
Aplicabilitatea metodologiilor finanțatorilor internaționali la sistemul de management al riscurilor utilizat în gestionarea fondurilor nerambursabile în România

Drd. Ciprian NICOLAE

Academia de Studii Economice din București

Abstract

Scopul cercetării este acela de a identifica elemente concrete ce pot fi utilizate în mod eficient de către autoritățile și instituțiile publice din România pentru îmbunătățirea metodologiilor de management al riscurilor aplicabile în activitățile specifice gestionării fondurilor nerambursabile.

În acest sens, demersul cercetării a presupus analiza metodologiilor de managementul riscurilor utilizate de principalii finanțatori internaționali, respectiv aplicarea empirică a unor elemente importante conținute de aceste metodologii la situația concretă a unei autorități de management din România.

Principalele rezultate ale cercetării sunt în sensul că metodologiile de managementul riscurilor utilizate de către principalii finanțatori internaționali pentru România (Comisia Europeană; guvernele Norvegiei, Islandei și Liechtensteinului) seamănă cu cele românești în ceea ce privește procesul general de managementul riscului, dar sunt mai aplicate. Astfel, procesul de managementul riscului este legat obligatoriu de obiective/rezultate/activități, iar metodologiile fac referire la categorii standard de riscuri / tipologii de riscuri. De asemenea, ele includ exemple pentru fiecare etapă prevăzută de metodologie.

Îmbunătățirea metodologiilor de managementul riscurilor utilizate de autoritățile și instituțiile publice românești ar trebuie să ia în calcul includerea ca obligatorie în procesul de management al riscurilor a etapei de definire a obiectivelor, rezultatelor și activităților care trebuie obținute/realizate și în legătură cu care trebuie identificate riscurile. De asemenea, este necesară și utilă implementarea unei tipologii a riscurilor sau a unor categorii standard de riscuri, aplicabile tuturor programelor de finanțare. Categoriile standard trebuie definite pornind de la un inventar exhaustiv și sistematizat al riscurilor care să acopere toate fondurile nerambursabile, respectiv toate fazele/etapele prin care trece un program/proiect de finanțare.

Cuvinte cheie: *finanțare, risc, fonduri nerambursabile, metodologie, management al riscurilor*

Clasificarea JEL: G32, H81

1. Introducere

Gestionarea fondurilor nerambursabile în România reprezintă un domeniu cel puțin la fel de important ca cel al asigurărilor, prin prisma bugetelor anuale alocate, respectiv prin prisma implicațiilor macroeconomice pe care acestea le pot avea. Astfel, dacă piața asigurărilor din România a reprezentat, la nivelul anului 2014, mai puțin de 2 miliarde Euro (Autoritatea de Supraveghere Financiară din România, 2014), disponibilul de fonduri nerambursabile, calculat ca medie anuală pentru perioada 2007-2013 a fost de circa 4 miliarde Euro, dintre care 93% a fost reprezentat de fondurile structurale și de coeziune, respectiv fondurile de dezvoltare rurală pe care România le poate accesa în calitate de stat membru al Uniunii Europene (Badea, D., Nicolae, C., 2015a). Pentru perioada financiară 2014-2020 România va dispune de o alocare medie anuală de circa 5 mld. Euro (Comisia Europeană, 2014).

Domeniul fondurilor nerambursabile este unul foarte complex, la nivelul lunii octombrie 2015 fiind consemnate (www.fonduri-ue.ro, www.afir.info) un total de 197.913 proiecte depuse, respectiv 100,162 contracte de finanțare. În gestionarea acestor fonduri sunt implicate peste 100 autorități și instituții publice, respectiv peste 5.000 de angajați (funcționari publici sau angajați contractual).

În acest context, managementul riscului reprezintă un element cheie în utilizarea eficientă și eficace a fondurilor. Datorită modului în care acesta a fost implementat până în prezent, următoarele efecte s-au materializat:

- întârzieri în accesarea fondurilor (ex: rată de absorbție scăzută, de circa 56,99% din totalul de 19 miliarde Euro, alocări în cazul Fondurilor Structurale și de Coeziune; situația este raportată la nivelul lunii iulie 2015, cu circa 3 luni înainte de termenul limită maxim de utilizare a fondurilor);
- consum crescut de resurse (ex: numai în anul 2015, până în luna iulie, Guvernul României a anunțat împrumuturi de 6,045 miliarde RON în 2014, respectiv 2,820 miliarde RON pentru plata beneficiarilor de finanțare din fonduri structurale și de coeziune (www.fonduri-ue.ro), în condițiile în care România nu reușește să primească rambursările așteptate de la Uniunea Europeană;
- corecții financiare stabilite de Comisia Europeană în legătură cu bugetul alocat României (circa 1 mld Euro sunt corecțiile financiare estimate (www.agerpres.ro) doar în cazul Fondurilor Structurale și de Coeziune din perioada 2007-2013, adică circa 5,26% din totalul alocat de 19 miliarde Euro).

