

**Orientări metodologice pentru programarea
fondurilor europene destinate unei dezvoltări
inteligente, durabile și incluzive
2014-2020**

Junie 2012

Orientări metodologice pentru programarea fondurilor europene destinate unei dezvoltări inteligente, durabile și incluzive 2014-2020

Cuprins

1. Contextul general	3
2. Considerații generale privind documentele de programare.....	6
3. Procesul de programare.....	13
4. Calendar detaliat.....	16

1. Context

În luna octombrie 2011, Comisia Europeană a prezentat primele propuneri privind pachetul legislativ referitor la Politica de Coeziune, respectiv Politica Agricolă Comună și Politica Comună pentru Pescuit, pentru perioada 2014-2020. Înainte de a fi adoptate în mod oficial de Consiliul Uniunii Europene și de Parlamentul European, propunerile de regulamente sunt supuse negocierii cu Statele Membre ale Uniunii Europene.

Prezentele orientări metodologice vor fi actualizate în funcție de conținutul final al Regulamentelor Europene.

1.1. *Politica de Coeziune și celelalte politici europene în perioada 2014-2020*

Întrucât se preconizează că Regulamentele pentru perioada 2014-2020 vor fi aprobate spre sfârșitul anului 2012 – începutul anului 2013, se impune ca procesul de programare la nivel național să se desfășoare în paralel cu negocierile de la nivel european.

Ministerul Afacerilor Europene (MAEur) va coordona elaborarea documentelor de programare pentru perioada 2014-2020, plecând de la aceste orientări metodologice care au la bază propunerea inițială a CE (octombrie 2011) privind Regulamentele pentru perioada 2014-2020, care indică principalele caracteristici ale viitorului proces de programare:

- concentrarea tematică asupra priorităților Strategiei Europa 2020 pentru o “creștere inteligentă, durabilă și incluzivă”, transpusă în **Cadru Strategic Comun (CSC)** la nivel european;
- un cadru unic de programare la nivelul fiecărui Stat Membru – numit **Contract /Acord de Parteneriat (C/AP)** 2014-2020 (care să înlocuiască actualul Cadru Strategic Național de Referință 2007-2013) și care va acoperi instrumentele structurale și fondurile destinate dezvoltării rurale și pescuitului, respectiv: Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), FEADR (Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală) și FEPM (Fondul European pentru Pescuit și afaceri Maritime); aceste fonduri, programate prin CSC, vor contribui la realizarea obiectivelor Uniunii privind o creștere inteligentă, durabilă și incluzivă;
- posibilitatea de a putea elabora programe multi-fond în cazul implementării instrumentelor structurale;
- oportunități extinse pentru abordarea teritorială a programării;
- un accent crescut pe performanța și monitorizarea rezultatelor;
- orientarea specifică a cheltuielilor către realizarea priorităților Uniunii și delimitarea clară a sumelor alocate în acest scop;
- impunerea unor condiționalități macroeconomice, ex-ante și ex-post pentru accesarea/cheltuirea fondurilor;
- simplificarea procesului de implementare și un mai bun management al fondurilor.

1.2. *Scopul orientărilor metodologice*

Prezentele orientări metodologice au în vedere, în principal, **stabilirea unor linii directoare pentru procesul de programare pentru perioada 2014-2020**. Orientările metodologice descriu astfel **principalele elemente ale diverselor tipuri de documente programatice** care urmează să fie elaborate, precum și **etapele procesului de programare** – inclusiv metodele de analiză a nevoilor de dezvoltare, de formulare a strategiei și de desfășurare a procesului de consultare în parteneriat. Se au în vedere, de asemenea, o serie de aspecte operaționale, precum definirea atribuțiilor principalelor entități participante la proces, cât și modul în care va fi realizată construcția instituțională care va susține viitoarele programe operaționale.

Toate aspectele care nu sunt detaliate în actualele orientări metodologice, vor fi clarificate ulterior, sub forma unor Fișe, ce se vor constitui în Anexe la Orientările metodologice. Fișele vor fi dezvoltate de MAEur pe baza documentelor subsecvente propunerilor de regulamente elaborate de către Comisia Europeană și în funcție de evoluțiile decizionale pe plan european și național.

La momentul actual, există o multitudine de opțiuni și întrebări deschise privind abordarea procesului de

programare pentru perioada 2014-2020, multe dintre acestea neputând fi clarificate decât după definitivarea cadrului legislativ la nivel european. Pe de altă parte, adoptarea cu întârziere a unor decizii la nivel național poate crea dificultăți mari în recuperarea timpului pierdut în procesul de programare.

Orientările metodologice de programare vor fi adaptate/completate pe parcurs, în funcție de o serie de decizii importante care vor fi adoptate la nivel național în cursul anului 2012. Cele mai importante dintre acestea sunt evidențiate în tabelul de mai jos.

Decizii care vor influența Orientările metodologice de programare pentru perioada 2014-2020

- Legătura dintre Politica de Coeziune pentru perioada 2014-2020 și Programul Național de Reformă și Programul de Convergență, precum și cu alte strategii naționale/sectoriale, inclusiv cele **stabilite prin regulamentele europene ca fiind condiționalități ex-ante**;
- Elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regională care vor fundamenta intervențiile publice în plan regional;
- Numărul și aria de acoperire a viitoarelor Programe Operaționale – inclusiv dimensiunea lor teritorială, caracteristicile de tip mono sau multi-fond;
- Responsabilitățile privind managementul programelor și cadrul instituțional;
- Reconsiderarea sistemului național de asigurare a resurselor naționale de co-finanțare.

