ar putea arăta în modul următor<sup>33</sup>:

**Tabel 4.1. Alocarea financiară pe POS, 2007-2013**

Alocare financiară 2007-2013	POS Competitivitate	POS Resurse Umane	POS Transport și Mediu <sup>34</sup>	POR	PO Asistență tehnică	Cooperare teritorială europeană <sup>35</sup>
%	12	18	48	18	1	3

Transferurile comunitare trebuie însoțite de cofinanțarea publică națională a României, a cărei estimare trebuie să țină cont de principiul aditivității.

Efortul de cofinanțare se determină prin aplicarea **ratelor de cofinanțare la întreaga cheltuială publică pentru programele operaționale**, obținută prin însumarea cheltuielilor publice comunitare și a celor aferente cofinanțării naționale. Aceasta poate fi făcută pe o bază indicativă, pentru că vom folosi ratele maxime ale contribuției stipulate de Regulament; ratele reale ale contribuției<sup>36</sup> pentru fiecare program operațional și pentru

<sup>30</sup> Dacă România decide să creeze o astfel de rezervă, va trebui să evalueze până cel târziu la 30 iunie 2011 performanțele fiecărui POS/POR pentru a decide alocarea rezervei. Acest instrument are un efect benefic asupra creșterii performanței POS/POR.

<sup>31</sup> Această rezervă este menită să poată fi folosită în caz de crize regionale/sectoriale neprevăzute legate de restructurarea economico-socială sau de consecințele deschiderii comerciale.

<sup>32</sup> Proporțional cu populația eligibilă.

<sup>33</sup> Finalizarea alocării se va face după un proces de negociere cu Comisia Europeană. În exemplul propus nu se ia în calcul POS Administrație Publică. Alocarea va putea fi finalizată doar după stabilirea perspectivei financiare 2007-2013 la nivelul UE, în care se vor preciza transferurile exacte către România;

<sup>34</sup> Fondurile pentru POS de infrastructură (transport și mediu) provin din atât din Fondul de Coeziune, cât și din FEDR (33%+15% în exemplul dat);

<sup>35</sup> În cadrul obiectivului “Cooperare teritorială europeană” vor fi mai multe PO.

<sup>36</sup> Ratele exacte ale contribuției pot fi modulate pe baza următoarelor criterii: gravitatea unor probleme specifice, în special cele de natură economică, socială și teritorială; importanța fiecărei axe prioritare pentru prioritățile Comunitare așa cum sunt stabilite în regulile strategice ale Comunității, cât și pentru prioritățile

fiecare axă urmând a fi stabilite de autoritățile române responsabile și apoi supuse aprobării Comisiei<sup>37</sup>. *Ratele maxime ale contribuției stipulate de Regulament*<sup>38</sup> sunt:

- pentru obiectivul “Convergență”: 85% din cheltuielile publice cofinanțate de Fondul de Coeziune<sup>39</sup>; 75% din cheltuielile publice cofinanțate de FEDR și FES, ce se poate ridica la maxim 80% în cazuri excepționale și justificate adecvat; ultimele două pot crește<sup>40</sup> cu 10% pentru FEDR, pentru acțiuni de cooperare inter-regională, integrate în PO finanțate sub obiectivul Convergență și 10% pentru FSE, pentru acțiuni de cooperare transnațională și inter-regională, integrate în PO sub obiectivul convergență;

- pentru obiectivul Cooperare Teritorială Europeană: 75% din cheltuielile publice. *Rata de cofinanțare minimă* pentru fiecare axă este de 20% din cheltuielile publice, pentru a preveni o distribuție neechilibrată a banilor între diferitele axe. În aceste limite, *ratele reale de co-finanțare* sunt modulate potrivit unor criterii: ratele ar trebui să fie mai mari în zonele dezavantajate, în zonele sărace în care se previzionează probleme în punerea la dispoziție a cofinanțării publice, în sectoarele ce pot avea o valoare adăugată reală la relansarea economică; aceste rate pot fi reduse dacă se ia în calcul aplicarea principiului “poluatorul plătește”<sup>41</sup> și veniturile estimate a fi generate din proiect – prin promovarea recursului la surse private de finanțare, Statele Membre pot astfel maximiza efectul de multiplicare al resurselor din fonduri.

#### **4.1.3. Soluții pentru creșterea capacității de cofinanțare a României**

În cadrul negocierilor de aderare asupra Capitolului 21, Guvernul României și-a luat angajamentul să asigure cofinanțarea cheltuielilor rezultate din implementarea politicii de coeziune. Responsabilitatea autorităților, atât la nivel tehnic, cât și politic, este de a identifica problemele de cofinanțare pe care le-ar putea avea beneficiarii și de a lua măsurile necesare pentru a rezolva aceste probleme.

---

naționale și regionale; protecția și îmbunătățirea mediului, în special prin aplicarea principiului de precauție, principiului acțiunii preventive, principiului „poluatorul plătește”; rata mobilizării finanțării private, în special în cadrul parteneriatelor public-privat; includerea cooperării inter-regionale în obiectivul „Convergență”.

<sup>37</sup> Pentru proiecte de mari dimensiuni, Comisia este cea care stabilește ratele asistenței.

<sup>38</sup> Art. 51 Propunere Regulament General 2007-2013.

<sup>39</sup> Pentru a acomoda diferitele rate de contribuție pentru FC și FEDR, pentru programele operaționale cofinanțate în același timp de FC și FEDR, decizia adoptării programului operațional va fixa rata maximă și contribuția maximă a contribuției pentru fiecare fond și alocare separat.

<sup>40</sup> Art. 52 Propunere Regulament General 2007-2013.

<sup>41</sup> Principiul “poluatorul plătește” presupune faptul că acela care aduce daune mediului trebuie să suporte costurile pentru evitarea lor sau pentru compensarea lor. Transportul și infrastructura energetică – ce însumează ¼ din sprijinul financiar al Comunității pentru România – sunt două sectoare cu cel mai mare impact asupra mediului; de aceea, aplicarea acestui principiu este cel mai relevant în aceste două sectoare.

În acest sens se pot distinge două obiective majore: (i) găsirea soluțiilor pentru a asigura nivelul necesar de cofinanțare publică și (ii) crearea condițiilor necesare pentru atragerea investițiilor din capital privat.

Există câteva provocări comune pentru toate tipurile de beneficiari. Astfel, regula rambursării cere beneficiarilor să finanțeze demararea unui proiect și apoi să solicite Comisiei rambursarea cheltuielii efectiv făcute<sup>42</sup>.

O altă prevedere care poate genera întârzieri în implementare constă în sistemul de plăți intermediare: cererile de plată sunt grupate și transmise Comisiei, în măsura posibilului, de trei ori pe an, iar apoi alte două luni sunt necesare pentru ca structurile Comisiei să transfere banii. Se poate astfel ajunge la situația în care un beneficiar, a cărui declarație de cheltuieli a fost certificată la începutul lui ianuarie, trebuie să aștepte până la sfârșitul lunii iunie pentru a primi rambursarea, deoarece cererea grupată de plată pentru respectivul program operațional a fost transmisă la Comisie la sfârșitul lunii aprilie.

### *Cofinanțarea publică*

Cofinanțarea publică poate fi avansată din bugetul de stat, de către autoritățile județene sau locale, de către alte instituții publice sau asociații de instituții publice. Dacă veniturile bugetare ale acestora nu sunt suficiente, aceste instituții se pot împrumuta pe piața internă (în principal de la băncile comerciale) și/sau pe piața externă (în principal Banca Europeană de Investiții).

Bugetul de stat va trebui să asigure anual necesarul de cofinanțare cel puțin pentru POS Infrastructură de Transport, unde beneficiarii sunt în principal entități publice centrale; dacă pentru ISPA transport – precursorul POS Transport -, cofinanțarea a fost în general asigurată, după 2007, presiunea pe bugetul de stat va fi mult superioară, deoarece România va trebui să facă față cerințelor aderării: cofinanțarea de 3 ori mai mare decât ISPA, contribuția la bugetul UE (calculată la aproximativ 800 de milioane euro pentru primul an al aderării), necesitatea menținerii deficitului bugetar în limite care să nu afecteze stabilitatea macroeconomică.

Deși efortul de cofinanțare de la bugetul de stat este unul important, cea mai mare presiune o vor resimți autoritățile publice locale (consilii județene, consilii locale), întrucât acestea vor fi principalii beneficiari pentru două Programe Operaționale importante: POS Mediu și PO Regional.