Se impune cu prioritate eficientizarea sistemului de management al riscurilor la nivelul autorităților și instituțiilor implicate în gestionarea

fondurilor nerambursabile, având în vedere și faptul că procedurile utilizate în prezent sunt mai mult teoretice (Badea, D., Nicolae, C., 2015b).

Prezentul studiu își propune să analizeze aplicabilitatea procedurilor de management al riscurilor, utilizate de cei mai importanți finanțatori internaționali pentru România, cu scopul de a identifica elemente concrete ce pot fi preluate în mod eficient de către autoritățile și instituțiile publice din România, în vederea îmbunătățirii propriilor proceduri.

2. Stadiul cunoașterii în domeniu

Dacă în ceea ce privește managementul riscului există numeroase lucrări în literatura de specialitate, atât din România, cât mai ales din străinătate, acesta fiind considerat cel mai important instrument de management pe care un manager de proiect îl poate utiliza pentru creșterea probabilității de succes a unui proiect (Didraga, O., 2013), studii sau analize privind managementul riscului în domeniul accesării fondurilor nerambursabile în România nu au fost realizate până în prezent.

Câteva articole recente tratează subiectul managementului riscului și în legătură cu proiectele complexe (Iordache, E., 2012) sau în proiectele din domeniul IT. Chiar dacă în aceste articole se face referire inclusiv la proiecte cu finanțare nerambursabilă, analiza tratează riscul la nivel de proiect, în cadrul unor organizații private, iar nu din perspectiva finanțării nerambursabile și nici în legătură cu organizațiile publice responsabile de gestionarea finanțărilor nerambursabile. Mai mult, analiza pornește de la riscuri individuale, identificate empiric de autori, iar nu de la proceduri existente puse în aplicare de autorități sau de către beneficiarii de finanțare la solicitarea autorităților.

O serie de concluzii ale articolelor menționate consider că sunt utile pentru eficientizarea sistemului de management al riscurilor utilizat în gestionarea fondurilor nerambursabile din România:

- utilizarea post-analizei derulării proiectelor, în sensul luării în considerare a experienței acumulate pe parcursul realizării unui proiect pentru a evita producerea unor greșeli din trecut pentru proiecte viitoare (ex: completarea de către fiecare beneficiar de finanțare a unui chestionar privind riscurile pe care le-a întâlnit în derularea proiectelor);
- construirea și utilizarea profilului de risc al proiectului;
- managementul riscurilor în cadrul proiectelor poate influența în mod pozitiv performanța prin crearea unui plan de contingență sau prin influențarea duratei, bugetului sau planului de implementare a proiectului.

Având în vedere lipsa unor studii legate de sistemul de management al riscurilor utilizat de către autoritățile și instituțiile responsabile de gestionarea

fondurilor nerambursabile din România, în luna ianuarie 2015, am inițiat o analiză care a presupus utilizarea prevederilor Legii nr. 544/2011 privind liberul acces la informațiile de interes public în vederea obținerii de informații privind metodologiile utilizate, registrele de risc și planurile de acțiuni utilizate în prezent.

Principalele concluzii ale analizei privind sistemul de management al riscului în gestionarea fondurilor nerambursabile în România, publicate parțial (Badea, D., Nicolae, C., 2015b) sau aflate în curs de publicare în prezent, sunt în sensul că procedurile sunt teoretice, respectiv că nu conțin elemente de cuantificare financiară a riscurilor și nici modalitățile în care ar trebui ierarhizate măsurile de control al riscurilor.

Două elemente le consider deosebit de importante în ceea ce privește metodologiile de management al riscurilor utilizate în România în legătură cu gestionarea fondurilor nerambursabile, respectiv care pot fi îmbunătățite inclusiv prin utilizarea unor instrumente/tehnici incluse în metodologiile finanțatorilor internaționali:

- 1) modul de identificare a riscurilor;
- 2) modul de cuantificare a expunerii la riscuri.