Totodată, se impune formalizarea procesului de consultare și durata optimă a acestuia, precum și formatul optim pentru viitoarele „Documente Cadru de Implementare”.

1.3. Premise principale

În scopul îmbunătățirii implementării politicii de coeziune în România pentru perioada 2014-2020, în special având în vedere nivelul redus al absorbției pentru perioada 2007-2013, prezentele orientări metodologice pleacă de la premisa necesității unei noi abordări programatice, cu următoarele caracteristici principale:

- un accent deosebit, încă din stadiul incipient al procesului de programare, asupra sistemului și regulilor de implementare a programelor;
- concentrarea asupra unui număr relativ redus de priorități/obiective tematice și domenii majore de intervenție/priorități de investiții, în vederea maximizării impactului fondurilor și asigurării unei eficiențe crescute în procesul de management;
- un proces de consultare partenerială bine gestionat;
- asigurarea capacității administrative adecvate a structurilor desemnate cu managementul programelor operaționale;
- stabilirea mecanismelor pentru eliminarea obstacolelor administrative și legislative care împiedică implementarea fără probleme și la timp a proiectelor;
- dezvoltarea unui portofoliu solid de proiecte mature și a unor scheme financiare de diverse tipuri și valori, care să acopere cel puțin primii 3 ani de implementare.

În termeni operaționali, orientările metodologice au în vedere crearea condițiilor pentru un număr suficient de proiecte aprobate și o creștere semnificativă a fondurilor absorbite începând cu primul an de implementare. Acesta ar trebui să reprezinte un obiectiv principal al procesului de programare pentru perioada 2014-2020.

Un element esențial care va fi luat în considerare este ca procesul de programare pentru perioada 2014-2020 să se concentreze pe acele aspecte care pot duce la o creștere reală a cheltuirii fondurilor, precum și la stabilirea unor ținte realiste de absorbție. Capacitatea actuală de absorbție a fondurilor va juca un rol central în procesul de negociere cu Comisia Europeană pentru următoarea perioadă de programare.

1.4. Calendarul orientativ al procesului de programare

În ceea ce privește derularea procesului de programare a fondurilor europene destinate unei creșteri inteligente, durabile și incluzive în România, MAEur, prin Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) a demarat procesul de programare pentru perioada 2014-2020 în luna ianuarie 2012, prin organizarea Conferinței „Lansarea procesului de programare la nivel național a fondurilor europene destinate unei dezvoltări inteligente, durabile și incluzive”. MAEur este preocupat de îmbunătățirea întregului proces, luând în considerare lecțiile învățate în perioada 2007-2013.

Între prioritățile MAEur în cadrul procesului de programare 2014-2020 se înscriu asigurarea unui proces de consultare și parteneriat mai larg și pe o perioadă mai lungă de timp, transmiterea versiunilor finale ale documentelor de programare cât mai curând posibil la Comisia Europeană și pregătirea în paralel a documentelor de implementare, inclusiv a ghidurilor pentru beneficiari precum și dezvoltarea unui portofoliu adecvat de proiecte mature. Evaluarea ex-ante a documentelor de programare și Evaluarea Strategică de Mediu vor fi inițiate astfel încât să sprijine întregul proces de programare (se impune realizarea acestora în paralel cu procesul de programare și nu la finalizarea acestuia, așa cum s-a întâmplat în perioada 2007-2013).

Calendarul detaliat al activităților este prezentat la finalul acestui document (pag. 16).

2. Considerații generale privind documentele de programare

În elaborarea documentelor de programare pentru perioada 2014-2020 se vor avea în vedere atât reglementările europene și naționale în domeniu, cât și alte documente programatice și strategice specifice la nivel european și național, după cum urmează:

- Strategiile europene orizontale/ sectoriale cu impact asupra priorităților de dezvoltare și obiectivelor care trebuie atinse de Statele Membre: precum Strategia Europa 2020 (inclusiv cele șapte *'inițiative emblematică'* – flag ships), strategiile pentru creștere și ocupare etc.;
- Regulamentele europene privind Politica de Coeziune, Politica Agricolă Comună și Politica Comună în domeniul Pescuitului, Cadrul Strategic Comun, precum și regulamentele specifice pentru fiecare Fond în parte, inclusiv cele pentru FEADR și FEPM;
- Constrângerile financiare și condiționalitățile la nivel european, care determină alocările financiare la nivelul fiecărui Stat Membru sau la nivel sectorial/regional; fondurile disponibile și restricțiile aferente;
- Documente de planificare și politicile relevante la nivel național – care vizează aceeași perioadă de programare sau o perioadă mai scurtă, dar care au un impact asupra procesului de planificare sau în ceea ce privește obiectivele stabilite (precum Programul Național de Reformă, strategiile în domeniul energetic, alte strategii sectoriale de actualitate etc.)