Experiența absorbției fondurilor de pre-aderare arată că autoritățile publice locale au întâmpinat probleme serioase în a asigura cofinanțarea necesară. Pe de-o parte, veniturile acestora sunt condiționate de nivelul autonomiei fiscale. Pe de altă parte, capacitatea de împrumut este limitată, atât legal, cât și ca urmare a unei bonități scăzute, în contextul unor garanții de stat limitate.

---

<sup>42</sup> Cheltuiala beneficiarilor trebuie justificată prin facturi sau documente contabile de valoare egală (art. 77 din Proiectul de Regulament General).

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

Problemele autorităților publice locale vor fi tratate însă mai pe larg în paragraful următor.

#### *Stimularea investițiilor private*

Având în vedere efortul considerabil de cofinanțare și presiunea asupra cheltuielilor publice, este necesar ca fondurile comunitare să fie folosite ca un stimulent pentru atragerea surselor private de investiții și finanțare. Participarea capitalului privat va apărea mai ales în cadrul POS Competitivitate, unde beneficiarii vor fi mai ales IMM.

Investiția privată se va putea regăsi însă și în celelalte POS, mai ales sub forma Parteneriatului-Public-Privat (PPP).

#### *Problemele IMM*

Anul 2007 va aduce importante provocări pentru IMM-urile din România, care trebuie să facă față presiunilor concurențiale ale pieței unice și cerințelor acquis-ului, în special privind conformarea la standardele de mediu și calitate. Acestea necesită investiții semnificative din partea IMM-urilor, lăsându-le fără resursele necesare dezvoltării de proiecte în contextul politicii de coeziune.

Cofinanțarea din partea IMM este una din problemele cele mai spinoase ale capacității de absorbție în acest sector. În primul rând, fondurile structurale nu mai permit oferirea fondurilor nerambursabile în avans, **ci numai în regim de decontare**. Acest mod de lucru implică faptul că IMM-urile trebuie să contribuie din fonduri proprii (sau atrase) pentru acoperirea tuturor cheltuielilor legate de proiectul de dezvoltare propus.

În al doilea rând, IMM-urile trebuie să acopere din resurse proprii cheltuielile neeligibile din cadrul proiectului propus. În prezent există probleme, de exemplu, privind regimul TVA-ului în cazul proiectelor finanțate prin politica de coeziune. Există riscul ca TVA să fie considerat cheltuielă neeligibilă, ceea ce ar afecta puternic capacitatea IMM de suporta cofinanțarea.

În al treilea rând, instituțiile financiare private sunt în general reticente să acorde credite IMM, considerând că există un risc mai ridicat. Chiar dacă dobânzile active s-au mai redus, condițiile impuse de bănci pentru finanțarea IMM sunt încă draconice.

De aceea, intervenția publică pentru îmbunătățirea accesului la finanțare al IMM poate fi justificată ca o corecție a unui eșec al pieței. De altfel, POS Competitivitate prevede dezvoltarea unor fonduri de garantare și de capital de risc, ca instrumente dedicate pentru IMM. *Toate acestea trebuie însă să aibă în vedere regulile din domeniul ajutorului de stat.*

#### *Parteneriatul public-privat (PPP)*

O posibilitate de a maximiza efectul de pârghie poate fi finanțarea Parteneriatelor Public – Privat. Schemele de parteneriat public-privat (PPP) sunt acorduri între actorii din sectorul public, respectiv sectorul privat pentru realizarea unui proiect sau furnizarea unor servicii ce sunt, în mod tradițional, furnizate de sectorul public. Ambele părți, public și privat, împart investițiile, riscurile, beneficiile și responsabilitățile din implementarea proiectelor PPP. Cele mai frecvente tipuri de PPP sunt:

- Planificare-Construire-Operare (Design-Built-Operate) – fazele de planificare, construcție și operare ale unei facilități sunt realizate de către sectorul privat pentru o anumită perioadă de timp și apoi înapoiate sectorului public; facilitatea este finanțată de sectorul public și rămâne în proprietatea sa pe toată durata proiectului, dar sectorul privat suportă riscurile de planificare, construcție și operare;
- Planificare-Construire-Operare-Finanțare (Design-Build-Operate-Finance) – planificarea, construirea, operarea și finanțarea unei facilități sunt realizate de către sectorul privat pentru o perioadă de timp și apoi înapoiate sectorului public; investitorii privați dețin proprietatea facilității pe această perioadă, suportă riscurile de planificare, construcție și operare și recuperează costurile din subvenții publice;
- Concesionarea (similară cu cea dinainte, dar sectorul privat își recuperează costurile din taxele plătite de utilizatori.)

Investiția de capital privat în operațiuni structurale depinde de un puternic angajament politic la nivel național de a întreprinde reformele durabile necesare. Aplicarea PPP poate fi obstrucționată de lipsa reglementărilor legale, de cunoștințele și experiența țărilor și de complicații administrative (spre exemplu, generarea de venituri nete reduce cofinanțarea din partea Fondului de Coeziune).

România a făcut progrese semnificative în acest domeniu, prin revizuirea întregii legislații cu privire la parteneriatele public-privat. Mai mult, va putea folosi asistența tehnică a politicii de coeziune pentru planificarea de parteneriate de succes între sectorul public și cel privat. Acum, ar trebui să asigure cunoașterea folosirii acestui instrument de către actorii implicați și să învețe din experiența altor țări.

#### **4.2. Capacitatea de cofinanțare a autorităților publice locale**

Considerăm că un element-cheie asupra căruia trebuie să ne îndreptăm atenția este capacitatea de cofinanțare a autorităților publice locale (APL). APL prezintă caracteristici aparte, care le pot face principala verigă slabă în procesul de cofinanțare în perspectiva aderării.



#### **4.2.1. Autoritățile publice locale**

Principalele autorități ale administrației locale sunt Consiliul Local, ca entitate de reglementare și Primăria, ca entitate executivă. În plus, APL includ și diferite companii de servicii sau utilități publice, subordonate Consiliului Local sau Primăriei. Entitățile a căror capacitate financiară prezintă interes pentru studiul de față sunt Consiliul Local și Primăria.

#### **4.2.2. Cadrul legal**

Cadrul legal relevant pentru analiza capacității de finanțare a APL este compus din următoarele acte normative:

- Legea 339/2004 privind descentralizarea
- Legea 313/2004 privind datoria publică
- Legea 571/2003 privind Codul Fiscal, modificată (ultima modificare OUG 24/2005)
- Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) 45/2003 privind finanțele publice locale, modificată (Legea 108/2004, Legea 313/2004, OUG 9/2005)
- OUG 146/2002 privind utilizarea fondurilor de la Trezoreria Statului, modificată (Legea 201/2003)
- OUG 22/2002 (Legea 288/2002) privind obligațiile de plată ale instituțiilor publice
- Legea 215/2001 privind administrațiile publice locale, modificată (Legea 738/2001, Legea 216/2002)
- Ordinul MF 94/2001 privind armonizarea standardelor de contabilitate cu Directiva 4 CEE și IAS
- Legea 213/1998 privind proprietatea publică
- Legea 99/1999 privind accelerarea reformelor economice
- Legea 58/1998 privind activitatea bancară, modificată (Legea 246/2002, Legea 437/2001, Legea 357/2002, Legea 485/2003)
- Legea 64/1995 privind reorganizarea juridică și falimentul, modificată (Legea 192/2004)

În cele ce urmează vom analiza condițiile de finanțare și necesarul de finanțare a APL, având în vedere cadrul legal menționat mai sus.

#### **4.2.3. Necesarul și sursele de finanțare ale APL**

În prezent, elementele care determină creșterea necesarului de finanțare sunt:

- *Mai multe responsabilități fără alocarea resurselor corespunzătoare.* Procesul de descentralizare este, în mare măsură, promovat de exigențele procesului de integrare europeană, de negocierile cu FMI asupra deficitului bugetar, și de imperativele politice locale. Tot mai multe responsabilități au fost delegate la nivel local în decursul ultimei decade. Pe de altă parte, responsabilitățile delegate nu au fost decât rareori însoțite de resurse corespunzătoare alocate de către autoritățile centrale (învățământ: salariile profesorilor sunt negociate la nivel central, dar plătite din bugetele locale).
- *Resurse limitate ale autorităților centrale pentru investiții de capital.* Transferurile de la bugetul de stat destinate special investițiilor de capital (modernizarea utilităților publice locale, înlocuirea parcului auto pentru transportul public local sau reabilitarea drumurilor publice) au înregistrat o scădere semnificativă. Imperativul de a menține stabilitatea macroeconomică (prin reducerea deficitului bugetar) afectează, astfel, în mod indirect, autoritățile publice locale. Strategia autorităților centrale privind încurajarea investițiilor locale constă mai degrabă în modificarea periodică a legislației privind contractarea de împrumuturi.
- *Cerintele procesul de aderare la UE.* Aderarea la UE va necesita investiții masive în domeniul mediului (gropi de gunoi ecologice, incineratoare, stații de tratare a apelor menajere) și al infrastructurii. APL vor fi nevoite să contribuie semnificativ la aceste investiții, prin cofinanțarea necesară obținerii fondurilor comunitare.