În ceea ce privește modul de identificare a riscurilor, deși Metodologia de implementare a standardului de control intern “Managementul riscurilor” prevede că “riscurile nu pot fi identificate și definite decât în raport cu obiectivele a căror realizare este afectată de materializarea lor”, respectiv recomandă o structură a registrului riscurilor care să includă “obiective”, doar în cazul câtorva autorități/instituții (este vorba despre Programul Operațional Sectorial Transport (POS Transport), Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) și al programelor de finanțare naționale gestionate prin Oficiile Teritoriale pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperatie), registrele de riscuri fac referire la obiective.

Acest aspect este deosebit de important deoarece relaționarea riscurilor cu obiectivele ar asigura acoperirea tuturor situațiilor importante în care ar putea apărea riscuri, respectiv s-ar evita “lipsa” unor riscuri esențiale. Spre exemplu, în cazul POS Transport, primele 2 riscuri din registrul riscurilor sunt legate de obiectivul “Grad ridicat de absorbție fonduri UE”. Cele două riscuri sunt:

- pierderea fondurilor alocate ca urmare a nerespectării regulii N+3/N+2 (Potrivit regulii N+2 / N+3, fondurile alocate într-un an financiar (N) trebuie cheltuite până în maxim 2 / 3 ani subsecvenți anului N (ex: fondurile alocate pentru anul 2010, trebuie cheltuite până maxim la 31.12.2012 în cazul regulii N+2);

- netransmiterea cererilor de rambursare conform previziunilor.

Dacă analizăm registrul riscurilor aferent Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE), care nu relaționează riscurile cu obiectivele, observăm că cele 2 riscuri menționate mai sus nu se regăsesc în acest registru.

În ceea ce privește cuantificarea expunerii la riscuri, în conformitate cu prevederile Metodologiei de implementare a standardului de control intern “Managementul riscurilor”, autoritățile și instituțiile publice utilizează matrici impact-probabilitate, fie cu 3 nivele (nivele: scăzut, mediu și ridicat), fie cu 5 nivele, precum cea din imaginea următoare:

Stabilire scor general risc: probabilitate x impact

Figura 1

PROBABILITATE	5	10	15	20	25
	4	8	12	16	20
	3	6	9	12	15
	2	4	6	8	10
	1	2	3	4	5
	IMPACT				

→ Toleranța la risc

Sursa: Procedura de sistem privind managementul riscului în cadrul Ministerului Fondurilor Europene

Aplicarea acestei matrici în conformitate cu prevederile metodologiilor analizate se face subiectiv. Spre exemplu, în cazul procedurii privind managementul riscului în cadrul Ministerului Fondurilor Europene (MFE) sunt incluse explicații ale nivelului de probabilitate (ex: 1 = rar = este foarte puțin probabil să se întâmple pe o perioadă lungă de timp (3-5 ani); nu s-a întâmplat până în prezent), respectiv ale nivelului impactului (ex: 1 = nesemnificativ = cu impact foarte scăzut asupra activităților direcției și îndeplinirii obiectivelor și/sau fără impact financiar).

De asemenea, procedura MFE include și următoarele explicații privind nivelul de tolerare:

Nivelul de tolerare a riscurilor

Figura 2

Nivel tolerare		Explicații
1 - 4	Tolerabil	Nu necesită nicio măsură de control
5 - 8	Tolerare ridicată	Necesită măsuri de control pe termen mediu/lung
9 - 12	Tolerare scăzută	Necesită măsuri de control pe termen scurt
13 - 25	Intolerabil	Necesită măsuri de control urgente

Sursa: Procedura de sistem privind managementul riscului în cadrul Ministerului Fondurilor Europene

Procedura MFE nu face referiri la date istorice sau date statistice, respectiv nu propune o modalitate de cuantificare financiară a impactului și nici formule de calcul a probabilității.

Având în vedere cele menționate mai sus, consider că procedurile de managementul riscului utilizate în prezent în sistemul de gestionare a fondurilor nerambursabile în România necesită îmbunătățiri, în special în ceea ce privește etapa de identificare a riscurilor, respectiv cea de cuantificare a expunerii la riscuri. O soluție în acest sens, o reprezintă utilizarea unor elemente incluse în metodologiile de management al riscurilor utilizate de principalii finanțatori internaționali pentru România.

