

O ANALIZĂ COMPARATIVĂ A CRITERIILOR DE EVALUARE A PROIECTELOR FINANȚATE DIN FONDURI STRUCTURALE DIN PERSPECTIVA MANAGEMENTULUI RISCURILOR

Ciprian Nicolae^{1*}

¹⁾ Academia de Studii Economice, București, România

Rezumat

Evaluarea proiectelor cu finanțare nerambursabilă reprezintă un proces esențial pentru eficiența utilizării fondurilor, indiferent de finanțator. Cu atât mai mult, în contextul utilizării fondurilor provenind de la Uniunea Europeană și a multitudinii de nevoi de dezvoltare de acoperit, România avea nevoie să-și stabilească cele mai eficiente sisteme și criterii de evaluare, a căror aplicare să conducă la selectarea proiectelor cu cel mai bun impact economic și social.

Prezentul articol prezintă rezultatele unui demers de cercetare care a analizat comparativ, din perspectiva gradului de subiectivitate și a relevanței lor pentru selecția proiectelor, criteriile de evaluare stabilite pentru câteva programe de finanțare relevante, de către autoritățile responsabile pentru finanțările din fondurile structurale din perioadele financiare 2007-2013, respectiv 2014-2020.

Rezultatele demersului de cercetare permit formularea de răspunsuri la o întrebare importantă pentru autoritățile și instituțiile care gestionează finanțări nerambursabile în România: *Există o legătură între modul de abordare a procesului de evaluare a proiectelor și manifestarea unor riscuri specifice procesului de evaluare?* De asemenea, rezultatele cercetării permit o analiză mai detaliată a modului în care o metodologie unitară de management al riscurilor pentru toate finanțările nerambursabile gestionate în România s-ar putea aplica riscurilor specifice procesului de evaluare a proiectelor.

Cuvinte-cheie: risc, managementul riscului, finanțări nerambursabile, proiecte, evaluarea proiectelor

Clasificare JEL: G32, H83

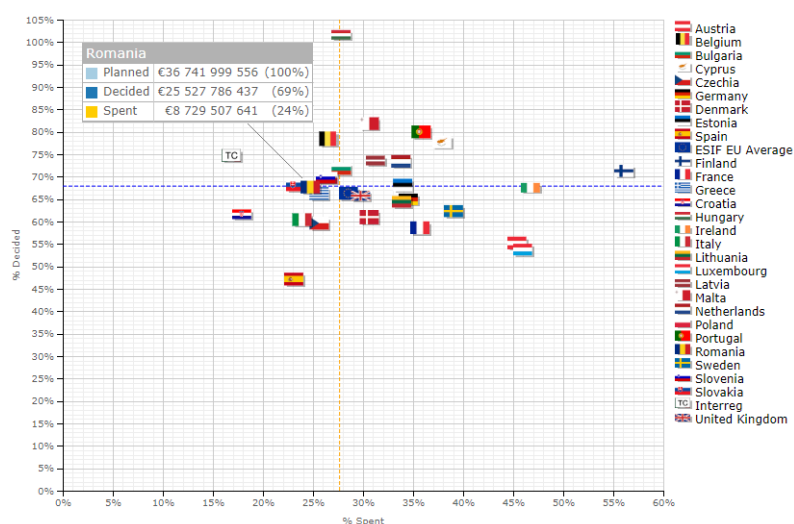
Introducere

*Autor de contact, **Nicolae Ciprian** – ciprian.nicolae@proiecteue.ro

La peste 5 ani de la începerea perioadei de finanțare 2014-2020, România se află în continuare printre ultimele state membre ale UE la capitolul absorbției finanțărilor disponibile, așa cum reiese și din figura 1 de mai jos. Potrivit datelor oficiale publicate pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene, la data de 01.03.2019, România înregistra un procent de 27,72% sume primite de la Comisia Europeană din Fondurile Structurale și de Investiții Europene (FESI), dintr-un total disponibil de circa 30,8 miliarde Euro. Detaliat pe tipuri de fonduri, Comisia Europeană transferase către România 47,84% din fondurile pentru dezvoltare rurală, 22,29% din fondurile pentru pescuit și doar 20,52% din fondurile structurale și de coeziune aferente perioadei de finanțare 2014-2020.

Dintre acestea, sumele care pot fi luate în considerare pentru calcularea ratei de absorbție efectivă (rambursările) erau de 21,98% pentru toate FESI și de doar 14,16% pentru fondurile structurale și de coeziune. Creșterea este foarte mică față de data de 30.06.2018, când România înregistra o rată de absorbție efectivă de doar 11,81% din fondurile structurale și de coeziune aferente perioadei de finanțare 2014-2020.

O comparație cu Bulgaria, Polonia sau Ungaria, state față de care autoritățile din România obișnuiesc să facă analize paralele, confirmă această realitate înregistrată pentru anii 2014-2018.



Figura

nr. 1 – Privire de ansamblu a implementării FESI la finele anului 2018

Sursa: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>, Aprilie 2019

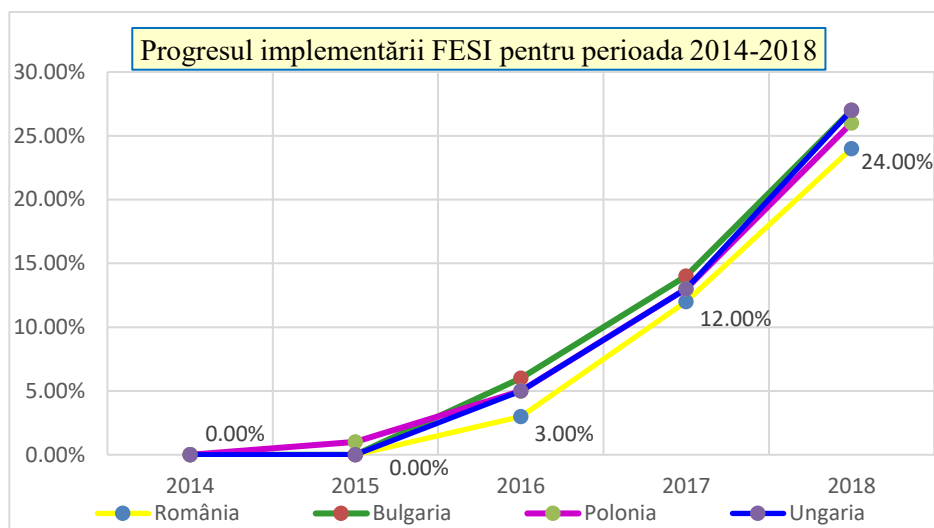


Figura nr. 2 – Situație comparativă a utilizării Fondurilor Structurale și de Coeziune Europene în perioada 2014-2018

Sursa: prelucrare proprie a datelor de pe <https://cohesiondata.ec.europa.eu>, Aprilie 2019

Așa cum am afirmat într-un articol anterior (Nicolae, 2018), managementul defectuos al riscurilor, realizat de către autoritățile și instituțiile publice din România, reprezintă o cauză principală a gradului redus de absorbție a fondurilor provenite de la Uniunea Europeană. Analizele calitative privind riscurile identificate de autoritățile și instituțiile responsabile de gestionarea finanțărilor nerambursabile (Nicolae, 2015) au evidențiat legăturile managementului riscurilor cu toate fazele ciclului de proiect, definite de Comisia Europeană (Ghidul privind Managementul Ciclului Proiectului, 2004). Una dintre cele mai importante faze, aceea de formulare a proiectelor individuale, concrete, include o etapă obligatorie pentru toate finanțările UE: evaluarea proiectelor.