Sunt însă și elemente care determină reducerea necesarului de finanțare:

- *Factori politici.* Datorită fricțiunilor de ordin politic inerente sistemelor electorale care promovează coalițiile, așa cum este cazul României, deseori se ajunge la blocaje decizionale privind consensul la nivel local și central asupra obiectivelor și mijloacelor bugetare.
- *Factori tehnici.* Ca și în cazul altor actori economici interni, celor mai multe dintre APL le lipsesc abilitățile financiare sofisticate. Dotarea insuficientă cu personal și remunerația inadecvată determină o serioasă criză de resurse umane în domeniu.

- *Factori internaționali.* Finanțarea furnizată de instituțiile financiare internaționale (BERD, BEI) este luată în calculul capacității de îndatorare a APL, ceea ce limitează posibilitățile de îndatorare comercială a acestora din urmă (așa cum va fi detaliat în continuare).

Având în vedere faptul ca austeritatea bugetară este o realitate cel puțin pe termen mediu în România (în condițiile reducerii fiscalității și a relațiilor cu UE/FMI), alocările de la bugetul de stat probabil că nu vor putea crește semnificativ în următorii ani. De asemenea, garantarea unor împrumuturi ale APL de către stat ar echivala cu datorie publică suplimentară și afectarea deficitului bugetar. Prin urmare, vedem ca principale două surse pentru cofinanțarea de către APL:

- creșterea volumului resurselor proprii, din venituri fiscale curente (acestea fac parte din categoria veniturilor care pot fi utilizate pentru cofinanțare), pe fondul creșterii bazei de impozitare locale (sinonimă cu puterea și creșterea economică locală);
- împrumuturi (capacitatea de îndatorare este dată, în esență, de capacitatea de rambursare din resursele proprii menționate anterior).

Pentru a determina capacitatea financiară a APL, trebuie efectuată o analiză financiară a acestora. În plus, față de capacitatea de îndatorare astfel determinată, gradul de îndatorare a APL mai este determinat și de o serie de prevederi legale. Ne vom opri mai întâi asupra acestora din urmă, ca mai apoi să abordăm aspecte legate de analiza financiară.

#### **4.2.4. Accesul APL la împrumuturi**

Obiectivele de finanțat din împrumuturi de către APL se referă, de cele mai multe ori, la investiții de capital, de genul celor vizate de fondurile structurale. Evident, durata unei astfel de finanțări poate depăși 10 ani. Pentru contractarea unor astfel de împrumuturi este necesară o analiză financiară substanțială și aducerea de garanții (veniturile generate de proiect sau bunuri imobile din domeniul privat al APL). Cheltuielile de capital au avut o pondere de 10-20% în totalul cheltuielilor bugetelor locale din România ultimilor ani. Această pondere a înregistrat un declin continuu, o dată cu delegarea de noi responsabilități la nivel local, ceea ce a epuizat resursele locale.

Din punctul de vedere al capacității de absorbție, avem de-a face cu două situații:

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

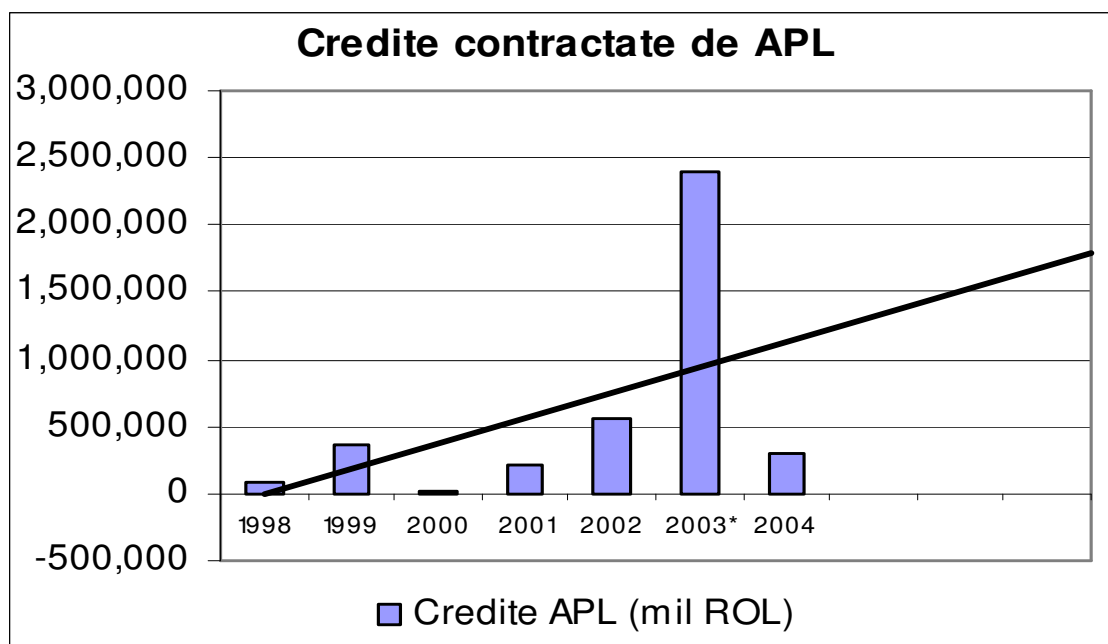
- împrumuturi pentru cofinanțare; cofinanțarea se poate realiza din resurse proprii sau credite bancare;
- pre-finanțarea fondurilor structurale și, eventual, a alocațiilor de la bugetul de stat pentru proiectele de finanțat din fonduri structurale; dincolo de riscurile suportate de creditor în condiții normale, cărora le corespund garanțiile, due diligence și analiza financiară, mai apare și riscul ca APL să nu obțină alocarea de fonduri structurale sau de la bugetul de stat, în cazul în care nu sunt îndeplinite toate condițiile ulterioare pentru eliberarea tranșelor de finanțare de către UE sau autoritățile naționale.

Principalele elemente reglementate de lege privind împrumuturile ce pot fi contractate de către APL sunt:

- gradul de îndatorare: APL nu pot împrumuta sau garanta sume al căror serviciu anual al datoriei (capital, dobânda, comisioane) depășește 20% din veniturile proprii;
- sursele de rambursare: rambursarea creditelor se poate face numai din veniturile proprii, și trebuie inclusă ca prim element de cheltuială în bugetul local pe toată durata creditului;
- dobânda, moneda și termenul: nu exista restricții exprese, astfel încât dobânda poate fi fixă sau variabilă, se pot contracta împrumuturi în monedă națională sau străină (cu aprobarea unei comisii centrale mandatate special în acest sens), pe termen mediu sau lung;
- impozitare: venitul din dobânzi la obligațiunile municipale este scutit de impozit pentru persoanele fizice rezidente și nerezidente, precum și venitul din dobânzi la creditele pentru proiecte de infrastructură.

#### ***4.2.4.1. Cadrul legal, administrativ, financiar și de garantare***

Cadrul legal a avut un impact major asupra evoluției îndatorării municipale. În graficul următor se poate observa efectul adoptării OUG 45/2003 privind finanțele publice locale.



\* adoptarea OUG 45/2003.

Sursa: INSSE, calculele autorilor.

#### *Gradul de control asupra veniturilor proprii*

APL au controlul asupra nivelului taxelor și impozitelor locale. Acesta este stabilit de către consiliile locale sau județene, după caz. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale a crescut în ultimii ani, în principal datorită schimbărilor legislative care au permis o mai mare descentralizare a surselor de venituri bugetare.

La prima vedere, veniturile proprii nu pot fi afectate negativ de deciziile guvernului central, deoarece alocările de impozit pe venit colectat la bugetul de stat pot fi doar majorate, conform legii. Totuși, o mare parte a veniturilor proprii constă în impozitul pe venit, al cărui nivel este reglementat de autoritățile centrale. Recenta reducere a acestuia la 16% este un exemplu elocvent. Deși o astfel de măsură este de obicei însoțită de o majorare a cotei transferate către APL, redistribuirea nu compensează pierderea de venit pentru bugetul local. Adeseori, responsabilitățile fiscale transferate la nivel local rămân în afara puterii de reglementare a APL, ceea ce se traduce într-un grad redus de predictibilitate al acestor surse de venituri proprii.