2.1. Tipuri de documente programatice

În vederea programării fondurilor europene care contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii privind creșterea inteligentă, durabilă și incluzivă, vor fi elaborate următoarele categorii de documente de programare, în conformitate cu propunerile regulamentelor europene:

- „Contractul/Acordul de Parteneriat” (C/AP), care va înlocui actualul Cadru Strategic Național de Referință și va stabili orientările strategice naționale finanțabile atât din Instrumentele Structurale – FEDR, FSE și Fondul de Coeziune, cu excepția celor din cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană – cât și din FEADR și FEPM;
- Programele Operaționale (PO): documente de programare la nivel sectorial / teritorial (programele finanțate din instrumente structurale pot fi mono sau multi-fond);
- Programele (P): programul național pentru dezvoltare rurală și programul operațional pentru pescuit, programe din domeniul dezvoltării rurale și pescuitului, în cazul finanțărilor din FEADR și FEPM;
- Documentele de implementare: documente care prezintă detaliile practice de implementare la nivel de

‘prioritate de investiții’ (similar actualelor Documente Cadru de Implementare); aceste documente nu sunt solicitate expres de regulamentele europene, dar ele sunt esențiale pentru asigurarea unui proces de implementare eficient. Pe parcursul procesului de programare, se va stabili conținutul și aria de acoperire a acestor documente. Modalitatea în care astfel de documente de implementare sunt aplicabile și FEADR, respectiv FEPM se va stabili pe parcurs.

Aria de acțiune a fiecărui Program Operațional/Program trebuie definită având în vedere aspectele critice menționate mai sus, precum și modul în care pot fi cel mai bine atinse obiectivele strategice naționale/teritoriale. Chiar atunci când se are în vedere definirea unor aspecte strategice, nu trebuie subestimată importanța clarificării detaliilor practice de implementare, în scopul definirii unei abordări cât mai realiste pentru atingerea rezultatelor dorite.

2.2. Structura orientativă a documentelor de programare

Deși structura detaliată a documentelor de programare va putea fi stabilită doar după adoptarea versiunii finale a regulamentelor europene privind finanțarea Politicii de Coeziune (PC), precum și a Politicii Agricole Comună și a Politicii Comune de Pescuit, cel mai probabil se va avea în vedere o structură similară celei adoptate pentru perioada 2007-2013.

Structura orientativă a documentelor de programare conține următoarele elemente principale:

- Analiza socio-economică/analiza disparităților de dezvoltare
- Strategia/justificarea obiectivelor tematice stabilite spre finanțare (cu prezentarea complementarităților între intervenții, precum și a conexiunilor cu strategiile naționale și europene)
- Principalii indicatori de rezultat
- Programarea financiară
- Detalii de implementare
- (Rezumat al) Evaluarea ex-ante/ Evaluarea Strategică de Mediu
- Alte elemente specifice solicitate de regulamente (ex. în C/AP va fi inclusă lista programelor operaționale, cu excepția programelor privind cooperarea teritorială europeană, ș.a.)

Fiecare dintre aceste elemente va avea un conținut și o abordare diferite, în funcție de tipul documentului de programare (C/AP sau PO/P), urmând a fi adaptate la cerințele regulamentelor europene. Există de asemenea o serie de condiționalități, care – conform prevederilor propunerilor de Regulamente CE – vor juca un rol deosebit de important, atât în etapa de programare și în etapa de implementare, prin influența asupra valorilor alocate pentru un anumit domeniu/regiune/stat membru. Aceste condiționalități pot fi de natură macroeconomică, fiscală sau la nivel de politici, sub forma unor condiționalități ex-ante sau ex-post.

În tabelul de mai jos sunt prezentate comparativ principalele elemente componente pe fiecare tip de document programatic în parte.

Conținutul cadru al documentelor de programare – Analiză comparativă			
Elemente	Acordul de Parteneriat	Programe	Documente cadru de implementare
Analiza socio-economică	Situația macro-economică, tendințe, analiza disparităților de dezvoltare	Analiza sectorială (la nivel de domeniu/subdomeniu socio-economic) sau analiza regională (dacă e cazul)	Nu este cazul
Analiza SWOT	La nivel național	La nivel de PO	Nu este cazul
Strategia	Definește obiectivele la nivel național și temele prioritare la nivel național, pe baza analizei situației curente, a obiectivelor tematice stabilite prin CSC la nivel european și a Cadrlui Strategic Național de Dezvoltare 2014-2020,	Definește obiectivele specifice la nivelul fiecărui PO, pe baza situației specifice la nivelul fiecărui sector în parte/ la nivel teritorial,	Nu este cazul