Această etapă a făcut obiectul unei analize derulate pe parcursul a aproape trei ani, fiind unul din elementele importante din cadrul cercetării realizate de autor în timpul studiilor doctorale urmate în cadrul Academiei de Studii Economice din București în perioada 2014-2018. Cercetarea legată de evaluarea proiectelor s-a manifestat pe mai multe paliere, pornind de la experiența concretă a autorului în domeniul accesării finanțărilor nerambursabile europene, naționale, respectiv provenind de la alți donori internaționali. Metodologia cercetării a vizat explorarea cât mai multor fațete ale procesului de evaluare a proiectelor, toate având efecte asupra sau fiind afectate de managementul riscurilor. Au fost analizate informații disponibile din surse multiple: chestionare completate de specialiști în domeniu, ghiduri de finanțare, registre de riscuri, diverse documente obținute prin intermediul cererilor de informații de interes public, literatura de specialitate.

Cercetarea a avut două premise cheie, și anume:

1) într-un sistem complex de gestionare a finanțărilor nerambursabile, riscurile sunt inerente, iar eliminarea lor în totalitate este imposibilă; cu toate acestea, obiectivul

autorităților și instituțiilor responsabile trebuie să fie întotdeauna tratarea permanentă a riscurilor, în special prin prevenirea manifestării lor;

2) perioada de finanțare 2007-2013 a reprezentat pentru autoritățile din România o bună ocazie de a învăța activ, respectiv de a aduce îmbunătățiri procesului de gestionare a finanțărilor pentru perioada 2014-2020.

Prezenta lucrare este structurată în șase capitole plus concluzii, primul capitol realizând o scurtă trecere în revistă a literaturii de specialitate recente în domeniul evaluării proiectelor cu finanțare nerambursabilă. Cel de-al doilea capitol prezintă rezultatele aplicării unui chestionar la care au răspuns persoane ce au evaluat proiecte în cadrul programelor de finanțare disponibile în perioada de finanțare 2007-2013, în timp ce capitolul trei sintetizează o verificare exhaustivă a grilelor de evaluare a proiectelor specifice ghidurilor de finanțare utilizate în cadrul perioadelor de finanțare 2007-2013 și 2014-2020.

Capitolele patru și cinci fac o trecere în revistă a riscurilor incluse în registrele de riscuri ale autorităților responsabile pentru finanțările din fonduri structurale din perioadele de finanțare 2007-2013 și 2014-2020, respectiv prezintă efectele manifestării riscurilor specifice procesului de evaluare la nivel de programe de finanțare din fonduri structurale și de coeziune 2007-2013. Cel de-al șaselea capitol prezintă modul în care o metodologie unitară de management al riscurilor pentru toate finanțările nerambursabile disponibile în România s-ar putea aplica riscurilor specifice procesului de evaluare a proiectelor.

Lucrarea se încheie cu concluziile autorului privind stadiul la care este abordată etapa de evaluare a proiectelor de către autoritățile și instituțiile responsabile de gestionarea finanțărilor nerambursabile, respectiv cu propunerile de îmbunătățire a procesului de evaluare a proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile.

1. Literatura recentă de specialitate privind criteriile de evaluare a proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile

Trebuie subliniat că literatura de specialitate nu s-a aplecat, până în prezent, asupra tematicii vizate de prezentul articol, în sensul analizării criteriilor de evaluare a proiectelor prin prisma corelării cu managementul riscurilor. De asemenea, nu există încă lucrări care să prezinte rezultatele unor analize exhaustive a criteriilor de evaluare utilizate de autoritățile din România pentru finanțările din fonduri nerambursabile.

Literatura de specialitate tratează diverse aspecte ale procesului de evaluare a proiectelor, cum sunt cele privind metodele de evaluare, importanța evaluării sau influența procesului de evaluare asupra pregătirii proiectelor. Lucrările de specialitate din ultimii doi ani abordează metode de evaluare sau modalități de utilizare a acestora considerate cheie pentru diverse domenii vizate de proiecte. Astfel, unii autori (Rouhani, O.M., 2019) încearcă să demonstreze că, pentru proiectele de transport, metodele cheie de evaluare sunt analiza financiară, analiza cost-beneficiu, analiza multicriterială sau analiza de risc (simularea Monte Carlo). Alți autori (Woolcock, 2019) prezintă o serie de considerente pentru utilizarea mixului de metode de evaluare în cazul proiectelor complexe. Aceștia afirmă că mixul de metode trebuie atent utilizat, dar că el este deosebit de important “pentru a înțelege condițiile în care proiectele "de succes" de orice fel ar putea fi extinse sau să fie adoptate în altă parte”.

Alte lucrări se concentrează pe identificarea de modele de evaluare pentru activitățile de cooperare transfrontalieră (De Luca, A.I., Iofrida N., Strano, A., Gulisano,

G., 2018), afirmând că “evaluarea este un instrument necesar pentru măsurarea succesului cooperării și pentru a ajuta actorii să se adreseze strategiilor lor pentru viitor”. În acest caz, evaluarea este, în fapt, activitatea de măsurare a rezultatelor proiectelor, iar nu cea vizată de prezenta cercetare, adică evaluarea în vederea acceptării sau nu a proiectelor la finanțare.

O analiză interesantă vizează modul în care pregătirea proiectelor este influențată de procesul de evaluare (Boleslavskyy, R., Carlinz, B.I., Cottonx, C.S., 2019). Concluziile autorilor sunt în sensul că: o creștere a disponibilității finanțărilor tinde să diminueze calitatea proiectelor, organizațiile care le pregătesc investind mai puțin în pregătirea acestora; organizațiile care pregătesc proiecte încearcă să găsească finanțările la care evaluările inițiale sunt mai puțin riguroase, deși finanțatorii își doresc să aibă evaluări care să conducă la o calitate cât mai bună a proiectelor finanțate; existența și calitatea informațiilor disponibile despre procesul de evaluare nu crește numărul proiectelor cu valoare ridicată care sunt finanțate.