Trebuie adăugat că, atât în ce privește obligațiile de cofinanțare sau pre-finanțare, cât și în ceea ce privește capacitatea de rambursare a creditelor, fondurile cu destinație specială nu pot fi luate în calcul deși sunt venituri proprii, deoarece sunt alocate exclusiv unor servicii publice determinate.

Acolo unde, ca și în România, bugetele locale sunt dependente în mare măsură de transferurile de la bugetul de stat (peste 50% din totalul veniturilor pentru majoritatea

APL din Romania) și aranjamentele care guvernează aceste transferuri sunt instabile, este imposibil de calculat capacitatea de rambursare a APL. Această incertitudine generează risc de creditare. În ultima instanță, stabilitatea surselor de venituri ale APL se poate aprecia numai prin analiza unor serii temporale.

#### *Armonizarea legislativă*

Armonizarea standardelor românești de contabilitate cu Directiva 4 CEE și cu IAS<sup>43</sup> poate duce la diferențe notabile între execuția bugetară și bugetele estimate, deoarece contribuția persoanelor juridice la bugetele locale poate fi mai redusă decât cea estimată (companiile trebuie să constituie provizioane care conduc la diminuarea profitului). Volatilitatea profiturilor contabile va crește.

#### *Colectarea taxelor și impozitelor*

Până în 1999, impozitele și taxele erau colectate la nivel județean, de către Trezoreria Statului. În prezent, fiecare primărie își colectează propriile taxe și impozite locale. Aceasta a constituit un avantaj pentru APL mari, cu o situație financiară mai bună, cu un control mai mare asupra veniturilor proprii. APL mai mici nu dispun de resursele umane calificate necesare și această responsabilitate adițională s-a dovedit a fi un dezavantaj.

#### *Raportarea financiară și auditul*

Spre deosebire de companii, APL din România au mai puțină experiență în ceea ce privește transparența, auditul financiar și raportarea financiară, de o manieră acceptabilă pentru eventualii finanțatori. Execuția bugetară este supravegheată de către Curtea de Conturi, un organism guvernamental. În consecință, nu există date financiare auditate în mod independent. Rapoartele financiare întocmite de către APL pentru Ministerul Finanțelor Publice nu prezintă informația financiară într-o manieră pertinentă care să folosească unei bune analize financiare.

#### *Gradul de îndatorare*

Autoritățile locale nu se pot împrumuta sau garanta împrumuturi în cazul în care serviciul anual al datoriei (capital, dobânda, speze și comisioane) pentru întregul portofoliu se anticipează a fi superior limitei de 20% din veniturile proprii. Legea

---

<sup>43</sup> International Accounting Standards – Standardele Internaționale de Contabilitate.

plafonează astfel gradul de îndatorare a autorităților publice locale, iar rambursarea creditelor se poate face numai din veniturile proprii.

Masurile de redresare în caz de îndatorare excesivă includ:

- ajustarea taxelor și impozitelor locale;
- refinanțarea;
- în cazul în care depășirea plafonului se datorează și acordării unor garanții de către respectiva APL în favoarea unei terțe părți, legea prevede ca fondurile rezultate din comisioanele de risc plătite de beneficiarul garanției să fie varsate într-un fond special constituit într-un cont deschis la Trezoreria Statului.

Este reponsabilitatea consiliilor locale să se asigure că bugetele locale sunt în concordanță cu plafonul de 20%. Pe de altă parte, în cazul depășirii cotei de 20%, penalitățile nu sunt de ajuns de aspre, ceea ce nu motivează autoritățile să fie de ajuns de precaute cu proiecțiile bugetare multianuale. În plus, autoritățile centrale obișnuiesc să controleze îndatorarea bugetelor locale și prin puterile discreționare pe care le au în avizarea unor planuri de investiții, acordându-și girul unor proiecții financiare mai degrabă optimiste sau mai degrabă conservatoare, după caz. Cota de 20% este stabilită arbitrar și nu face discriminare între APL, deși situațiile lor financiare sunt foarte diferite.

### *Garanții*

APL pot garanta cu creanțele (venituri proprii) și pot deschide conturi escrow (conturi de colectare a unei categorii determinate de venituri proprii) la bănci comerciale, cu aprobarea Ministerului Finanțelor Publice și cu acordul creditorului.

Conturile escrow pot fi utilizate pentru colectarea unor venituri expres menționate, cu respectarea condițiilor convenite de către părți. Aceste venituri pot fi surse proprii (încasate de la contribuabili sau vărsate dintr-un cont deschis la Trezorerie) sau fonduri din alte împrumuri.

Având aceste caracteristici, conturile escrow suplinesc într-o oarecare măsură problemele determinate de reticența autorităților centrale de a oferi garanții de stat pentru creditele APL. Prevederea legală care le face posibile a fost introdusă tocmai pentru a diminua volumul de garanții de stat. Soluția prezintă certe avantaje legate de flexibilitate și aplicabilitate. În plus, o dată semnat acordul, creditorul are prioritate în cadrul masei credale în privința veniturilor alocate către contul escrow, indiferent dacă acordul a fost făcut public sau nu.

### *Garanții de stat*

Datoriile publice locale fac parte, legal, din datoria publică a României, dar nu pot fi rambursate decât din veniturile proprii ale APL (nu sunt obligații ale autorităților

centrale). Garanția statului poate fi acordată, în urma avizului comisiilor special abilitate. În cazul încetării plăților de către APL în favoarea căreia s-a constituit garanția, plata creditorului se face din fondul special constituit (constând în vărsămintele în contul comisionului de risc efectuate de beneficiarii garanțiilor de stat), administrat de MFP. Acordarea unei garanții de stat nu afectează obligativitatea ca plata creditului să fie făcută exclusiv din venituri proprii.

#### *Domeniul privat al APL*

Bunurile clasificate ca “domeniu privat” se supun prevederilor dreptului civil, însemnând că pot fi vândute sau aduse ca garanție. În unele cazuri, principalul impediment constă în absența unei delimitări clare a domeniului public de cel privat. Necesitatea confirmării din acest punct de vedere a statului unui bun (imobil) aflat în proprietatea APL poate împiedica asupra celerității procedurilor de împrumut.

#### *Executarea garanțiilor*

Cu excepția celor menționate anterior, nu există prevederi legale specifice în privința executării garanțiilor în caz de încetare de plăți.

#### *Insolvabilitatea APL*

Reticența posibililor creditori este amplificată și de absența unui cadru legal pentru insolvabilitatea municipală. O lege privind insolvabilitatea APL se află încă în stadiul de proiect.

Reglementările în vigoare nu menționează APL printre entitățile care pot intra în faliment. Riscul pentru creditor constă în absența căii de acțiune în cazul insolvabilității debitorului municipal, cu excepția măsurilor descrise anterior. Ca măsură preventivă, există, totuși, obligativitatea pentru municipalități de a înainta rapoarte lunare către MFP asupra situației rambursării creditelor contractate.

Aceste dezavantaje sunt amplificate, indirect, și de lipsa de atractivitate a planificării multianuale pentru APL. Acestea nu pot face depuneri decât la Trezorerie, care remunerează depozitele cu dobânzi foarte reduse. Pe termen lung, managementul multianual al bugetelor locale este descurajat.

#### *Lipsa temporară de lichiditate*

Municipalitățile se pot afla în incapacitate temporară de plată. Ulterior epuizării fondului de rulment, Trezoreria poate interveni cu un credit pe termen scurt, cu dobândă



zero, garantat cu viitoare venituri ale APL, altele decât cele alocate ca garanție pentru creditele de la terti. În cazul în care problemele persistă și gradul de îndatorare este peste nivelul menționat în lege, se declanșează o anchetă a Curții de Conturi.

Totuși, această procedură este mai degrabă reactivă decât proactivă și, așa cum se impune și în urma analizării plafonului de 20%, ar fi mai utilă crearea unui cadru de analiză și calcul bine definit pentru determinarea gradului maxim de îndatorare și a indicatorilor cheie care trebuie monitorizați.

#### **4.2.4.2. Cadrul economic**

Baza locală de impozitare dă imaginea cea mai fidelă și stabilă a capacității de finanțare a APL. Mecanismul transferurilor bugetare la nivel central și județean asigură o redistribuire a veniturilor între APL, însă nu de natură a afecta fundamental această imagine. Analiza bazei de impozitare se poate face fie luând în calcul cifra de afaceri a companiilor, fie PIB, pe regiuni.