Conținutul cadru al documentelor de programare – Analiză comparativă

Elemente	Acordul de Parteneriat	Programe	Documente cadru de implementare
	precum și principalele rezultate preconizate	în concordanță cu obiectivele tematice stabilite în Acordul de Parteneriat	
Definirea și descrierea axelor prioritare/ priorităților de investiții	Temele Prioritare și obiectivele tematice conduc în mod logic la stabilirea Programelor Operaționale/ Programelor	Axele Prioritare vor răspunde obiectivelor tematice din Acord și acoperă domenii clar stabilite și duc la priorități de investiții, fiecare prioritate de investiție având obiectivele sale specifice Vor fi identificate prioritățile de investiții la nivelul fiecărei axe prioritare, inclusiv din perspectiva noilor propuneri privind instrumentele de dezvoltare teritorială	Prioritățile de investiții/ operațiunile corespund domeniilor specifice stabilite prin AP la nivelul PO și vor descrie modalitățile concrete de implementare Criterii de eligibilitate și selecție pentru beneficiari și proiecte
Coerența cu strategiile europene (secțiunea poate fi exprimată ca „teme horizontale”)	În principal, legătura cu Strategia Europa 2020 și alte strategii europene. Conexiunile la nivel macroeconomic	Strategii la nivel sectorial Detalii privind acțiunile pentru protecția mediului, asigurarea egalității de șanse, în domeniul schimbărilor climatice etc.	Nu este cazul
Coerența cu strategiile naționale	Programul Național de Reformă Strategiile la nivel național/sectorial/teritorial	Strategiile naționale/ sectoriale/ teritoriale	
Indicatori și ținte	Vor fi stabiliți indicatorii aferenți principalelor intervenții. Indicatorii de rezultat reprezintă variabile măsurabile ce oferă informații cu privire la rezultatele preconizate și care vor fi utilizați în sistemul de evaluare a performanțelor pe parcursul implementării	Vor fi stabiliți indicatori de realizare (de output) și indicatori de rezultat corespunzători obiectivelor specifice ale priorităților de investiții. Se va ține cont de posibilitatea includerii indicatorilor comuni din regulamentele specifice fiecărui fond.	Sunt transferați și detaliați pe tipuri de intervenții indicatorii de realizare și de rezultat stabiliți la nivelul PO
Planul financiar	Obiective tematice/Fonduri/PO/priorități	Pentru fiecare Fond/ Axa prioritară în parte	Va fi detaliat la nivel de prioritate de investiții/ operațiune Vor fi stabilite ratele de cofinanțare publică/privată în funcție de tipul de intervenție, inclusiv elementele referitoare la diverse tipuri de ajutor de stat/de minimis.
Analiza de impact și verificarea aditionalității	Impactul la nivel macroeconomic asupra PIB și ratei șomajului și, dacă este posibil, asupra altor indicatori macro-economici (modelarea	La nivel sectorial/teritorial – posibil să includă	Nu este cazul

Conținutul cadru al documentelor de programare – Analiză comparativă			
Elemente	Acordul de Parteneriat	Programe	Documente cadru de implementare
	macroeconomică). Verificarea adiționalității conform prevederilor din regulament	rezultatele modelării macroeconomice	
Detalii de implementare	Descriere sumară – prezentarea instituțiilor responsabile și definirea mecanismelor de coordonare și corelare; rezumat al modului în care sunt îndeplinite condiționalitățile ex-ante, inclusiv cele privind capacitatea administrativă	Descrierea detaliată a aranjamentelor de management, monitorizare, control, certificare și audit. Diagrama fluxurilor financiare. Capacitatea administrativă a AM/OI	Mențiuni privind Organismul intermediar, dacă este cazul; Unitatea de plata
Evaluarea ex-ante & Evaluarea Strategică de Mediu (SEA)	Rezumat al evaluărilor ex-ante realizate la nivelul Programelor Operaționale/Programelor – în funcție de cerințele din regulamente; dacă va fi cazul, evaluarea sistemelor existente pentru schimbul electronic de date și a acțiunilor planificate pentru a se asigura că toate schimburile de informații între beneficiari și autoritățile responsabile pentru gestiunea și controlul programelor pot fi desfășurate exclusiv prin schimb electronic de date	Evaluarea ex-ante transmisă împreună cu primul draft al PO ¹ Evaluarea ex-ante va conține SEA pentru PO -urile relevante	Nu este cazul
Condiționalități	Condiționalități macroeconomice/ex-ante, tematice și orizontale	Condiționalități ex-ante tematice și orizontale	Nu este cazul
Proiecte	Nu este cazul	Lista indicativă a proiectelor mature / majore	Lista proiectelor/schemelor (preselectate)

2.3. Procesul de consultare în parteneriat

O participare activă a tuturor celor implicați în procesul de programare 2014-2020, printr-o mai bună organizare a procesului de consultare, poate aduce o valoare adăugată suplimentară acestui proces, conducând la creșterea responsabilității tuturor celor interesați.

Consultările ar trebui organizate în anumite etape ale procesului, inclusiv:

- La nivelul analizei nevoilor de dezvoltare, în vederea verificării acurateței analizei efectuate și, eventual, a îmbunătățirii acesteia;
- La nivelul stabilirii PO și a Axelor Prioritare, respectiv în ceea ce privește prioritizarea investițiilor: la acest ultim nivel, consultarea este deosebit de importantă întrucât procesul devine relevant pentru mulți dintre cei interesați doar în diverse domenii specifice;
- Pot avea loc consultări ad-hoc în diverse momente ale procesului de programare, inclusiv pentru

¹ Se propune ca responsabilitatea evaluării ex-ante și SEA să fie preluată de Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul ACIS (MAEur) care, prin intermediul unui acord cadru, ar putea furniza evaluările necesare în timp util și o coordonare națională a întregului proces.

soluționarea eventualelor divergențe între nevoile sau conceptele contradictorii.