Legătura dintre competiția la o finanțare de proiecte și calitatea proiectelor vizează însă doar o mică parte a riscurilor posibile în domeniul evaluării proiectelor, principalele probleme fiind ridicate de structurarea și calitatea criteriilor de evaluare. În condițiile în care acestea din urmă sunt preponderent subiective, potențialii aplicanți de finanțare sunt mult mai descurajați să pregătească proiecte decât atunci când competiția este mare. În fapt, rezultatele evaluărilor care au la bază criteriile preponderent subiective sunt susceptibile a fi interpretate ca o competiție viciată de către cei care nu obțin finanțarea.

Pentru prezenta cercetare a fost important de definit în primul rând ce reprezintă “evaluarea”. Din rațiuni legate de coerența demersului, a fost aleasă varianta utilizării definițiilor oficiale ale finanțatorilor.

În primul rând, definiția corectă și relevantă o considerăm a fi cea a Comisiei Europene (Ghidul privind Managementul Ciclului Proiectului; 2004), care folosește termenul "appraisal" desemnând prin aceasta "analiza unui proiect propus spre finanțare pentru a determina meritele și acceptabilitatea acestuia în conformitate cu criteriile de calitate stabilite". În al doilea rând, definițiile din ghidurile solicitanților de finanțare, utilizate de autoritățile și instituțiile publice din România în cazul finanțărilor nerambursabile, converg către definiția din Ghidul Comisiei Europene. Spre exemplu, în Ghidul solicitantului - Condiții generale pentru accesarea fondurilor, aferent Programului Operațional Regional 2014-2020, se precizează că "evaluarea tehnică și financiară va permite aprecierea gradului în care proiectul răspunde obiectivelor axei prioritare/priorității de investiție/operațiunii, a coerenței și clarității metodologiei propuse, a fezabilității și eficienței financiare, a sustenabilității și durabilității proiectului, etc."

De asemenea, în Metodologia de verificare, evaluare și selecție a proiectelor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 se precizează că procesul de evaluare tehnică și financiară presupune analiza proiectului și notarea acestuia din perspectiva unor criterii și subcriterii incluse în Grila de evaluare tehnică și financiară. O astfel de abordare transpare din aproape toate ghidurile de finanțare utilizate în perioadele 2007-2013, respectiv 2014-2020, deși acestea nu conțin definiții ale termenului "evaluare". Sintetizând prevederile tuturor ghidurilor de finanțare analizate, putem concluda că procesul de evaluare în ansamblul său se realizează în trei etape succesive: (1) verificarea conformității administrative; (2) verificarea eligibilității solicitanților de finanțare și a proiectelor și (3) evaluarea tehnică și financiară a proiectelor.

Trebuie precizat că prezenta cercetare a vizat doar etapa de evaluare tehnică și financiară a proiectelor.

2. Riscurile specifice procesului de evaluare a proiectelor din perspectiva evaluatorilor de proiecte

În cadrul cercetării doctorale menționate mai sus, în anul 2016 autorul a realizat și aplicat un chestionar online pe care a invitat să-l completeze persoane care au evaluat proiecte depuse spre finanțare din fonduri structurale, fonduri de dezvoltare rurală și fonduri de cooperare teritorială europeană, aferente perioadei financiare 2007-2013. Scopul chestionarului a fost acela de a obține opiniile unor persoane avizate în ceea ce privește o serie de aspecte relevante pentru etapa de evaluare tehnică și financiară a proiectelor.

La chestionar au răspuns în total 37 persoane care au evaluat proiecte în cadrul a cel puțin un program de finanțare dintre cele menționate în figura de mai jos, care reprezintă grafic răspunsurile la întrebarea "Pentru care dintre următoarele programe de finanțare din perioada financiară 2007-2013 ați evaluat proiecte?"

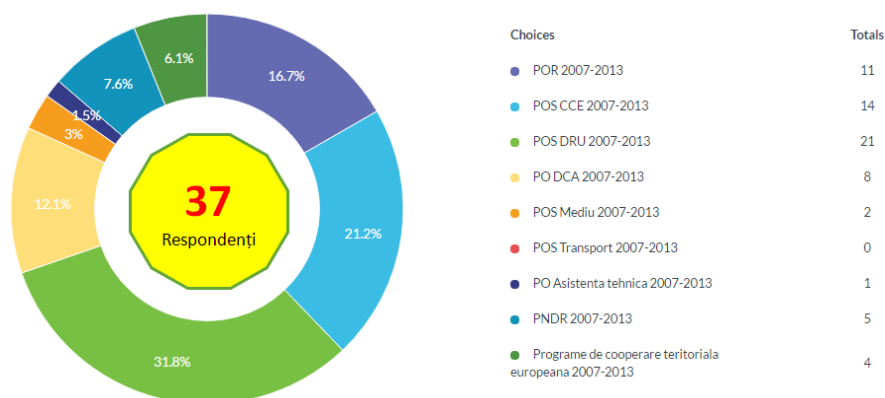


Figura nr. 3 – Experiența de evaluare a persoanelor care au participat la completarea chestionarelor privind etapa de evaluare a proiectelor

Sursa: cercetare proprie

Așa cum reiese din figura de mai sus, pentru trei dintre cele 10 programe de evaluare enumerate, cel puțin 25% dintre toți respondenții la chestionar (minim 11 persoane) au evaluat proiecte: POR¹, POSCCE² și POSDRU³. Prin urmare, autorul a decis ca răspunsurile legate de aceste programe de finanțare să fie considerate valide, existând premisele atingerii unui grad de relevanță suficient de mare. Foarte important pentru demers este și faptul că unele persoane au evaluat proiecte în cadrul a două sau mai multe programe de finanțare, ceea ce le oferea o perspectivă mai bună asupra procesului de evaluare, putând face comparații între experiențele legate de acestea.

¹ Programul Operațional Regional 2007-2013

² Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice 2007-2013

³ Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013

La întrebarea "Ținând cont de experiența de evaluator, cum apreciați gradul de SUBIECTIVITATE⁴ al criteriilor de evaluare ale următoarelor programe de finanțare", pentru cele 3 programe menționate, evaluatorii au apreciat că acestea sunt subiective în următoarele proporții:

- 34,00% - POR 2007-2013;
- 43,13% - POSCCE 2007-2013;
- 49,57% - POSDRU 2007-2013.

La un alt punct important al chestionarului, evaluatorii au fost solicitați să marcheze "Care dintre următoarele riscuri considerați că se manifestă ca urmare a utilizării în cadrul grilelor de evaluare a unor CRITERII SUBIECTIVE?". Răspunsurile evaluatorilor, în ordinea probabilității cumulate a riscurilor, au fost:

- 70,27% - Riscul selectării unor proiecte mai puțin oportune și/sau relevante pentru societate și/sau strategia finanțatorului;
- 51,35% - Riscul selectării arbitrare și/sau părtinitoare a unor proiecte de către evaluatori;
- 48,65% - Riscul selectării neintenționate a unor proiecte mai slabe calitativ de către evaluatori;
- 37,84% - Riscul formulării unui număr mare de contestații privind evaluarea;
- 13,51% - Alte riscuri.