3. Metodologia cercetării

Prezentul studiu pornește de la rezultatele curente ale analizei pe care am realizat-o prin utilizarea prevederilor Legii nr. 544/2001 și pe care le voi prezenta succint în secțiunea “Metodologiile de management al riscurilor utilizate în sistemul de gestionare a fondurilor nerambursabile în România”. Comparativ cu acestea, metodologia cercetării care stă la baza prezentului studiu este structurată în 2 etape:

- 1) analiza metodologiilor de management al riscurilor utilizate de principalii finanțatori internaționali comparativ cu metodologiile utilizate în România;
- 2) studiu empiric constând în aplicarea unor prevederi ale metodologiilor utilizate de finanțatorii internaționali la situația concretă a unei autorități care gestionează fonduri structurale și de coeziune în România.

4. Metodologiile utilizate de finanțatori internaționali

În ceea ce privește finanțatorii internaționali, în cadrul analizei au fost selectate acele organizații care asigură finanțare nerambursabilă pentru beneficiari din România, dar fie în mod direct, fie nemijlocit de către cele 50 de

autorități care gestionează fonduri nerambursabile menționate. De asemenea, au fost incluse în această categorie și guvernele care asigură finanțare și impun aplicarea unor reguli proprii, acceptate de România prin memorandumuri. Este vorba despre:

- Comisia Europeană, care gestionează la nivel comunitar, direct sau prin agenții proprii, programe comunitare de finanțare (ex: Europa Creativă; Orizont 2020; Erasmus+), disponibile inclusiv beneficiarilor din România;
- Banca Mondială, care asigură asistență tehnică la nivel guvernamental pentru gestionarea finanțărilor nerambursabile, inclusiv a fondurilor structurale și de coeziune destinate investițiilor în infrastructura mare (mediu și transport);
- Guvernele Norvegiei, Islandei și Liechtensteinului, care asigură resursele așa-numitelor granturi SEE și norvegiene ;
- Guvernul Elveției, care finanțează Programul de Cooperare Elvețiano-Român pentru reducerea disparităților economice și sociale în cadrul Uniunii Europene extinse.

Analiza a vizat identificarea metodologiilor proprii de managementul riscului utilizate de aceste organizații/guverne în activitatea de gestionare a finanțărilor nerambursabile menționate mai sus. Concluziile analizei sunt următoarele:

- doar Comisia Europeană a reglementat managementul riscului în gestionarea fondurilor (prevederi la nivel de regulamente instituind obligativitatea gestionării riscurilor de către fiecare stat membru care beneficiază de asistență nerambursabilă);
- Guvernele Norvegiei, Islandei și Liechtensteinului au adoptat în 2013 “EEA & Norway Grants 2009-2014 – Risk Management Strategy”;
- Comisia Europeană a adoptat în 2010 “Risk Management in the Commission - Implementation Guide”;
- Banca Mondială și Guvernul Elveției nu utilizează metodologii de managementul riscului în legătură cu programele derulate în România.

Prin urmare, în cele ce urmează voi puncta principalele elemente și instrumente din cadrul metodologiilor utilizate de Comisia Europeană și Guvernele Norvegiei, Islandei și Liechtensteinului, posibil a fi utilizate pentru îmbunătățirea metodologiilor de management al riscurilor în gestionarea fondurilor nerambursabile în România.

4.1 EEA & Norway Grants 2009-2014 – Risk Management Strategy

Strategia se aplică direct statelor donatoare și Secretariatului – FMO (Financial Mechanism Office), în timp ce managementul riscului la nivelul statului beneficiar de finanțare se realizează cu respectarea legislației naționale. Cu toate acestea, există obligația statelor beneficiare de a realiza managementul riscului și de a raporta statelor donatoare și FMO cu privire la analiza riscurilor și măsurile legate de acestea.

Un element inclus în această strategie și care poate fi utilizat în metodologiile din România îl reprezintă procesul de management al riscului. Așa cum reiese și din tabelul de mai jos, acesta prevede în mod expres 2 etape care nu se regăsesc în metodologiile actuale din România și pe care le consider esențiale pentru eficiența și eficacitatea managementului riscurilor în gestionarea fondurilor nerambursabile:

- identificarea rezultatelor ce trebuie obținute;
- identificarea factorilor critici de succes (ipoteze).