Consultarea poate lua diverse forme:

- **Consultare formalizată**, în cadrul unor structuri stabilite printr-un document adoptat de Guvern, în cadrul unor comitete consultative - un comitet consultativ cuprinde cei mai importanți și reprezentativi parteneri economici și sociali, pentru un anumit domeniu, la nivel național.

În principiu, se recomandă următoarea structură a parteneriatului:

- Pentru Contractul/Acordul de Parteneriat – Comitetul Interinstituțional pentru elaborarea Acordului de Parteneriat (CIAP), care urmează să fie înființat la începutul procesului de programare și care va avea ca scop principal validarea diverselor etape ale elaborării C/AP precum și a Programelor Operaționale/Programelor;
- Pentru diverse domenii de intervenție - Comitete Consultative organizate ca secțiuni ale CIAP, care pot fi:

10 Comitete Consultative Tematice, organizate pe următoarele domenii:

- Transporturi
- Mediu și schimbări climatice
- Competitivitate și eficiență energetică
- Comunicații și tehnologia informațională
- Educație
- Ocupare, incluziune socială și servicii sociale
- Servicii de sănătate
- Turism, cultură și patrimoniul cultural
- Dezvoltare rurală, agricultură și pescuit
- Administrație și bună guvernare

2 Comitete Consultative reprezentative pentru dezvoltarea regională și pentru dimensiunea teritorială:

- Comitetul Consultativ privind Dezvoltarea Regională (CCDR)
- Comitetul Consultativ privind Coeziunea Teritorială (CCCT).

Rolul acestor comitete consultative este de a stabili și prioritiza investițiile la nivel sectorial și regional, pe baza documentelor realizate în cadrul mai multor **grupuri de lucru** subsecvente. Propunerile formulate de către comitetele consultative sunt dezbătute în CIAP, la nivelul căruia este agreată gruparea domeniilor de intervenție corespunzătoare fiecărui document de programare, precum și principalele elemente privind modalitățile de implementare, monitorizare și evaluare.

- **Consultarea cu diverse organizații/instituții guvernamentale** (consultare partenerială restrânsă) poate avea loc în cadrul:

- **Grupurilor de lucru**, organizate în cadrul Comitetelor Consultative și care vor include instituțiile publice cu responsabilități în domeniu ; acestea se vor reuni ori de câte ori este nevoie, în vederea discutării aspectelor operaționale, precum și a aspectelor de politică/programare.

- **Focus grupurilor la nivel tehnic**: organizate cu participarea experților / consultanților din diverse instituții de cercetare, instituții/organizații publice și/sau din rândul Beneficiarilor. Acest tip de consultare, fără a fi formalizat, poate fi util în special pentru analiza socio-economică a nevoilor și analiza aranjamentelor de implementare, precum și pentru definirea anumitor aspecte strategice (precum polii de creștere - factori determinanți pentru asigurarea sinergiilor teritoriale și complementarității acțiunilor care urmează să fie implementate etc.).

- **Consultarea publică** - poate avea două forme:

- Consultarea pe Internet: în acest caz, oricine poate transmite un comentariu cu privire la documentele postate pentru consultare, în contextul unui forum sau pe e-mail; în acest sens, o secțiune dedicată va fi creată pe pagina de Internet www.fonduri-ue.ro și www.maeur.ro ;
- Dezbateri publice organizate în centre urbane ca parte a unei caravane și în cadrul instituțiilor publice/organizațiilor de importanță națională/ regională (precum Academia Română, etc.).

3. Procesul de programare

Această secțiune prezintă principalele etape în elaborarea documentelor de programare, pe fiecare tip de document în parte. Așa cum a fost prezentat anterior, aceste etape au în vedere următoarele elemente:

Analiza nevoilor socio-economice și a disparităților de dezvoltare

Aceasta trebuie să aibă la bază identificarea clară a disparităților și nevoilor de dezvoltare, în legătură cu obiectivele tematice și acțiunile cheie definite prin Cadrul Strategic Comun (CSC) la nivel european. Contribuția tuturor actorilor relevanți, alături de importanța utilizării unor date socio-economice cât mai actuale, vor avea rolul de a maximiza acuratețea analizei.

O identificare cât mai clară și realistă a nevoilor de dezvoltare, cu posibilitatea realizării unor studii suplimentare – inclusiv cu privire la dificultățile întâmpinate în procesul de implementare și cauzele reale ale problemelor, precum și o analiză documentară a datelor statistice și informațiilor disponibile, pot constitui bază solidă pentru asigurarea succesului procesului de planificare și, ulterior, de implementare.

Documentul Cadru de Implementare nu va include un capitol separat de analiză socio-economică, însă prevederile sale vor avea la bază analiza realizată de la nivelul Programului Operațional corespunzător.

Definirea strategiei

Strategia va prezenta alegerile tematice și/sau teritoriale în cadrul Axelor Prioritare (și a priorităților de investiții). În acest capitol vor fi prezentate, de asemenea, obiectivele tematice (pe baza CSC propus la nivel european), cu identificarea conexiunilor și sinergiilor relevante. Trebuie să existe o legătură clară cu obiectivele Strategiei Europa 2020 și aceasta trebuie să aibă la bază o logică clară, nu doar posibilitatea teoretică.