Doi dintre respondenți (5,42%) au bifat "Nu se manifestă nici un risc. Este bine așa cum este".

În categoria "Alte riscuri", propuse de respondenți, s-au numărat:

- Riscul selectării unui proiect cu livrabile nedeterminate;
- Riscul întârzierii procesului de evaluare datorită inițierii procedurii de consultare între evaluatori și mai ales datorită intrării celui de-al treilea evaluator în procesul de evaluare;
- Riscul neîndeplinirii indicatorilor specifici la nivelul Programelor Operaționale, pe anumite Axe prioritare și anumite Domenii Majore de Intervenție;
- Riscul ca statul membru România să piardă sume de bani pe care le-ar fi utilizat altfel;
- Riscul ca la reevaluarea unei cereri de finanțare urmare a unei contestații, aceasta să fie selectată.

De asemenea, a fost înregistrată și o opinie în favoarea criteriilor subiective și anume: "Utilizarea unor criterii care nu sunt subiective (evaluare mecanică) atrage riscul selectării unor proiecte aparent calitative, dar de neimplementat; sunt situații în care criteriile subiective stimulează selectarea proiectelor de calitate (mai ales în cazul proiectelor majore)".

3. Gradul de subiectivitate a grilelor de evaluare a proiectelor specifice perioadelor de finanțare 2007-2013, respectiv 2014-2010

Pornind de la rezultatele chestionarului prezentat mai sus, pentru 3 dintre cele 10 programe de finanțare - POR, POSCCE și POSDRU - a fost realizată o analiză a grilelor de evaluare utilizate pentru apelurile de proiecte din perioada de finanțare 2007-2013. Aceasta

⁴ A se vedea explicațiile legate de criterii subiective vs. criteriile obiective, din Figura nr. 4, de mai jos

a fost extinsă și la perioada de finanțare 2014-2020, pentru programele POR⁵, POC⁶ și POCU⁷, echivalente în bună măsură ca obiect de finanțare cu cele din perioada anterioară.

Trebuie subliniat că aceste programe sunt și cele în cadrul cărora au fost finanțate cele mai multe proiecte și au fost înregistrați cei mai mulți competitori dintre programele finanțate din fonduri structurale și de coeziune în România în ambele perioade de finanțare amintite. Ipoteza de la care a pornit analiza a fost aceea că grilele de evaluare a proiectelor depuse spre finanțare în perioadele de finanțare 2007-2013 și 2014-2020 sunt preponderent subiective, iar acest aspect determină riscuri specifice legate oportunitatea și eficiența finanțărilor nerambursabile.

Pentru claritatea demersului, s-a realizat o diferențiere între noțiunile "criteriu subiectiv" și "criteriu obiectiv", care este reprezentată grafic în figura nr. 4, de mai jos.

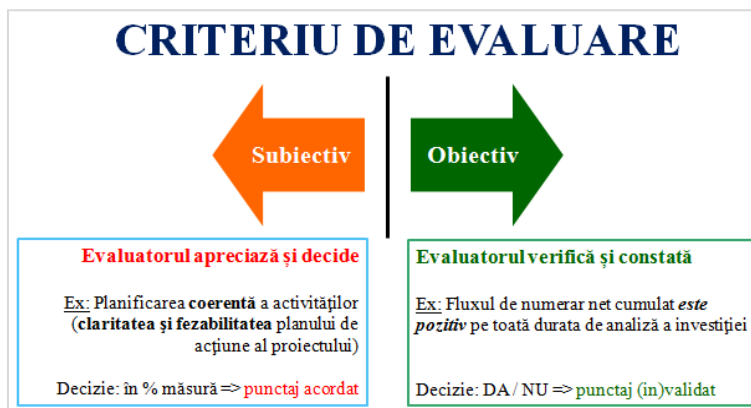


Figura nr. 4 – Diferențierea între criteriul "subiectiv" și criteriul "obiectiv" de evaluare

Sursa: cercetare proprie

Așadar, analiza a pornit de la premisa că evaluatorul apreciază el însuși și decide pentru criteriile / subcriteriile subiective (ex: "*Planificarea coerentă a activităților (claritatea și fezabilitatea planului de acțiune al proiectului)*"). Per a contrario, criteriile / subcriteriile obiective au fost desemnate cele în care evaluatorul poate doar verifica și constata îndeplinirea unui criteriu / subcriteriu de evaluare (ex: "*Fluxul de numerar net cumulat este pozitiv pe toată durata de analiză a investiției*"). Altfel spus, în cazul criteriilor / subcriteriilor subiective evaluatorul decide măsura (%) în care un criteriu / subcriteriu este respectat / îndeplinit și acordă un punctaj care reflectă aceasta (calculat, spre exemplu, ca procent din punctajul maxim posibil a fi acordat pentru criteriul / subcriteriul respectiv). De cealaltă parte, în cazul criteriilor / subcriteriilor obiective, evaluatorul stabilește dacă DA/NU criteriul / subcriteriul este îndeplinit/respectat și acordă punctajul (maximul de puncte posibile la acel criteriu / subcriteriu) sau nu îl acordă (0 puncte).

Rezultatele analizei au fost următoarele:

❖ **POR 2007-2013 și POR 2014-2020**

⁵ Programul Operațional Regional 2014-2020

⁶ Programul Operațional Competitivitate 2014-2020

⁷ Programul Operațional Capital Uman 2014-2010

În cazul POR 2007-2013 au fost analizate grilele de evaluare tehnică și financiară folosite pentru 13 dintre cele 15 domenii majore de intervenție (DMI), ghidurile pentru axa de asistență tehnică nefiind incluse în analiză. Trebuie specificat că pentru două DMI (1.2 și 3.3), evaluarea tehnică și financiară prevăzută de ghidurile solicitantului nu a presupus acordarea de puncte, ci doar validarea prin Da/Nu a unor condiții de acordare a finanțării.