Evident, baza de impozitare este un indicator solid, însă imprecis al potențialului veniturilor proprii ale APL. Creșteri ale prețurilor utilităților (conform calendarului de liberalizare a prețurilor administrate, de pildă), pot genera rate de colectare mai scăzute sau scăderi neprevăzute ale surselor de venituri proprii. Același efect îl poate avea și creșterea ratei șomajului. Dezvoltarea regională în România este distribuită asimetric, cu doar câțiva poli de creștere. În plus, spre deosebire de alte state central și est europene, populația urbană a României a înregistrat un trend descrescător în ultima deceniu.

Municipalitate	Populație	
	1992	2002
Bucuresti	2,067,545	1,926,334
Iasi	344,425	320,888
Cluj-Napoca	328,602	317,953
Timisoara	334,115	317,660
Constanta	350,581	310,471
Craiova	303,959	302,601
Galati	326,141	298,861
Brasov	323,736	284,596
Ploiesti	252,715	232,527
Braila	234,110	216,292
Oradea	222,741	206,614
Bacau	205,029	175,500
Arad	190,114	172,827
Pitesti	179,337	168,458
Sibiu	169,656	154,892

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

Targu Mures	164,445	150,041
Baia Mare	149,205	137,921
Buzau	148,087	134,227
Satu Mare	131,987	115,142
Botosani	126,145	115,070
Ramnicu Valcea	113,624	107,726
Suceava	114,462	105,865
Piatra Neamt	123,360	104,914
Drobeta-Turnu Severin	115,259	104,557
Focsani	101,335	101,854
TOTAL	7,120,715	6,583,791

Sursa: INSSE.

Populația urbană reprezintă doar 52,7% din total, cu numai 30% din populație locuind în orașele de peste 100.000 de locuitori, care sunt polii de creștere locali. Populația salariată a scăzut la aproximativ 3 milioane de persoane. Pe de altă parte, șomajul rămâne scăzut, la circa 6,5% la mijlocul anului 2005, iar creșterea reală a salariilor a depășit 11% în 2004. Creșterea cu peste 50% a creditului pentru persoane fizice în 2004 și 2005, alături de creșterea salariilor în termeni reali, a determinat o accelerare semnificativă a consumului în ultima perioadă. Aceasta are ca efect creșterea veniturilor din impozite indirecte, dar pe fondul scăderii – unice ca moment – a veniturilor din impozite directe datorită introducerii cotei unice. Chiar în măsura în care nivelul TVA va fi majorat, creșterea veniturilor din impozite indirecte va fi tot un moment unic, urmat de o ajustare în consecință a consumului. Nivelul impozitării are, astfel, efecte care se pot analiza numai în timp, iar indicatorul principal rămâne baza de impozitare menționată anterior.

#### **4.2.4.3. Cadrul procedural**

Împrumuturile municipale sunt inițiate de către primar și trebuie aprobate de către Consiliul Local (cu o majoritate de 2/3), cu avizul Comisiei de Autorizare a Creditelor Locale (compusă din diverși reprezentanți ai Guvernului și un reprezentant al APL în cauză). Schemele de rambursare sunt anexate la bugetul local și sunt aprobate *in corpore* pentru toate creditele contractate.

În situația în care consiliul local sau cel județean nu adoptă bugetul în termenul legal (deseori datorită adversităților politice dintre primar și consiliul local), alocările și transferurile de la bugetul de stat sunt suspendate.

La nivel central, până nu de mult (și în neconcordanță cu cadrul legal), bugetul de stat era adoptat de obicei în primul trimestru al anului. Totuși, bugetul pentru anul 2006 a fost aprobat înainte de încheierea exercițiului fiscal precedent. Fără o imagine clară a alocărilor de la bugetul de stat, bugetarea locală devine astfel un proces afectat de hazard. Până în 2004, mai puțin de 5% din primării aveau bugetul aprobat înainte de luna mai.

La prima vedere, situația menționată mai sus ar sugera încetarea plăților scadente de către APL în contul creditelor contractate, deoarece nici o sursă de venit nu ar fi fost alocată pentru serviciul datoriei. Totuși, în cazul în care bugetul de stat nu este aprobat cu trei zile înainte de 31 decembrie, bugetul anului anterior se va aplica în continuare, până la adoptarea celui nou pentru anul în curs. În același timp, cheltuielile publice locale lunare nu pot fi mai mari de 1/12 din cheltuielile totale ale anului trecut, cu excepția situațiilor bine justificate.

#### **4.2.4.4. Cadrul politic**

În principiu, nu există raporturi de subordonare între APL și autoritățile centrale, și nici între organele APL (între Consiliul Local, Consiliul Județean și Primărie). Legea stipulează autonomia administrativă și financiară a APL.

Pe de alta parte, Președintele Consiliul Județean este reponsabil cu distribuirea fondurilor de reechilibrare către APL. Cota de reechilibrare de 22% este realocată după următorul algoritm: 25% în funcție de populație, suprafață, “capacitate financiară” și baza de impozitare, 75% discreționar, în principal pentru a sprijini APL în procesul de cofinanțare a fondurilor structurale. “Capacitatea financiară” este, fără îndoială, un criteriu subiectiv, fără o metodologie clară, care determină caracterul discreționar al întregii cote de reechilibrare. În același timp, Prefectul (reprezentantul Guvernului la nivel local), are menirea de a “supraveghea legalitatea actelor autorităților locale”, responsabilitate ce se traduce adesea în interferență politică și cvasi-arbitraj în alocarea de fonduri de reechilibrare.

#### **4.2.4.5. Cadrul de reglementare**

### **Rating municipal**

Prevederile legale nu acoperă analiza de creditare sau evaluarea capacității financiare a autorităților publice locale. Creditele acordate APL până în prezent au fost relativ puține ca număr, iar analizele financiare au avut un caracter punctual și ad-hoc. Foarte puține APL au recurs la o analiză mai profundă, iar cel mai adesea un astfel de demers a fost întreprins exclusiv pentru uz intern.

Totuși, în 1998, CNVM a acordat prima autorizație pentru o companie locală de rating, care a și introdus, în 2003, un serviciu de rating pentru obligațiunile municipale. La începutul anului 2005, nici o companie de rating internațională nu acordase vreun calificativ unei autorități publice locale românești. Excepția o constituie Municipiul București, monitorizat de agenția Standard & Poor's.

## **Reglementarea infrastructurii și a utilităților publice**

Diferitele sub-sectoare ce țin de domeniul infrastructurii și utilităților publice prezintă diferite grade posibile de concurență, în funcție de natura activității. Nevoia de reglementare a pieței este, astfel, diferită de la sector la sector.

<b>Grad de concurență</b>	<b>Tip de infrastructură</b>
Înalt	Transport urban
	Electricitate – generare
	Telefonie fixă
	Porturi
	Căi ferate
	Metrou
	Autostrăzi
	Electricitate – distribuție
Redus	Apă și canalizare

Sursa: Gomez-Ibanez, Jose A.; 1998.

Existența sau inexistența unui cadru (bine definit) de reglementare are o influență majoră asupra riscului perceput al capacității viitoare de a genera cash flow a unui proiect de infrastructură. De pildă, existența unui organism de reglementare specific și a unui algoritm clar de calcul al tarifelor la utilități în funcție de inflație, rata agreeată de profit și rata impusă de ameliorare a randamentului industrial ar constitui elemente de stabilitate ale unui plan financiar pentru un proiect de investiții în respectivul sector.

Reglementarea de acest gen este încă la început în România. Consiliul Concurenței nu poate reglementa toate aceste domenii – există limitări ce țin, nu în ultimul rând, de expertiză și resurse fizice.

## **CAPITOLUL 5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

Pentru simplificare, dar și pentru ușurința lecturii, am ales să prezentăm concluziile și recomandările sub formă de listă. Recomandările sunt prezentate în *italice*.

- Capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor de post-aderare nu se situează încă la un nivel suficient, existând multe și serioase slăbiciuni care trebuie rezolvate în perioada care a mai rămas până la momentul aderării. Sigur, afirmația de mai sus trebuie contextualizată; evaluarea prezentată în această lucrare a fost efectuată cu mai bine de un an înainte de data posibilei aderări. Deci, timp ar mai fi. Totuși, comparațiile efectuate cu evaluări ale capacității de absorbție din alte state candidate (în prezent state membre), la momente similare de timp (cu aproximativ un an înainte de aderare) trag un semnal de alarmă suplimentar, ținând cont de locul codaș ocupat de România.
- Printre macroeconiști circulă o glumă: cu cât capacitatea de absorbție ar fi mai mică, cu atât ar fi mai bine pentru echilibrele macroeconomice. Sigur că, o injecție masivă de fonduri va avea efecte care nu pot fi neglijate asupra cererii agregate, ceea ce poate genera presiuni asupra inflației, cursului de schimb, balanței comerciale și contului curent etc. Dar păstrarea echilibrelor macroeconomice este treaba altor specialiști și nu a celor pe care i-a avut în vedere lucrarea de față.
- Există senzația unei oarecare lipse de autoritate și de coordonare a procesului de pregătire pentru administrarea fondurilor comunitare. Până la încheierea negocierilor, Ministerul Integrării Europene era catalizatorul eforturilor, pentru ca România să se prezinte bine și decizia de închidere a diferitelor capitole de negociere să fie luată. O dată cu încheierea acestui proces, lucrurile par a se fi relaxat întrucâtva. Sigur, există angajamente pe care România și le-a asumat, există un proces de monitorizare a realizării acestor angajamente, există planuri (unice sau nu) de acțiune, dar gradul de incertitudine privind deciziile oficialilor de la Bruxelles a scăzut și toată lumea se simte mai confortabil. În fond, clauza de salvagardare poate fi activată din cauza unor domenii bine specificate, iar aderarea se va realiza oricum. Dar miza nu este aceasta. Miza reală în momentul de față este ca România să fie capabilă să absoarbă cât mai mult din fondurile comunitare care i-au fost sau îi vor fi alocate. Pentru ca să cheltuiești cât mai mult (și evident, cât mai eficient) din banii altuia, în principiu, nu te împinge nimeni de la spate. În plus, nu de puține ori, managementul politic al instituțiilor implicate pare a fi destul de puțin implicat și interesat de problematica aceasta, care – să recunoaștem – necesită nu numai un limbaj, dar și cunoștințe specifice.

*Nu suntem nicidecum adepții centralizării. Dar, fără a uita că noțiuni ca descentralizarea sau subsidiaritatea sunt idei cheie în filozofia comunitară, suntem totuși de părere că o oarecare re-centralizare este necesară. Dar nu o re-centralizare a procesului de administrare sau implementare, ci o re-centralizare a procesului de construire a unei capacități administrative de absorbție corespunzătoare. Crearea unui grup de lucru, cu puteri reale (autoritate în obținerea informațiilor, dar și autoritate de decizie), la nivelul Guvernului, care să urmărească (în scopul de a accelera) toate aspectele legate de creșterea capacității de absorbție ar putea fi o idee bună.*

- Structura instituțională de administrare a instrumentelor structurale a fost definită și a primit girul Comisiei Europene în timpul negocierilor de aderare asupra *Capitolului 21*. Organizarea Autorităților de Management și a Organismelor Intermediare a presupus mobilizarea resurselor interne din cadrul ministerelor sau agențiilor care le coordonează, resurse care au fost mai apoi dublate, de regulă, de programe de înfrățire și de asistență tehnică. În general, se poate aprecia că structura instituțională este adecvată, existând din acest punct de vedere premisele unui administrări corespunzătoare. Mai sunt însă unele instituții (în special organisme intermediare) unde locul viitorului punct de contact cu mecanismul de administrare a fondurilor de post-aderare nu este încă stabilit cu exactitate în organigramă. Aceasta se datorează și faptului că responsabilitățile specifice nu au fost încă delegate la nivelul organismelor de implementare.

*În ceea ce privește structura instituțională, ar fi poate necesară o mai bună conectare a întregului sistem de gestiune a fondurilor structurale la nivelurile superioare de decizie din cadrul Guvernului. Comunicarea și dezbaterea regulată, la nivel de miniștri, a problemelor legate de operaționalizarea structurii de gestiune a fondurilor structurale ar fi dezirabilă, pentru a se putea prioritiza corespunzător acest proces.*

- Pe ansamblu, mai puțin de 40% din personal are *experiență* în lucrul cu fonduri comunitare. Și este vorba mai ales de experiență în sensul de a fi primit asistență tehnică sau de a fi monitorizat programe finanțate din fonduri europene. Este mai puțin vorba de realizarea de analize economico-sociale, elaborarea de strategii și cuantificarea obiectivelor de dezvoltare. La nivelul AM-urilor ponderea personalului cu experiență variază între 20% și 40%, existând o singură AM (al cărei departament de planificare/programare cuprinde numai 3 persoane) în care toate persoanele implicate în activitatea de planificare/programare sunt considerate a avea o experiență relevantă. La nivelul OI-urilor, cazul cel mai frecvent este acela al unui număr de 1 – 2 persoane cu experiență în realizarea de analize, elaborarea de strategii și cuantificarea obiectivelor, dar există și două situații în care nici o persoană din departament nu are experiență relevantă în domeniu. În astfel de situații, soluția constă în programe de training, de pregătire a personalului.

*Sunt necesare programe specifice de pregătire a personalului, axate pe aspectele legate de fondurile structurale, la toate instituțiile implicate, dar în special la nivelul OI-urilor. Majoritatea acestora a beneficiat mai degrabă de cursuri cu caracter general sau chiar nepotrivit cu sarcinile pe care le vor avea (managementul stresului, conducere și motivație, managementul conflictelor, comunicare externă etc.). AM CSC este în poziția potrivită pentru a coordona acest proces.*

- Este de aceea limpede că asigurarea resurselor umane și pregătirea acestora rămâne o problemă critică a procesului de gestiune al instrumentelor structurale. O serie de constrângeri bugetare a limitat procesul de recrutare de personal, astfel încât nivelul resurselor umane la sfârșitul anului 2005 este insuficient și relativ departe de angajamentele asumate de România în negocierile la *Capitolul 21*. Pe de altă parte, schemele de personal au fost se pare, în câteva cazuri, supradimensionate, fiind imaginat *ex-ante* fără un grad de detaliere adecvat, pe care doar procesul concret de management și implementare îl poate oferi. În plus, pentru o perioadă de câțiva ani, programele din perioada de pre-aderare (PHARE, ISPA, SAPARD) vor continua să se deruleze în paralel cu programele noi, din perioada post-aderare. Aceasta înseamnă că, în unele instituții, personalul care are deja o oarecare experiență în lucrul cu fondurile comunitare va continua să lucreze pe fonduri de pre-aderare, iar pentru fondurile de post-aderare va fi disponibil personal mai puțin experimentat.

*Este recomandabil a se evita, totuși, trecerea de la o extremă la cealaltă, prin flexibilizarea politicii privind resursele umane. Nu trebuie ca personalul să fie subdimensionat, dar nici nu are sens să fie angajați funcționari publici doar de dragul îndeplinirii unor baremuri formale (a se vedea situațiile când angajările se realizează prin redistribuiri din interiorul aceleiași instituții, fără a exista preocuparea pentru asigurarea competențelor necesare). Toate AM și OI ar trebui să își asume responsabilitatea în ceea ce privește numărul optim de personal care asigură eficiența maximă a gestiunii POS/POR. De asemenea, AM și OI trebuie să fie direct implicate în procesul de angajare de personal, deoarece se presupune că ele și nu direcția de resurse umane a instituției-mamă sunt cele care cunosc cel mai bine de ce anume au nevoie. Implicarea AM CSC (sau, mai degrabă, a grupului de lucru propus mai sus) ar trebui să constituie un sprijin pentru deblocarea resurselor financiare necesare în vederea suplimentării personalului acolo unde este necesar, dar și pentru consultarea în cazul în care există tendința cheltuirii neadecvate a banului public prin supradimensionarea personalului, fără o justificare solidă din partea AM/OI.*

- În contextul creat de nouitatea și complexitatea subiectelor legate de utilizarea fondurilor structurale și de coeziune precum și de lipsa experienței în acest

domeniu *impactul asistenței tehnice primite poate fi determinant*. Majoritatea AM-urilor (70%) și cele mai multe dintre OI-uri au beneficiat și continuă să beneficieze de o astfel de asistență, fapt ce indică o oarecare expunere a personalului la experiențele și cerințele UE.