Se va acorda o atenție deosebită complementarităților și sinergiilor cu strategiile naționale existente.

La nivelul Contractului/Acordului de Parteneriat (C/AP), capitolul de strategie va urmări prezentarea conexiunilor între diferitele sectoare și regiuni/teritorii și modalitățile de asigurare a sinergiei între diferitele linii de acțiune avute în vedere. Va urmări, totodată, modul în care poate fi obținut maximum de efect cu fondurile disponibile și va pune accentul pe acele conexiuni la nivel sectorial și regional/local care asigură cel mai mare potențial de creștere. La nivelul Programelor Operaționale (PO)/ Programelor (P), strategia va fi specifică, în funcție de sectorul/teritoriul avut în vedere și va defini Axele Prioritare la nivel de PO/P și prioritățile de investiții în cadrul acestora. Legătura cu obiectivele tematice va fi de asemenea prezentată.

Documentele cadru de implementare vor detalia prioritățile de investiții, dacă este cazul, până la nivel de operațiune/măsură, precizând criteriile de eligibilitate pentru cheltuieli și beneficiari, dar și criteriile de evaluare care să asigure acolo unde este cazul coordonarea/integrarea intervențiilor pentru a maximiza efectul finanțării.

Indicatorii și țintele de atins constituie o parte integrantă a strategiei și vor fi prezentate la nivelul relevant, pentru fiecare document programatic în parte.

Programarea financiară

Programarea financiară va fi realizată pe baza cuantificării financiare a nevoilor de dezvoltare și a alocării indicative pe fiecare Fond/ PO/ Axă Prioritară în parte, în funcție de cerințele concrete din regulamentele europene. O atenție deosebită va fi acordată sistemului de co-finanțare – în special în cazul în care co-finanțarea

națională este asigurată în întregime sau parțial de la bugetul de stat.

Planificarea lichidității (de tip cash-flow) este obligatorie având în vedere obligativitatea Statului Membru de a asigura resursele financiare necesare pentru co-finanțarea din surse publice naționale a programelor, inclusiv luând în considerare avansul primit de la Uniunea Europeană. Vor trebui avute în vedere aspectele privind asigurarea lichidității în ceea ce privește capacitatea de co-finanțare din surse proprii la nivelul diferitelor categorii de beneficiari, în vederea asigurării sustenabilității programelor care vor fi implementate.

Documentele cadru de implementare vor detalia alocările la nivelul priorităților de investiții și elementele de ajutor de stat/de minimis, după caz.

Definirea detaliilor de implementare

Detaliile de implementare trebuie definite în strânsă colaborare cu toți actorii implicați și având în vedere experiența actuală perioadă de programare (ex: controale prea complexe, prea multă birocrație, durata prea mare a procesului de evaluare și selecție a proiectelor, dificultăți în asigurarea finanțării pentru proiecte), corelat cu deficiențele existente în ceea ce privește capacitatea instituțională a AM și OI, precum și la nivelul Beneficiarilor. Trebuie vizată îmbunătățirea legislației existente, în scopul facilitării implementării noilor priorități de dezvoltare.

Este foarte important ca definirea detaliilor de implementare să aibă loc în etapa de început a procesului de programare, astfel încât să asigure fezabilitatea măsurilor planificate și să fie evitate eventualele întârzieri în implementare. Aspecte precum ajutorul de stat și achizițiile publice trebuie de asemenea luate în considerare în faza incipientă a procesului de programare, dată fiind influența semnificativă pe care o pot avea în implementare.

Detaliile legate de definirea și consolidarea sistemului de management și control trebuie de asemenea analizate în faza de început a procesului de programare. Acestea includ măsurile legate de adoptarea, aprobarea și acreditarea procedurilor (la diferite nivele), precum și acțiunile prevăzute în scopul întăririi capacității administrative a instituțiilor implicate în sistemul de management și implementare a fondurilor.

Capacitatea efectivă a AM și OI de a implementa intervențiile/ prioritățile de investiții planificate reprezintă un aspect cheie în asigurarea succesului implementării.

Capacitatea administrativă va fi luată în considerare imediat după stabilirea listei de programe operaționale.

Evaluarea ex-ante și evaluarea strategică de mediu (SEA)

Proiectul publicat al regulamentelor europene, propune ca evaluarea ex-ante pentru Programele Operaționale să includă și Evaluarea Strategică de Mediu, pentru acele sectoare în care SEA este aplicabilă. Această abordare poate avea o serie de avantaje, întrucât cele două procese se pot completa în mod benefic, la mai multe niveluri. Totodată, o astfel de abordare poate ajuta la evitarea suprapunerii efortului în timpul procesului de programare.

Pentru a obține valoare adăugată optimă în cadrul programării, evaluarea ex-ante trebuie realizată în paralel cu procesul de programare. În stabilirea activităților de programare, se va avea în vedere implicarea evaluatorilor ex-ante începând cu momentul în care primul draft al analizei socio-economice este disponibil.

Procesul de evaluare ex-ante poate fi coordonat de MAEur-ACIS la nivel central, prin intermediul Unității Centrale de Evaluare.