Exemple de criterii subiective (criteriile care implică aprecierea și decizia evaluatorului):

- Există o nevoie bine definită, în zona țintă, pentru activitatea propusă a se derula în clădirea finalizată/renovată sau, după caz, pentru investiția ce urmează a se realiza pe terenul amenajat/reabilitat. Facilitățile și/sau serviciile oferite corespund / sunt adecvate necesităților grupului țintă identificat. Gradul de accesibilitate: localizarea investiției permite un acces facil, adecvat în totalitate obiectivului investiției respective;
- Analiza pieței demonstrează existența unei cereri certe pentru serviciile oferite în cadrul structurii. Analiza concurenței identifică competitorii, punctele lor tari și slabe, avantajul competitiv al solicitantului (în termeni tehnici, de marketing, operaționali, organizaționali). Strategia de marketing și de promovare/ocupare a structurii de sprijinire a afacerilor identifică instrumente adecvate și eficiente și costuri realiste, în strânsă corelare cu specificul structurii. Strategia de administrare a structurii este corelată cu specificul structurii și al serviciilor oferite și adecvată acestuia. Societatea de administrare are capacitate suficientă pentru asigurarea funcționării structurii și prestării serviciilor specifice (ex: personal suficient, expertiză adecvată, activități și atribuții clar definite). Sunt identificate riscuri și mecanisme adecvate de gestionare a riscurilor, în activitatea de administrare a structurii.

Exemple de criterii obiective (criteriile care implică verificarea și constatarea evaluatorului):

- Proiectul prevede crearea de noi locuri de muncă (permanente sau temporare):
- Proiectul prevede crearea de noi locuri de muncă permanente - 6 puncte;
- Proiectul prevede crearea de noi locuri de muncă temporare - 3 puncte;
- Proiectul prevede doar menținerea locurilor de muncă existente - 0 puncte.
- *Importanța proiectului pentru regiune*
- $RIRE \geq 5.5\%$, $B/C \geq 1$, $VNAE > 0$ - 6 puncte;
- $RIRE < 5.5\%$, $B/C < 1$ - 0 puncte.

Pentru cele unsprezece DMI luate în calcul, au fost analizate 18 grile de evaluare tehnică și financiară, întrucât pentru unele DMI au fost utilizate mai multe grile de evaluare, în funcție de aplicanți sau obiectivele finanțării.

Situația statistică a prevederilor celor 18 grile de evaluare este următoarea:

- ✓ 18,18% criterii obiective (puncte acordate obiectiv): 1 grilă de evaluare (5,55% din totalul grilelor de evaluare);
- ✓ 20,00% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%);
- ✓ 25,00% criterii obiective: 2 grile de evaluare (11,11%);
- ✓ 26,67% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%);
- ✓ 28,57% criterii obiective: 4 grile de evaluare (22,22%);
- ✓ 29,41% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%);
- ✓ 31,25% criterii obiective: 2 grile de evaluare (11,11%);
- ✓ 35,71% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%);
- ✓ 36,84% criterii obiective: 2 grile de evaluare (11,11%);
- ✓ 37,50% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%);

- ✓ 38,46% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%);
- ✓ 46,15% criterii obiective: 1 grilă de evaluare (5,55%).

Așa cum se poate vedea, fiecare grilă de evaluare are un minim de 18% puncte acordate pe criterii obiective de evaluare. Cea mai "obiectivă" grilă de evaluare a avut 46,15% puncte acordate conform unor criterii / subcriterii obiective. Prin urmare, concluzia este că POR 2007-2013 a fost un program de finanțare cu criterii de evaluare preponderent subiective, având potențial relativ mediu de manifestare a riscului de selectare și finanțare a unor proiecte mai slabe calitativ.

În ceea ce privește POR 2014-2020 au fost analizate grilele de evaluare tehnică și financiară folosite în cadrul a 57 apeluri de proiecte, care au fost derulate de autorități până la nivelul lunii martie 2019. Situația statistică a apelurilor este următoarea:

- ✓ Nu există apeluri 100% subiective;
- ▼ între 80% și 89% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 3 apeluri (5,26%);
- ▼ între 70% și 79% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 3 apeluri (5,26%);
- ▼ între 60% și 69% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 4 apeluri (7,02%);
- ▼ între 50% și 59% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 8 apeluri (14,04%);
- ✓ între 40% și 49% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 11 apeluri (19,30%);
- ✓ între 30% și 39% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 18 apeluri (31,58%);
- ✓ între 20% și 29% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 10 apeluri (17,54%)

Prin urmare, putem concluziona că POR 2014-2020 a devenit un program de finanțare cu criterii preponderent obiective (media pentru toate ghidurile analizate este de 56,40% criterii obiective).

❖ POSCCE 2007-2013 și POC 2014-2020

În cazul POSCCE 2007-2013 au fost analizate grilele de evaluare tehnică și financiară folosite în cadrul a 72 apeluri de proiecte.

Exemple de criterii subiective (criteriile care implică aprecierea și decizia evaluatorului):

- *Calitatea propunerii (claritatea, coerența, realismul proiectului în raport cu activitățile, graficul de implementare și bugetul proiectului);*
- *Descrierea obiectivelor și activităților proiectului:*
 - *sunt parțial identificate și detaliate;*
 - *sunt clare, detaliate și realizabile.*

Exemple de criterii obiective (criteriile care implică verificarea și constatarea evaluatorului):

- *Disponibilitatea soluției tehnice și a schemelor de legătură față de data semnării contractului de finanțare:*
 - *>6 luni;*
 - *(0 ÷ 6] luni;*
 - *disponibile.*
- *Solicitantul este:*
 - *Microîntreprindere - 5 pct.;*
 - *Întreprindere Mică - 5 pct.;*
 - *Întreprindere Mijlocie - 2 pct.*

Situația statistică a apelurilor este următoarea:

- ▼ 100% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 11 apeluri (15,49% din total apeluri);

- ▼ între 4% și 10% criterii obiective (puncte acordate obiectiv): 7 apeluri (9,72%);
- ▼ între 11% și 20% criterii obiective: 15 apeluri (20,83%);
- ▼ între 21% și 30% criterii obiective: 12 apeluri (16,66%);
- ▼ între 31% și 50% criterii obiective: 7 apeluri (9,72%);
- ✓ între 51% și 60% criterii obiective: 6 apeluri (8,33%);
- ✓ între 61% și 70% criterii obiective: 8 apeluri (11,11%);
- ✓ între 71% și 76,67% criterii obiective: 5 apeluri (6,94%).

Trebuie specificat faptul că POS CCE a avut o situație specială, fiecare axă prioritară dintre primele 4 fiind gestionată de un alt minister. Aceasta a contribuit la abordarea proiectelor în mod diferit, lucru reflectat și în grilele de evaluare. Astfel, toate cele 11 grile de evaluare subiective aparțin ghidurilor axei prioritate cercetare-dezvoltare, alături de un ghid pentru care gradul de obiectivitate al grilelor de evaluare a fost de 7,41% și două de 13,00%. Pentru axa prioritară energie, gradul de obiectivitate a fost între 45% și 68%; pentru cel privind dezvoltarea IMM-urilor între 6,00% și 76,67%; iar cel pentru axa TIC între 4,00% și 29,00%.