- Multe dintre programele de asistență tehnică aflate în curs de desfășurare sunt programe de înfrățire instituțională (twinning). Sunt mai multe aspecte care merită relevante aici. În primul rând, în multe situații, implicarea reală a instituțiilor din spațiul comunitar este mai degrabă formală. În al doilea rând, programul asistenței tehnice a fost elaborat, de regulă, de partea străină, care doar în rare cazuri a beneficiat de cunoașterea prealabilă a mediului specific românesc. În al treilea rând, nu de puține ori, conținutul cursurilor de pregătire este determinat și de calificarea experților străini care pot fi mobilizați a veni în România la momente date. Pe scurt, eficiența programelor de twinning nu este cea anticipată, și asta din vina ambelor părți, care au serioase probleme de comunicare și de implicare.

*O analiză a eficienței programelor de twinning pare a fi necesară. Se impune o implicare masivă a acestor programe în construirea capacității de absorbție a instituțiilor românești. Cu alte cuvinte, dacă tot beneficiem de asistență tehnică, trebuie să o folosim la ceea ce avem nevoie. Partea română însă trebuie să își identifice punctele slabe pe care le are și să își formuleze necesitățile. Această evaluare trebuie însă realizată caz cu caz, fiindcă lucrurile stau diferit de la o instituție la alta.*

- Aplicarea Legii nr.490/2004 privind stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare și, în consecință, acordarea unui spor de 75% aplicat salariului de încadrare a determinat obținerea în cadrul AM-urilor și al celor mai multe dintre OI-uri a unor venituri salariale mai mari, atât comparativ cu alte direcții ce nu gestionează fonduri comunitare, cât și comparativ cu alte instituții ale administrației publice din România. *Motivarea resurselor umane rămâne totuși o prioritate*, pentru a se evita plecările de personal în momentul în care acesta ajunge la o expertiză evaluată mai profitabil, din punct de vedere salarial, în sectorul privat. Există elemente non-salariale care pot contribui la menținerea funcționarilor publici, cum ar fi perspectivele legate de carieră, stabilitatea, prestigiul sau expunerea europeană. Este vitală implicarea personalului de management al instrumentelor structurale, prin conștientizarea rolului unic jucat de acestea în dezvoltarea socio-economică a țării. Nu în ultimul rând, salariul trebuie permanent adaptat capacității profesionale și responsabilităților asumate de personalul respectiv.



*Funcționarii publici ar putea fi motivați pozitiv prin stimulente de tip corporatist, de exemplu prin acordarea de bonusuri în funcție de performanța activității. Bonusurile nu trebuie neapărat să fie reflectate direct în salariu sau ca prime, cum de altfel există promisiuni din partea Comisiei Europene că se pot obține. Aceste bonusuri pot fi tichete de vacanță, bonuri de cadouri, asigurări de sănătate etc. În acest mod se poate flexibiliza cadrul rigid al salarizării funcționarilor publici. În plus, ar trebui urgent instituit un sistem real de urmărire a carierei funcționarilor publici, pentru a avea periodic siguranța că angajații de valoare simt importanța pe care le-o acordă sistemul public și a evita pe cât posibil pierderea acestora. O altă recomandare ar viza construcția memoriei instituționale, astfel încât fiecare document sau dezbateră să poată fi arhivat, de preferat pe suport electronic, pentru a nu se pleca de la zero atunci când persoane-cheie din instituție (AM sau OI) ar pleca.*

- Referitor la organizarea cadrului partenerial, s-a constatat că numai 50% dintre AM-uri folosesc în prezent structuri parteneriale extinse, celelalte fiind într-un stadiu relativ avansat de pregătire a acestor structuri. Din punct de vedere calitativ, în construcția structurilor parteneriale majoritatea AM-urilor își selectează partenerii din rândul instituțiilor și organizațiilor reprezentative în domeniile de activitate acoperite de planul sau programul operațional.

*Activitatea trebuie să se desfășoare într-un cadru deschis, atât la nivelul instituției, cât și prin folosirea unui cadru partenerial extins. În primul caz, ne referim la relațiile de colaborare cu celelalte departamente ale instituției, iar în cel de-al doilea, considerăm folosirea unui cadru partenerial extins drept o condiție esențială pentru desfășurarea activității de programare, reprezentând totodată și una dintre cerințele obligatorii pentru programarea Fondurilor Structurale și de Coeziune.*

- Coerența, coordonarea și lipsa de suprapuneri a programelor operaționale, focalizarea lor pe problemele cu adevărat importante sunt aspecte deosebit de importante. Toate acestea nu pot fi realizate din birou sau de o instituție coordonatoare, printr-o abordare de sus în jos. Ele se pot realiza doar printr-o abordare de jos în sus, bazată pe parteneriate reale. Dacă toate AM-urile participă la grupurile de lucru constituite în scopul coordonării planificării de ansamblu a dezvoltării naționale, în ceea ce privește participarea la grupurile de lucru constituite pentru elaborarea altor programe operaționale se constată că numai jumătate dintre AM-uri sunt implicate în elaborarea altor programe operaționale.

*Alături de participarea la grupurile de lucru constituite pentru elaborarea programului operațional aflat în coordonare, toate AM-urile trebuie să participe și în grupurile de lucru constituite pentru elaborarea celorlalte programe operaționale, precum și în grupurile de lucru constituite pentru planificarea de*

*ansamblu a dezvoltării naționale (de exemplu: Comitetul Inter-instituțional pentru elaborarea PND), realizând astfel o programare coerentă, lipsită de suprapuneri și divergențe. OI-urile trebuie și ele implicate de asemenea în aceste structuri partenoriale.*

- Sistemele, procedurile și instrumentele avute în vedere pentru managementul instrumentelor structurale vor fi clădite în timp, pe măsură ce se va învăța din mers<sup>44</sup> care sunt cele mai eficiente alternative. Eforturile depuse pentru implementarea Sistemului Unic de Management al Informației (SMIS) au început să dea roade, existând speranța de a deveni complet funcțional în anul 2006. Evaluarea și monitorizarea sunt procese noi, care au început timid, existând însă un puternic sprijin din partea asistenței tehnice externe, contractată prin programul PHARE. Aceste două procese vor aduce cu ele o mai mare responsabilizare a instituțiilor publice implicate, și le va eficientiza comportamentul. Informarea și transparența sunt tare mai vechi ale administrației publice, care vor fi schimbate prin cerințele comunitare de a avea un parteneriat permanent și deschis cu societatea.

*O provocare majoră a perioadei următoare este internalizarea capacității de evaluare și monitorizare, pentru a scădea dependența de asistența tehnică externă, foarte scumpă, și care nu permite acumulări prea mari de memorie instituțională. Un prim pas este acela de formare, mai ales cea de tip „la locul de muncă”<sup>45</sup> și nu cea teoretică, necesară și ea de altfel. Un al doilea pas este acela de externalizare graduală către instituții de cercetare-evaluare-monitorizare autohtone. Acest pas nu trebuie văzut ca un rabat de la calitate, ci trebuie gândit ca un progres firesc spre capacități independente de evaluare și monitorizare, localizate în sectorul privat sau în cel neguvernamental de tip ONG.*

- În ceea ce privește folosirea instrumentelor, manualelor și procedurilor de lucru, se remarcă faptul că numai o singură AM dispune de o serie de proceduri de lucru, majoritatea celorlalte AM-uri fiind abia în faza de elaborare a acestora. Lipsa procedurilor de lucru și absența metodologiilor detaliate, în conexiune cu structura fragilă a unora dintre instituțiile implicate, pot constitui o amenințare importantă asupra procesului de absorbție.

*Considerăm de aceea că elaborarea și punerea în practică în cel mai scurt timp posibil a unor proceduri de lucru este esențială pentru desfășurarea eficientă a activităților de planificare și programare. În plus, aceasta poate elimina parțial efectele unei posibile mobilități crescute a personalului și poate contribui direct la creșterea nivelului de cunoștințe și a profesionalismului angajaților.*

---

<sup>44</sup> learning by doing (eng.);

<sup>45</sup> on job training (eng.);

*Multe dintre măsurile care vor fi cuprinse în programele operaționale vor cuprinde aspecte legate de problematica ajutorului de stat. În acest domeniu există reguli specifice și, de aceea, implicarea Consiliului Concurenței este imperios necesară încă din această etapă de programare.*

Prin analiza capacității financiare, ne-am referit în principal la metodologia de evaluare a riscului de credit. Astfel, în ceea ce privește capacitatea de a se îndatora, APL din România se confruntă cu o serie de probleme, atât de ordin subiectiv, cât și obiectiv. Din categoria problemelor surmontabile putem menționa, spre a fi analizate mai departe și corectate:

- Absența unui audit independent și slaba calitate a datelor financiare.
- Structura perfectibilă a situațiilor financiare din punct de vedere al analizei de risc.
- Carențele în cadrul de reglementare al diferitelor domenii de infrastructură.
- Plafon arbitrar și nepersonalizat al gradului de îndatorare.
- Absența unor prevederi care să reglementeze situația de insolvabilitate a APL.
- Dificultatea și lipsa de celeritate a executării garanțiilor.