Un alt element pe care îl consider esențial a fi inclus în metodologiile de managementul riscului în România îl reprezintă utilizarea unor categorii standard de riscuri pe diferite nivele ale programelor în etapa de identificare a riscurilor. Standardizarea ar putea asigura nu numai posibilitatea abordării comparative între autoritățile și instituțiile implicate în gestionarea fondurilor nerambursabile, ci și posibilitatea de aplicare a unor măsuri corective la nivel de sistem de gestionare a fondurilor, respectiv învățarea din experiență și aplicarea de măsuri preventive cu scopul reducerii probabilității apariției unor riscuri.

Procesul managementului riscului

Figura 3

Etapă	Acțiuni principale
1. Identificarea rezultatelor ce trebuie obținute	• pentru granturile SEE și pentru granturile norvegiene • în termeni de rezultate de program (bilateral)
2. Identificarea factorilor critici de succes (ipoteze)	• analiza factorilor critici de succes care ajută la determinarea gradului în care fiecare categorie presupune un risc de obținere a rezultatelor
3. Identificarea riscurilor	• utilizarea unor categorii standard de riscuri pe diferite nivele ale programelor • rapoarte de analiză și dialogarea cu statele beneficiare pentru identificarea riscurilor • stakeholderii de la nivel național și local aduc informații mai detaliate despre riscurile presupuse de programe
4. Analiza și prioritizarea riscurilor în termeni de probabilitate și consecințe	• analiza riscurilor în termeni de probabilitate și consecințe prin utilizarea de informații calitative și date cantitative
5. Stabilirea și comunicarea preferinței față de risc	• luarea deciziei și căderea de acord asupra nivelului de risc acceptabil
6. Definirea și evaluarea răspunsului la risc	• identificarea de măsuri de atenuare a riscurilor (inclusiv controale) și evaluarea impactului lor direct • luarea deciziei privind măsurile de atenuare • reanalizarea în vederea stabilirii riscurilor reziduale
7. Luarea deciziei de răspuns la riscurile reziduale	• tolerare/acceptare • reducere/partajare • evitare/eliminare
8. Monitorizare și raportare	• raportarea privind riscurile de la FMO la statele donatoare • raportarea privind riscurile de la statele donatoare către public și parlamente
Comunicarea și dialogul reprezintă un proces continuu de-a lungul tuturor etapelor	• cu beneficiarii, statele donatoare partenere, public.

Sursa: EEA & Norway Grants 2009-2014 – Risk Management Strategy

4.2 Risk Management in the Commission - Implementation Guide

Ghidul se constituie într-o adevărată metodologie și prezintă un grad de complexitate mai mare decât procedurile de management al riscurilor utilizate în România. Acesta explică în mod detaliat care sunt conceptele utilizate, care sunt nivelurile la care trebuie aplicate procedurile, care sunt pașii de urmat, cum se realizează în mod corect anumite documente, care sunt tipologiile de riscuri ș.a. În principiu, acest ghid ar putea fi utilizat pentru reproiectarea tuturor metodologiilor de management al riscurilor utilizate de autoritățile și instituțiile românești care gestionează fonduri nerambursabile. Un argument în acest sens ar fi acela că peste 90% din fondurile disponibil a fi utilizate provin de la bugetul Uniunii Europene.

Spre deosebire de metodologiile românești care definesc riscul inclusiv ca oportunitate, Ghidul de implementare a managementului riscului la nivelul Comisiei Europene definește riscul ca “oricare eveniment ori situație care poate avea loc și poate avea un impact negativ în ceea ce privește atingerea obiectivelor politice, strategice și operaționale ale Comisiei Europene. Pierderea oportunităților reprezintă de asemenea un risc”. Această definiție este în linie cu scopul oricărei autorități/instituții publice, acela de a satisface interesul general, de a gestiona resursele în mod eficient, eficace și predictiv.

Ghidul Comisiei Europene propune un proces de management al riscurilor în 5 etape, și anume:

- 1) identificarea activităților și a obiectivelor;
- 2) identificarea și analiza riscurilor;
- 3) decizia privind răspunsul la risc;
- 4) implementarea răspunsului la risc;
- 5) monitorizare și raportare.