Prin urmare, concluzia este că POSCCE 2007-2013 a fost un program de finanțare cu potențial relativ mare de manifestare a riscului de selectare și finanțare a unor proiecte mai slabe calitativ, pentru axele prioritare cercetare-dezvoltare și TIC. Pentru celelalte axe prioritare, POSCCE 2007-2013 a fost un program de finanțare cu criterii de evaluare preponderent obiective.

Pentru POC 2014-2020 au fost analizate grilele de evaluare tehnică și financiară folosite în cadrul a 27 apeluri de proiecte, care au fost derulate de autorități până la nivelul lunii martie 2019. Situația statistică a apelurilor este următoarea:

- ▼ 100% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 18 apeluri (66,67% din total apeluri);
- ▼ între 90% și 99% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 8 apeluri (29,63%);
- ✓ între 50 și 60% criterii obiective: 1 apel (3,70%).

Prin urmare, putem concluziona ca POC 2014-2020 a devenit un program de finanțare cu criterii de evaluare preponderent subiective. Trebuie precizat însă că acest program include în perioada de finanțare 2014-2020 axele prioritare cercetare-dezvoltare și TIC prezente în fostul POSCCE 2007-2013, o serie de axe prioritare fiind în prezent gestionate în cadrul POR 2014-2020.

❖ POSDRU 2007-2013 și POCU 2014-2020

În cazul POSDRU 2007-2013 au fost analizate grilele de evaluare tehnică și financiară folosite în cadrul a 188 apeluri de proiecte.

Exemple de criterii subiective (criteriile care implică aprecierea și decizia evaluatorului):

- Grupul/grupurile țintă sunt definite clar și cuantificate;
- Coerența proiectului, expunere clară și completă;
- Proiectul conține elemente de „valoare adăugată” (ex.: proiectul contribuie la creșterea nivelului de calificare, a gradului de ocupare etc.).

Exemple de criterii obiective (criteriile care implică verificarea și constatarea evaluatorului):

- Contribuția proiectului la creșterea ratei de ocupare (proiectul prevede angajarea unui anumit număr sau procent din grupul țintă până la finalizarea proiectului):
 - rata de ocupare între 2% - 3% - 1 pct.

- rata de ocupare între 3% - 4% - 2 pct.
- rata de ocupare între 4% - 5% - 3 pct.
- rata de ocupare peste 5% - 4 pct.
- *Cheltuielile de management ale proiectului respectă procentul de maxim 5% din valoarea cuantumului burselor doctoranzilor - 2 pct.*

Situația statistică a apelurilor este următoarea:

- ▼ 100% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 123 apeluri (65,42% din total);
- ▼ 98% criterii subiective: 9 apeluri (4,78%);
- ▼ 97% criterii subiective: 3 apeluri (1,59%);
- ▼ 96% criterii subiective: 9 apeluri (4,78%);
- ✓ 19% criterii obiective (puncte acordate obiectiv): 1 apel;
- ✓ 15% criterii obiective: 1 apel;
- ✓ 13% criterii obiective: 2 apeluri;
- ✓ 10% criterii obiective: 2 apeluri;
- ✓ 9% criterii obiective: 11 apeluri;
- ✓ 8% criterii obiective: 18 apeluri;
- ✓ 7% criterii obiective: 1 apel;
- ✓ 6% criterii obiective: 8 apeluri.

Așa cum se poate vedea, 65,42% dintre grilele de evaluare au fost în totalitate (100%) subiective, adică nu au inclus niciun criteriu "obiectiv" de evaluare. Cea mai "obiectivă" grilă de evaluare a avut doar 19% puncte acordate conform unor criterii / subcriterii obiective. Prin urmare, concluzia este că POSDRU 2007-2013 a fost un program de finanțare cu potențial mai mare a manifestare a riscului de selectare și finanțare a unor proiecte mai slabe calitativ.

Pentru POCU 2014-2020 au fost analizate grilele de evaluare tehnică și financiară folosite în cadrul a 67 apeluri de proiecte, care au fost derulate de autorități până la nivelul lunii martie 2019. Situația statistică a apelurilor este următoarea:

- ▼ 100% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 9 apeluri (13,43% din total apeluri);
- ▼ între 90% și 99% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 28 apeluri (41,79%);
- ▼ între 80% și 89% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 26 apeluri (38,81%);
- ▼ între 70% și 79% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 3 apeluri (4,48%);
- ▼ între 60% și 69% criterii subiective (puncte acordate subiectiv): 1 apel (1,49%).

Prin urmare, putem concluziona ca POCU 2014-2020 păstrează tendința de utilizare a criteriilor subiective de evaluare, prezentând un potențial mai mare de manifestare a riscului de selectare și finanțare a unor proiecte mai slabe calitativ.

4. Riscurile incluse în cadrul metodologiilor / procedurilor specifice ale autorităților de management ale programelor de finanțare din fonduri structurale și de coeziune 2007-2013, respectiv 2014-2020

Următorul pas al analizei a fost verificarea metodologiilor / procedurilor utilizate de autoritățile și instituțiile publice care au gestionat programele de finanțare din fonduri structurale și de coeziune 2007-2013 și 2014-2020, pentru a stabili dacă în acestea se regăsesc riscuri specifice procesului de evaluare a proiectelor. În acest sens, au fost analizate registrele de riscuri primite pentru POR, POSCCE și POSDRU 2007-2013, urmare a cererii de informații de interes public din anul 2015. De asemenea, au fost

analizate informațiile primite pentru POR, POC și POCU 2014-2020, urmare a unei cereri de informații de interes public din anul 2018.

În registrele de riscuri aferente POR 2007-2013 au fost identificate următoarele riscuri specifice procesului de evaluare:

- *întârzierea procesului de evaluare, selecție și contractare a unor proiecte din cauza apariției unor situații de aglomerare sau pentru că evaluarea tehnică și financiară nu începe la data preconizată;*
- *imposibilitatea realizării etapei de evaluare tehnică și financiară pentru cererile de finanțare care au ajuns în această etapă ca urmare a faptului că AM POR se află în imposibilitatea de a desemna evaluatori independenți;*
- *creșterea numărului de erori în evaluare.*

În registrele de riscuri aferente POSCCE 2007-2013 nu a fost identificat niciun risc specific procesului de evaluare a proiectelor.

În registrele de riscuri specifice POSDRU 2007-2013 au fost identificate următoarele riscuri specifice procesului de evaluare:

- *depășirea termenelor procedurale. Imposibilitatea constituirii comitetelor de evaluare;*
- *riscul verificării insuficiente a documentelor de programare - evaluare - selecție - contractare prin neaplicarea principiului celor 4 ochi.*

Trebuie subliniat că niciunul dintre riscurile identificate în cazul celor 3 programe de finanțare menționate mai sus nu face referire la subiectivitatea/obiectivitatea criteriilor de evaluare.