Cu privire la elementele obiective acestea nu pot fi depășite decât fie în timp, fie prin evoluția și maturizarea întregului mediu economic, social și politic românesc:

- Inexistența unor serii temporale privind capacitatea de rambursare a APL.
- Incertitudinea semnificativă asupra veniturilor APL (interguvernamentale și proprii).
- Riscul politic rămâne ridicat.

## **BIBLIOGRAFIE**

### **I Acte legislative**

#### √ **România**

1. Legea 151/1998 cu modificările făcute prin Legea 315/2004 privind dezvoltarea regională în România;
2. Legea 500/2002 privind finanțele publice;
3. OUG 45/2003 privind finanțele publice locale, modificată (Legea 108/2004, Legea 313/2004, OUG 9/2005);
4. Legea 64/1995 privind reorganizarea juridică și falimentul, modificată (Legea 192/2004);
5. Legea 58/1998 privind activitatea bancară, modificată (Legea 246/2002, Legea 437/2001, Legea 357/2002, Legea 485/2003);
6. Legea 213/1998 privind proprietatea publică;
7. Legea 99/1999 privind accelerarea reformelor economice;
8. Legea 215/2001 privind administrațiile publice locale, modificată (Legea 738/2001, Legea 216/2002);
9. Legea 571/2003 privind Codul Fiscal, modificată (ultima modificare OUG 24/2005);
10. Legea 313/2004 privind datoria publică;
11. Legea 339/2004 privind descentralizarea;
12. Ordinul MF 94/2001 privind armonizarea standardelor de contabilitate cu Directiva 4 CEE și IAS;
13. OUG 22/2002 (Legea 288/2002) privind obligațiile de plată ale instituțiilor publice;
14. OUG 146/2002 privind utilizarea fondurilor de la Trezoreria Statului, modificată (Legea 201/2003);
15. Tratatul de aderare la UE a Bulgariei și României, 2005;
16. Documentul Complementar de Poziție la Capitolul 21 – Politica Regională și Coordonarea Instrumentelor Structurale;

#### √ **Uniunea Europeană**

17. COM(2004) 101 final/2 din 26.02.2004: “Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged UNION 2007-2013”
18. COM(2004) 487 final: “Financial Perspectives 2007-2013”
19. COM(2004) 657 final – “2004 Regular Report on Romania’s progress towards accession”;

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

20. Commission regulation setting out detailed rules in application of Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (COM (2005) 7979 of 12 April 2005);
21. Communication From The Commission To The Member States of 2 September 2004 laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III (2004/C 226/02);
22. Communication from the Commission to the Member States of 7 May 2001 “INTERREGIONAL COOPERATION”, Strand C of the Interreg III Community initiative Commission communication C(2001) 1188 final, (2001/C 141/02);
23. European Commission, “Guide to the Cohesion Fund 2000-2006” (February 2000);
24. Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund (COM(2004) 494 of 14 July 2004);
25. Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund (COM (2004) 492 of 14 July 2004);
26. Proposal for a Council Regulation on European Fisheries Fund (COM(2004) 497 of 14 July 2004);
27. Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (COM(2004) 490 final of 14 July 2004);
28. Proposal for a Council Regulation on the financing of the common agricultural policy (COM(2004) 489 final of 14 July 2004);
29. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (COM(2004) 495 of 14 July 2004);
30. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund (COM(2004) 493 of 14 July 2004);
31. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC) (COM (2004) 496 of 14 July 2004).
32. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003;

### **II Cărți și studii**

33. Boncea, M., Caraman, S., Stretean, S., Ștefancu, A. (2003) *Ghid de utilizare a OUG 45/2003 privind finanțele publice locale*, USAID;

*Institutul European din România – Studii de impact III*

34. Calușeru, G., Ghinea, A., Nicola, I., Stretean, S. (2003) *Local Government Borrowing: Regulation and Practice. Country report – Romania*, Institutul pentru Politici Publice;
35. Crothers, J. D. (1995) ‘*Project Finance in Central and Eastern Europe from a Lender’s Perspective: Lessons Learned in Poland and Romania*’, McGill Law Journal, 41, pp. 286-295;
36. DeAngelis, M., Călușeru, G., Bulboacă, A. (2002) ‘*Creditarea și finanțarea municipală în România – cadrul legal și strategii în domeniu*’, USAID Policy Paper;
37. EPC/ECFIN/225/2004 - “*The structural challenges facing the candidate countries (Bulgaria, Romania, Turkey) – a comparative perspective*”;
38. Filipiak, Ewa (2004) “*Les administrations publiques polonaises face aux fonds structurels et au fonds de cohésion européens: Quelle capacité d’absorption a la veille de l’adhésion à l’union européenne?*”, DEA Aires Politiques Comparées, Europe post-communiste, Ecole Doctorale de Sciences-Po;
39. Giosan, V., Tobă, M. (2004) *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România – impactul aplicării OUG nr. 45/2003*, Institutul pentru Politici Publice.
40. Gomez-Ibanez, J. A. (1998) *Commitment and Flexibility: Strategies for Regulating Privatized Infrastructure*, working draft, Harvard University.
41. Horvat, A. (2004) *Absorption problems in the EU Structural Funds. Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia*, National Agency for Regional Development of Slovenia.
42. INS (Institutul Național de Statistică) (2004) *Anuarul Statistic al României – 2003*;
43. INS (Institutul Național de Statistică) (2005) *Anuarul Statistic al României – 2004*;
44. IPP & APD (Institutul pentru Politici Publice și Asociația Pro Democrația) (2001) *Bugetele locale între teorie și practică*;
45. Kehew, R. (2000) *Contractarea unui împrumut pentru a îmbunătăți piața centrală din Focșani*, USAID/RTI, Programul privind Administrația Publică Locală;
46. Kehew, R., Giosan, V. et al (2001) *Manual de evaluare preliminară a credibilității financiare a autorităților publice locale din România utilizând indicatori financiari primari*, USAID/România, Programul privind Administrația Publică Locală;
47. LABOUR ASOCIADOS S.L.L, (2003) “*Analysis of the impact of community policies on regional cohesion: Final Report*” , DG REGIO, European Commission, Bruxelles;
48. NEI (2002), “*Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; Principal Report, Final Report*”, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam;
49. NEI (2002a), “*Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; Country Reports*”, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam;

### *Institutul European din România – Studii de impact III*

50. NEI (2002b), “*Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; Sectoral Reports*”, prepared by the NEI Regional and Urban Development for the EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam;
51. ÖIR in association with LRDP and IDOM (2003), “*A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds: Final Report*”, Vienna;
52. Peterson, G. E. (1998) *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, prepared for World Bank;
53. PMAI (Primăria Municipiului Alba Iulia) (2002) *Prospect Obligațiuni Municipale*.
54. PMB (Primăria Municipiului Bacău) (2004) *Prospect de ofertă publică primară de obligațiuni municipale emise de Municipiul Bacău*.
55. PMT (Primăria Municipiului Timișoara) (2003) *Prospect Obligațiuni Municipale*.
56. S&P (Standard & Poor’s) (1997) ‘*Behind the Ratings – Rating Local and Regional Governments in Emerging Markets*’, Standard and Poor’s CreditWeek, August.
57. S&P (Standard & Poor’s) (1997) ‘*Rating Regional and Local Governments*’, Global Ratings Criteria: Latin America;
58. S&P (Standard & Poor’s) (2003) *Public Finance Criteria*;
59. S&P (Standard & Poor’s) (2004a) ‘*Central and East European Local and Regional Governments*’, Sector Review.
60. S&P (Standard & Poor’s) (2004b) ‘*Research: City of Bucharest*’, RatingDirect.
61. S&P (Standard & Poor’s) (2005a) ‘*Central & Eastern European Local Government Review*’, International Public Finance Ratings;
62. S&P (Standard & Poor’s) (2005b) “*Western European Local & Regional Government Credit Survey 2005*” International Public Finance Ratings;
63. Spofford, T. (2002) ‘*Descentralizare fiscală, creditare municipală și furnizarea de servicii publice în România – strategii pentru sprijinirea integrării politicilor de reformă*’, USAID Policy Paper;

### **III Pagini internet**

64. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/ns\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/ns_fr.htm).
65. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html)
66. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm)
67. <http://www.mie.ro>
68. <http://www.mfinante.ro>