Condiționalități

Pentru noua perioadă de programare, prin regulamentul general sunt prevăzute o serie de condiționalități ex-ante care trebuie îndeplinite înainte de lansarea Programelor sau până la un termen prestabilit, astfel încât să fie obținut accesul la finanțare. De asemenea, sunt prevăzute și condiționalități intermediare ("milestones") care influențează disponibilitatea în continuare a fondurilor în funcție de gradul de realizare a țintelor propuse, precum și condiționalități ex-post. Indiferent de tipul de condiții stabilite – care pot fi de natură macroeconomică, fiscală sau de politică publică – condiționalitățile au rolul de a responsabiliza autoritățile

implicate în programarea și managementul fondurilor, în scopul obținerii rezultatelor propuse.

În cazul României, capacitatea administrativă a diverselor instituții cu rol în implementarea fondurilor se poate constitui într-o condiționalitate ex-ante, așadar întărirea capacității instituționale ar trebui să devină o prioritate pentru Guvernul României. Per ansamblu, intervențiile planificate și țintele pentru obiectivele stabilite în cadrul Programelor Operaționale trebuie să fie cât mai realiste și fezabile, pentru a anticipa în acest fel respectarea condiționalităților ex-post care pot fi impuse.

Dezvoltarea portofoliului de proiecte

Pregătirea proiectelor majore poate dura cel puțin 18 luni, în timp ce durata pregătirii proiectelor de dimensiuni mai mici poate fi de aproximativ 1 an. Prin urmare, pregătirea proiectelor majore, în special cele din sectorul de mediu și transporturi, este indicat să înceapă în a doua jumătate a anului 2012, în timp ce pentru cele cu valori mai mici, aceasta poate demara la începutul anului 2013. O lista a posibilelor proiecte cu potențial de finanțare, ar trebui să aibă loc anterior definitivării procesului de programare.

Se poate avea în vedere o abordare centralizată în dezvoltarea portofoliului de proiecte, posibil pe baza unei strategii teritoriale pre-definite, în scopul asigurării coordonării și complementarității proiectelor propuse, care urmează să fie pregătite.

Rezumat al deciziilor cheie care trebuie adoptate în ceea ce privește documentele de programare

Principalele decizii necesare cu privire la fiecare tip de document de programare sunt prezentate mai jos:

1. La nivelul cadrului național de programare – Contractul/Acordul de Parteneriat:

- stabilirea priorităților de dezvoltare (Teme Prioritare / Obiective Tematice) și a domeniilor de acțiune din cadrul acestora;
- nivelul de concentrare/ contribuția la obiectivele Strategiei "Europa 2020";
- stabilirea ponderii acestor priorități pentru diverse obiective (ex. schimbări climatice);
- stabilirea țintelor naționale (inclusiv a țintelor intermediare) care trebuie atinse și a condiționalităților corespunzătoare;
- stabilirea principalelor arii prioritare de cooperare;
- stabilirea Programelor Operaționale (inclusiv tipul de finanțare a acestora – în cazul PO finanțate din mai multe fonduri și a priorităților de investiții, precum și valoarea alocării financiare pentru fiecare PO);
- definirea unei abordări integrate pentru dezvoltarea teritorială, inclusiv mecanismele de coordonare între diversele fonduri europene (la nivelul CSC și al altor programe/fonduri UE disponibile)
- definirea detaliilor administrative pentru implementarea eficientă (ex. stabilirea AM și OI responsabile având în vedere și performanțele trecute) și întărirea capacității lor instituționale;
- gradul de atingere a condiționalităților ex-ante etc.

2. La nivel de Program Operațional:

- stabilirea Axelor Prioritare (și legătura cu Obiectivele Tematice) și determinarea ponderii relative a acestora;
- decizia cu privire la natura oricăror programe sau abordări regionale/ teritoriale și contribuția la abordarea integrată definită la nivelul Acordului de Parteneriat;
- analizarea posibilității de a utiliza noile instrumente propuse de Comisia Europeană (*Joint Action Plan, Community-led local development, Integrated Territorial Investment, financial instruments, simplified costs*);
- lista orientativă a proiectelor mature/majore;
- selecția posibilelor domenii de intervenție în cadrul priorităților, ca bază de pornire pentru definirea "priorităților de investiții", precum și definirea unor ținte clare și măsurabile pentru indicatorii definiți;

- definirea detaliilor de implementare (plecând de la dificultățile din actuala perioadă de implementare), inclusiv posibilitatea de a utiliza organisme intermediare private.

3. La nivel de Documentele Cadru de Implementare:

- stabilirea formatului de document cadru de implementare și a modalității de formalizare/aprobare a acestuia;
- selecția și definirea priorităților de investiții/operațiunilor;
- stabilirea criteriilor eligibilitate și selecție (inclusiv a regulilor de eligibilitate la nivel național, dacă este cazul, precum și a unor criterii suplimentare care să poată susține abordarea integrată a intervențiilor în vederea optimizării impactului finanțării);
- stabilirea dimensiunii finanțării și a ratei de co-finanțare;
- stabilirea alocărilor financiare la nivel de prioritate de investiție;
- definirea detaliilor de implementare specifice pentru fiecare prioritate de investiție sau "schemă de finanțare" în parte (dacă este cazul);
- stabilirea portofoliului de proiecte/ pre-selecția proiectelor de dimensiuni mai mici/ a schemelor (inclusiv a metodelor de pre-selecție, dacă este necesar).