În registrul de riscuri aferente POR 2014-2020, valabil pentru semestrul II al anului 2018, au fost identificate următoarele riscuri legate de procesul de evaluare:

- *număr mare de cereri de finanțare respinse pe motive de neconformitate, etc.;*
- *nerespectarea procedurii de evaluare și, implicit, neatingerea rezultatelor și absorbția fondurilor;*
- *emiterea unui număr mare de instrucțiuni și derularea evaluării în baza acestora, nu în baza procedurii specifice de evaluare, selecție și contractare în vigoare;*
- *posibilitatea apariției erorilor în procesul de evaluare, selecție și contractare, datorită emiterii unui număr mare de instrucțiuni și neconcordanțelor între Ghidurile specifice, procedură și instrucțiuni.*

În ceea ce privește POC și POCU 2014-2020, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) nu a transmis registrele de riscuri solicitate, specificând în răspunsul la cererea de informații de interes public că acestea urmau să fie elaborate până la finele anului 2018. MFE nu a mai răspuns revenirilor ulterioare la cererea de informații de interes public.

5. Efectele manifestării riscurilor specifice procesului de evaluare la nivel de programe de finanțare din fonduri structurale și de coeziune 2007-2013

Ultimul element important al analizei a fost acela de a cerceta în ce măsură poate fi stabilită o corelație între apariția riscurilor specifice procesului de evaluare a proiectelor și efectele majore la nivelul programelor de finanțare. Astfel, pentru cele 3 programe de finanțare din fonduri structurale și de coeziune 2007-2013 (POR, POSCCE și POSDRU) a fost verificat dacă printre motivele aplicării de corecții financiare de către Comisia Europeană se numără și unele care au legătură cu procesul de evaluare a proiectelor.

Astfel, răspunsurile primite la o cerere de informații de interes public în luna iunie 2017 de la Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene au fost următoarele:

- pentru Programul Operațional Regional (POR) 2007-2013 Comisia Europeană (CE) a stabilit corecții financiare pentru una dintre cele 52 cereri de rambursare - în valoare de 8.257.231,92 Euro (circa 0,22% raportat la totalul sumelor solicitate la rambursare); motivele invocate de CE au fost deficiențele sistemului de management și control în ceea ce privește achizițiile publice derulate de către beneficiari;
- pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POSCCE) 2007-2013 CE a stabilit corecții financiare de 42.740.025 Euro (aproape 1,60% raportat la total sume solicitate la rambursare); motivația CE a fost nearmonizarea legislației naționale cu directivele europene (domeniul achizițiilor publice, eligibilitate IMM etc.), precum și interpretarea neunitară a acestora;
- în cazul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) 2007-2013, CE a stabilit corecții financiare pentru nu mai puțin de 41 dintre cele 49 de cereri de rambursare transmise de statul român, totalizând 466.527.300,88 Euro (circa 19,10% raportat la total sume solicitate la rambursare); motivele invocate de CE au fost legate de: evaluare și selecție (în cazul a 35 cereri); verificări de management (38 cereri); sound financial management (4 cereri); salarii finanțate prin program exagerat de mari (5 cereri).

Așadar, Comisia Europeană a motivat corecțiile financiare aplicate cu referire la evaluarea și selecția proiectelor doar în cazul POS DRU 2007-2013.

În ceea ce privește cele trei programe operaționale din perioada de finanțare 2014-2020 - POR, POC și POCU - o analiză similară se poate realiza în anii 2023-2024 la finele perioadei efective de utilizare a fondurilor, întrucât în prezent procesul de gestionare a fondurilor disponibile beneficiază de o serie de reguli de finanțare ce permit amânarea pentru anumite perioade a utilizării fondurilor disponibile (ex: regula n+3, care prevede că resursele alocate pentru anul "n" se pot utiliza în anul "n" și în următorii 3 ani calendaristici.

6. Aplicarea metodologiei unitare de management al riscurilor la procesul evaluare a proiectelor

Așa cum reiese de mai sus, rezultatul cercetării efectuate a fost acela că autoritățile și instituțiile responsabile de gestionarea finanțărilor nerambursabile nu au inclus decât sporadic în registrele de riscuri situațiile specifice procesului de evaluare a proiectelor. Mai mult, atât din analiza criteriilor de evaluare din grilele utilizate în cadrul programelor POR, POSCCE și POS DRU 2007-2013, respectiv aferente POR, POC și POCU 2014-2020, cât și din răspunsurile a 37 evaluatori de proiecte la un chestionar specific, a reieșit că acestea sunt relativ subiective din punct de vedere al evaluării proiectelor, ceea ce pune semne de întrebare asupra calității finanțării.

În acest context, se pune problema cum ar putea o metodologie de management al riscurilor unică pentru toate finanțările nerambursabile din România, să sprijine îmbunătățirea procesului de management al riscurilor. Metodologia a fost documentată de autor în lucrările anterioare (Nicolae, C., 2018).

Pentru exemplificarea utilizării acesteia, au fost avute în vedere informațiile care reies din punctele anterioare, și anume:

- au fost luate în considerare doar programele POR, POSCCE și POS DRU 2007-2013;

- s-a considerat că baza de date cu riscuri le include pe cele folosite sau obținute prin aplicarea chestionarului prezentat mai sus.

Metodologia de management al riscurilor pentru autoritățile responsabile de gestionarea finanțărilor nerambursabile ar presupune derularea următorilor pași:

PASUL 1 vizează stabilirea/actualizarea obiectivelor și activităților legate de gestionarea finanțărilor nerambursabile. Astfel, în cadrul bazei de date cu riscuri, în legătură cu procesul de evaluare a proiectelor, pot fi identificate următoarele obiective, activități și riscuri specifice (cu cauzele și efectele aferente):

- **Obiectiv:** Finanțarea celor mai relevante proiecte pentru societate în ansamblu
 - **Activitate:** Evaluarea și selecția proiectelor de către evaluatori independenți
 - Risc 1: selectarea arbitrară și/sau părtinitoare a unor proiecte de către evaluatori
 - cauza 1: evaluatorii nu sunt instruiți în materia conflictului de interese;
 - cauza 2: sunt recrutați evaluatori care au participat la pregătirea de proiecte depuse în cadrul acelorași apeluri de proiecte;
 - efect: corecții financiare aplicate în legătură cu procesul de evaluare și selecție.
 - Risc 2: selectarea neintenționată a unor proiecte mai slabe calitativ de către evaluatori
 - cauza 1: evaluatorii nu sunt instruiți în legătură cu obiectivele procesului de evaluare, respectiv cu restricțiile de reglementare și strategice din domeniul în care se face evaluarea;
 - efect: proiectele selectate contribuie în mai mică măsură la atingerea indicatorilor programului de finanțare, care se ating doar în proporție de 90%.
 - Risc 3: formularea unui număr mare de contestații privind evaluarea:
 - cauza 1: punctajele acordate de evaluatori sunt insuficient justificate în cadrul grilelor de evaluare;
 - efect: întârzierea procesului de evaluare, respectiv a procesului de contractare a proiectelor; ceea ce duce la dezangajarea de fonduri.