Așa cum se poate vedea, prima etapă a procesului de management al riscurilor o reprezintă cea de identificare a activităților și obiectivelor, ceea ce este util a deveni obligatoriu și în cazul metodologiilor din România.

Ghidul Comisiei Europene recomandă combinarea mai multor metodologii de identificare a riscurilor, respectiv a: analizelor de documente, aplicării de chestionare, realizării de interviuri și organizării de sesiuni de brainstorming sau workshop-uri.

Un element deosebit de util prezent în cadrul Ghidului îl reprezintă tipologia riscurilor, care este obligatoriu de utilizat de către directoratele Comisiei Europene și include 5 categorii principale:

- 1) riscuri legate de mediul extern (din exteriorul Comisiei sau directoratelor);
- 2) riscuri legate de planificare, procese și sisteme;
- 3) riscuri legate de personal și organizație;
- 4) riscuri legate de legalitate și reglementări;
- 5) riscuri legate de comunicare și informare.

Pentru fiecare dintre aceste 5 categorii Ghidul prezintă exemple de riscuri, exemple pe care le regăsim foarte rar în cadrul metodologiilor de management al riscului utilizate în România.

În ceea ce privește modul de cuantificare a expunerii la riscuri, Ghidul Comisiei Europene propune o matrice asemănătoare celor utilizate de metodologiile din România (a se vedea matricea din procedura MFE, prezentată mai sus).

În acest context, este subliniat faptul că “majoritatea riscurilor în activitatea Comisiei sunt tratate cu utilizarea unor opinii mai mult sau mai puțin

subiective privind impactul și probabilitatea”, respectiv că “nivelul de risc obținut printr-o asemenea abordare poate fi doar indicativ și trebuie interpretat cu mare grijă”. Ghidul Comisiei Europene prevede chiar că notele ar trebui utilizate ca mijloc de detectare a divergențelor de opinie între evaluatori, divergențe care trebuie investigate apoi în amănunt.

În ceea ce privește analiza cantitativă a riscurilor, bazată pe date istorice și statistice, Ghidul Comisiei Europene prevede că este posibilă doar în situațiile în care un directorat poate asigura date relevante și sigure, care să poată fi utilizate pentru previziuni statistice valide.

Nu în ultimul rând, Ghidul Comisiei Europene prezintă exemple de formulare a riscurilor, astfel încât acestea să includă o estimare cantitativă a potențialului impact asupra obiectivului afectat (ex: riscul unor întârzieri semnificative în implementarea proiectului (estimare de 10-12 luni) din cauza lipsei personalului competent. Aceasta se datorează insuficienței formării a personalului).

Concluzionând, în ceea ce privește metodologiile de management al riscurilor utilizate de finanțatorii internaționali, consider că următoarele elemente pot fi preluate pentru îmbunătățirea metodologiilor din România:

- includerea ca obligatorie în procesul de management al riscurilor a etapei de definire a obiectivelor, rezultatelor și activităților care trebuie obținute/realizate și în legătură cu care trebuie identificate riscurile;
- utilizarea unei tipologii a riscurilor sau a unor categorii standard de riscuri;
- utilizarea unor exemple standard de definire a riscurilor ori standardizarea lor, în sensul definirii unor riscuri standard aplicabile tuturor programelor de finanțare nerambursabilă.

5. Studiu de caz

Pentru a verifica aplicabilitatea elementelor menționate mai sus în cazul unei proceduri utilizate de o autoritate din România, am realizat un studiu empiric. Astfel, am analizat registrul riscurilor pe care l-am primit de la Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (AM POS CCE), registru care conține doar următoarele 8 riscuri:

Registrul riscurilor POS CCE

Figura 4

Nr. crt.	Descrierea riscului	Cauzele ce determina riscul	Impact	Probabilitate de apariție	Prioritate
Riscuri generale					
1	Lipsa protecției funcționarului public în caz de litigiu/acțiune în justiție urmare a exercitării atribuțiilor de serviciu	Solicitanții pot introduce acțiuni în instanță împotriva instituției ce gestionează fondurile cât și împotriva funcționarului public în nume propriu	5	5	ridicată
2	Realizarea cu dificultate a previziunilor și a corelării între contractare și plăți	Dezangajarea unor contracte ca urmare a imposibilității susținerii proiectelor de către beneficiari	5	5	ridicată
3	Dificultăți în desfășurarea acțiunilor de control și monitorizare	Legislație neadaptată prețurilor curente prin impunerea unui plafon necorespunzător pentru diurna și cazarea aferentă deplasărilor Numărul restrâns de personal AM/ OI implicat în misiunile de control / monitorizare comparativ cu numărul de experți externi contractați	5	5	ridicată
Verificare și control					
4	Nedetectarea unor erori ca urmare a neexercitării cu acuratețe a verificărilor administrative	Interpretarea diferită a AM POSCCE, AA, CE a unor spețe similare în materie de achiziții publice, utilizare curs de schimb la întocmirea facturilor externe	5	5	
5	Aplicarea de corecții financiare de către AM POS CCE urmare interpretării sau aplicării necorespunzătoare de către beneficiari a preve-derilor privind cheltuielile eligibile și a prevederilor legale în materie de achiziții publice	Cunoașterea insuficientă/aplicarea defectuoasă de către beneficiari a legislației în vigoare	5	5	ridicată
Nereguli					
6	Dificultăți în punerea în aplicare a prevederilor OUG 66/2011	Insuficiența personalului AM și OI în domeniul neregulilor și controlului la sesizare Condițiile cumulative impuse de OUG 66 pentru personalul din structura de control / nereguli (experiență de minimum 3 ani ș.a.) Gradul ridicat de acțiuni în instanță demarate de beneficiari datorită verificărilor asupra contractelor de achiziții ale AM efectuate ulterior primirii acceptului ANRMAP / UCVAP pe parcursul derulării procedurii	5	4	ridicată

Tehnologia informației, informare și publicitate					
7	Impact negativ asupra bugetului de stat în condițiile unui nivel scăzut de rambursare a cheltuielilor de către Comisie	a) Datorită blocării certificării cheltuielilor aferente OI IMM și întârzierilor în introducerea/lipsa datelor în SMIS se creează datorii către bugetul de stat (care asigură cofinanțarea aferentă FEDR). În același timp, tot din bugetul de stat se asigură și cofinanțarea aferentă contribuției naționale. Întârzierile intervenite în suportarea tuturor acestor sume duc la imposibilitatea plății integrale a cererilor de rambursare la zi. Drept urmare, aceste sume nici nu pot fi declarate către Comisie (dacă nu sunt achitate integral). b) Numărul mare de proiecte, corelat cu lipsa de personal suficient. c) lipsa de expertiza în utilizarea aplicației SMIS; introducerea datelor în sistem necesită importante resurse umane și de timp	5	5	foarte ridicată
Compartiment Achiziții Publice					
8	Întârzieri în procesarea la termen a procedurilor de achiziții publice primite înainte de termenul de depunere a CR	Insuficiența personalului AM specializat în domeniul achizițiilor publice	5	5	ridicăta

Sursa: Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice

Urmare a analizei registrului riscurilor POS CCE, am formulat următoarele concluzii:

- 1) registrul riscurilor nu face referire la obiective, rezultate sau activități, riscurile fiind doar împărțite pe categorii/compartimente;
- 2) stabilirea priorității pornind de la Impact și Probabilitatea de apariție este eronată; astfel, nu există nicio diferență între riscurile 1, 2 sau 3 și riscul 6 – deși probabilitatea de apariție a riscului 6 este mai mică decât a celorlalte, toate aceste patru riscuri au fost încadrate la prioritate ridicată; de asemenea, deși riscurile 7 și 8 au același nivel al impactului, respectiv al probabilității de apariție, au fost încadrate diferit ca prioritate;
- 3) nu este foarte clar cum s-a făcut încadrarea riscurilor: pe compartimente (ex: compartiment achiziții publice), pe activități (ex: verificare și control) sau pe elemente procedurale (ex: nereguli);

4) definirea riscurilor este deficitară, fără elemente de specificitate sau cuantificare.

În cadrul analizei, am observat și faptul că în registrul riscurilor AM POS CCE nu se regăsește niciunul dintre cele 3 riscuri globale (1. riscul dezangajării automate a fondurilor; 2. riscul aplicării unor corecții financiare de către finanțatori; riscul calității finanțării) identificate în registrele altor autorități și instituții publice din România.