Anumite priorități de investiții din perioada de programare 2014-2020 reprezintă o continuare a intervențiilor din perioada prezentă de programare. În cazul acestora, pe baza experienței dobândite, pregătirea proiectelor poate demara rapid.

Gestionarea procesului de programare

Procesul de programare pentru perioada 2014-2020 poate fi privit ca un proiect de sine stătător, sau ca un portofoliu de proiecte care trebuie gestionat în consecință. Tabelul de mai jos prezintă o împărțire indicativă a sarcinilor între diversele instituții responsabile.

Rolul diverselor instituții în cadrul procesului de programare				
Rolul	Acordul de Parteneriat	Program Operațional/PNDR/POP	Documente Cadru de Implementare	Proiect/ cerere de proiecte
Management	MAEur -ACIS <ul style="list-style-type: none"> • coordonează, elaborează, stabilește calendarul acțiunilor • formulează propuneri către Guvern • coordonează procesul de consultare • coordonează negocierile cu CE 	AM <ul style="list-style-type: none"> • coordonare la nivel de PO/P • elaborare • transmitere documente la ACIS • consultări 	AM/OI <ul style="list-style-type: none"> • elaborare • coordonare la nivel orizontal • transmitere documente la ACIS • consultări 	OI/beneficiarul proiectului <ul style="list-style-type: none"> • elaborare • transmitere la AM • consultări
Contribuție (date, experiență) sugestii	Ministerele de linie, ADR-uri, Autorități publice locale/regionale, Organizații din mediul economic, social, academic și din societatea civilă	AM/MAEur-ACIS <ul style="list-style-type: none"> • Negociere cu CE • Propuneri la Guvern • ADR-uri /alte OI-uri private • Autorități publice locale/regionale, • Organizații din mediul economic, social, academic și din societatea civilă 	<ul style="list-style-type: none"> • AM/OI • Structuri de specialitate din cadrul ministerelor • Organizații publice naționale • ADR-uri • Autorități locale • Inițiatorii/ beneficiarii proiectelor majore 	<ul style="list-style-type: none"> • AM/OI • Structuri de specialitate din cadrul ministerelor • ADR-uri • Autorități publice locale/regionale, • Organizații din mediul economic, social, academic și din societatea civilă
Implementare	MAEur	AM	AM/OI	Beneficiarul proiectului

Pe lângă instituțiile care au rolul de a contribui oficial la procesul de programare, fiecare autoritate de management va trebui să aibă o echipă dedicată în acest sens.

Se intenționează ca pregătirea efectivă a documentelor de programare să fie realizată în coordonarea MAEur-ACIS, cu directa colaborare a Autorităților de Management/Organismelor Intermediare și cu sprijinul asistenței tehnice. Este esențial, însă, ca o echipă cu suficientă experiență să existe la nivelul ACIS/AM, pentru a putea analiza calitatea și acceptabilitatea documentelor pregătite în cadrul grupurilor de lucru sau prin asistență tehnică.

Calendarul orientativ detaliat pentru procesul de programare pentru perioada 2014-2020

	2012								2013												2014	
	Mai	Iunie	Iulie	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Ian	Feb	Mar	April	Mai	Iunie	Iulie	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	
Reuniuni bilaterale exploratorii pentru constituirea grupurilor de lucru si comitetelor consultative																						
Analiza la nivelul ministerelor privind conditiile ex-ante																						
Constituirea formala a cadrului partenerial																						
Analiza nevoilor socio-economice																						
Identificarea nevoilor de dezvoltare și analiza situației curente la nivel de AP																						
Consultare partenerială în cadrul grupurilor tematice și orizontale (I)																						
Formularea strategiilor																						
Viziunea Strategică (priorități și conexiuni tematice), definirea Axe Prioritare/priorități de investiții, inclusiv indicatori																						
Selecția indicativă a proiectelor majore																						
Consultare partenerială și aprobarea strategiei (II)																						
Elaborarea primului draft al documentelor de programare																						
Elaborarea primului draft de al AP / PO																						
Programarea financiară																						
Alocări financiare la nivel de PO / Axe Prioritare / Priorități de investiții																						
Decizii privind sistemul de co-finanțare / rate de co-finanțare / planificarea lichidității																						
Detalii de implementare																						
Desemnarea oficială a AM și OI (inclusiv a celor noi, dacă este cazul)																						
Adoptarea regulilor de implementare comune (incl. adoptarea formală)																						
Dezvoltarea portofoliului de proiecte																						
Definirea și consolidarea sistemului de management și control																						
Evaluarea ex-ante, Evaluarea Strategică de Mediu, consultare publică și discuții cu CE																						
Evaluarea ex-ante (inclusiv evaluarea macroeconomică)/ Evaluarea Strategică de Mediu																						
Discuții Informale/formale cu CE pe variante intermediare ale CP și PO																						
Modificarea / finalizarea proiectelor de documente																						
Consultări parteneriale privind versiunile intermediare ale CP/PO																						
Depunerea oficială a versiunilor finale ale documentelor programatice la CE																						