PASUL 2 se referă la crearea/dezvoltarea/actualizarea bazei de date cu riscuri specifice procesului de gestionare a finanțărilor nerambursabile. În legătură cu aceasta, s-a considerat că, la momentul analizei, nu existau riscuri noi cu care baza de date existentă să fie actualizată.

PASUL 3 presupune completarea informațiilor despre riscuri de către operatorii de la autoritățile de management responsabile. Astfel, aceștia vor completa în baza de date informațiile legate de riscurile menționate mai sus. Situația centralizatoare a acestor situații pentru anul "n", respectiv pentru riscul selectării neintenționate a unor proiecte mai slabe calitativ de către evaluatori și riscul unui număr mare de contestații privind evaluarea, este următoarea (date ipotetice):

Tabelul nr. 1 – Informații legate de riscurile identificate în cadrul analizei

Denumire risc	Denumire cauză	Total situații posibile	Total situații în care s-a manifestat cauza	Efecte cuantificabile	Expunerea la risc
riscul selectării neintenționate a unor proiecte mai slabe calitativ	evaluatorii nu sunt instruiți în legătură cu obiectivele procesului de evaluare,	1.500	50	10.000.000	333.333

de către evaluatori	respectiv cu restricțiile de reglementare și strategice din domeniul în care se face evaluarea				
riscul unui număr mare de contestații privind evaluarea	punctajele acordate de evaluatori sunt insuficient justificate în cadrul grilelor de evaluare	1.500	280	2.000.000	373.333

Sursa: cercetare proprie

PASUL 4 presupune ierarhizarea riscurilor din baza de date. Presupunând că cele 2 riscuri menționate mai sus sunt singurele din baza de date la momentul analizei, ele pot fi ierarhizate prin compararea expunerii la risc, primul care trebuie abordat cu prioritate fiind cel cu expunerea cea mai mare.

Ca și strategie de răspuns la risc, autoritățile de management responsabile vor utiliza prevenirea riscurilor, asigurând:

- instruirea evaluatorilor, la începerea fiecărui proces de evaluare, în legătură cu obiectivele procesului de evaluare, respectiv cu restricțiile de reglementare și strategice din domeniul în care se face evaluarea;
- instruirea evaluatorilor, la începutul fiecărui proces de evaluare, în legătură cu modul în care se face justificarea corectă a fiecărui punct din grila de evaluare.

Concluzii

Urmare a analizelor realizate în cadrul cercetării noastre, o primă concluzie care trebuie obligatoriu formulată este că autoritățile responsabile de gestionarea finanțării nerambursabile continuă și în perioada 2014-2020 să trateze superficial problematica riscurilor în general, respectiv a riscurilor specifice procesului de evaluare în particular. Astfel, fie nu au identificat decât sumar riscuri specifice, cum este cazul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice - autoritatea care gestionează Programul Operațional Regional 2014-2020, fie nu aveau deloc registru al riscurilor la 5 ani de la începerea perioadei de finanțare, cum este cazul Ministerului Fondurilor Europene - autoritatea care gestionează, printre altele, Programul Operațional Competitivitate 2014-2020 și Programul Operațional Capital Uman 2014-2020.

O a doua concluzie, care rezultă în mod natural și complementar alături de cea precedentă este că doar Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a îmbunătățit sistemele de evaluare a proiectelor, prin folosirea mai multor criterii obiective. De cealaltă parte, Ministerul Fondurilor Europene pare că nu a învățat din greșelile făcute anterior, continuând trendul de utilizare a unor criterii de evaluare preponderent subiective.

O a treia concluzie este că, în continuare, autoritățile și instituțiile publice responsabile de gestionarea finanțării, dar și solicitanții și beneficiarii de finanțare au

nevoie de implementarea unei metodologii unice de management al riscurilor pentru toate finanțările din România, care ar atrage inclusiv modificări calitative ale sistemelor și criteriilor de evaluare a proiectelor. Este evident faptul că există o legătură între modul de abordare a procesului de evaluare a proiectelor și manifestarea unor riscuri specifice procesului de evaluare.

Bibliografie

- [1] Boleslavskyy, R., Carlinz, B.I., Cottonx, C.S., (2019), "Disincentive effects of evaluation", Queen's University
- [2] De Luca, A.I., Iofrida N., Strano, A., Gulisano, G., (2018), "Toward an evaluation model for transnational cooperation activities in rural areas: a case study within an EU LEADER project", Bulletin of Geography. Socio-economic Series, 42(42), 19-45.
- [3] Nicolae, C., (2015), "Qualitative Analysis of the Risks Identified in the Management of the Non-Reimbursable Funds in Romania in 2007-2013", București, proceedings of the 11th Administration and Public Management International Conference – Strategic Management for Local Communities
- [4] Nicolae, C., (2018b), "Implicațiile modificării reglementărilor privind controlul intern managerial asupra unei metodologii unitare de management al riscurilor pentru finanțările nerambursabile", Revista de Studii Financiare, Vol. III • Nr.5 • Noiembrie 2018
- [5] Rouhani, O.M., (2019), "Transportation Project Evaluation Methods/Approaches", Munich Personal RePEc Archive
- [6] Woolcock, M., (2019) "Reasons for Using Mixed Methods in the Evaluation of Complex Projects", Center for International Development at Harvard University, Working Papers, Working Paper No. 348, March 2019
- [7] Ghidul privind Managementul Ciclului Proiectului (Project Cycle Management Guidelines) (2004), elaborat de Comisia Europeană, disponibil la <https://ec.europa.eu/europeaid/>
- [8] Metodologia de verificare, evaluare și selecție a proiectelor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020, actualizat 2018
- [9] Ghidul solicitantului - Condiții generale pentru accesarea fondurilor, aferent Programului Operațional Regional 2014-2020, actualizat 2018
- [10] Programul Operațional Regional 2007-2013
- [11] Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice 2007-2013
- [12] Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013
- [13] Programul Operațional Regional 2014-2020
- [14] Programul Operațional Competitivitate 2014-2020

- [15] Programul Operațional Capital Uman 2014-2010
- [16] <https://cohesiondata.ec.europa.eu> – site-ul oficial al Comisiei Europene pentru Fondurile Europene Structurale și de Investiții
- [17] www.fonduri-ue.ro – site-ul oficial al fondurilor structurale și de coeziune în România
- [18] www.inforegio.ro – site-ul oficial al Programului Operațional Regional