Pornind de la elementele din cadrul metodologiilor finanțatorilor internaționali, care am stabilit că se pot aplica metodologiilor de managementul riscurilor utilizate de autorităților și instituțiilor publice din România, am refăcut registrul riscurilor AM POS CCE și am obținut structura de mai jos. Nu am completat secțiunile privind Impactul, Probabilitatea de apariție și Prioritatea, având în vedere că acestea au fost stabilite de evaluatorii AM POS CCE, cel mai probabil pe criterii subiective. O completare a acestor secțiuni consider că trebuie să se bazeze pe o analiză istorică și statistică.

Registrul riscurilor POS CCE refăcut

Figura 5

Nr. crt.	Obiective / rezultate / activități	Descrierea riscurilor	Cauzele care determină riscurile
Riscuri legate de mediul extern			
1.	Utilizarea în proporție de 100% a fondurilor disponibile prin POS CCE	Riscul dezangajării automate a fondurilor	Neîncadrarea implementării proiectelor în regula N+2 / N+3
2.	Utilizarea în proporție de 100% a fondurilor disponibile prin POS CCE	Riscul aplicării de corecții financiare de către Comisia Europeană la nivelul POS CCE	Nerespectarea prevederilor regulamentelor și ale legislației naționale în vigoare Dezangajarea unor contracte ca urmare a imposibilității susținerii proiectelor de către beneficiari
3.		Riscul aplicării de corecții financiare de către AM POS CCE la nivelul beneficiarilor de finanțare	Interpretarea sau aplicarea necorespunzătoare de către beneficiari a prevederilor privind cheltuielile eligibile și a prevederilor legale în materie de achiziții publice
Riscuri legate de planificare, procese și sisteme			
4.	Atingerea până la finele anului 2015 a obiectivului general POS CCE, acela de creștere cu cca. 5,5% pe an, respectiv atingerea unui nivel de aproximativ 55% din productivitatea medie a UE	Riscul finanțării unor proiecte de calitate redusă în termeni de creare a locuri de muncă și creștere a productivității muncii	Procesul de evaluare a proiectelor este nestandardizat Evaluatorii au pregătiri diferite, necorespunzătoare categoriilor de proiecte evaluate Evaluatorii nu sunt obiectivi
5.	Realizarea în proporție de 100% a rezultatelor planificate	Riscul îndeplinirii parțiale a activităților previzionate	Realizarea cu dificultate a previziunilor și a corelării între contractare și plăți

6.	Acțiunile de verificare, control și monitorizare au eficiență de 100%	Riscul nedetectării unor erori ca urmare a neexercitării cu acuratețe a verificărilor, controlului sau monitorizării	Dificultăți în desfășurarea acțiunilor de control și monitorizare Interpretarea diferită a AM POSCCE, AA, CE a unor spețe similare în materie de achiziții publice, utilizare curs de schimb la întocmirea facturilor externe Dificultăți în punerea în aplicare a prevederilor OUG 66/2011
Riscuri legate de personal și organizație			
	Personalul AM POS CCE are o eficiență de minim 90% în derularea sarcinilor	Riscul demotivării personalului angajat	Salarizarea nu corespunde așteptărilor personalului Lipsa protecției funcționarului public în caz de litigiu/acțiune în justiție urmare a exercitării atribuțiilor de serviciu
		Riscul supraîncărcării cu sarcini a personalului angajat	Numărul mare de proiecte, corelat cu insuficiența personalului Procedurile de evaluare, contractare, implementare, verificare, control și monitorizare sunt redundante și mari consumatoare de timp
Riscuri legate de legalitate și reglementări			
	Respectarea termenelor de implementare a proiectelor, atât în ceea ce privește durata contractuală a fiecărui proiect, cât și în ceea ce privește încadrarea în regula N+2 / N+3	Riscul de întârzieri în procesarea la termen a procedurilor de achiziții publice primite înainte de termenul de depunere a cererilor de rambursare	Insuficiența personalului AM POS CCE specializat în domeniul achizițiilor publice
Riscuri legate de comunicare și informare			
	-	-	-

Așa cum se poate vedea în tabelul de mai sus, o parte din riscurile incluse în registrul primit de la AM POS CCE au fost comasate, iar altele au fost redefinite. Deși AM POS CCE a menționat categoria “Tehnologia informației, informare și publicitate”, niciunul dintre riscurile incluse în aceasta nu poate fi asociat comunicării și informării.

Tabelul de mai sus reprezintă doar o reorganizare a riscurilor declarate de AM POS CCE, un registru complet care să acopere toate situațiile posibile putând fi realizat doar prin aplicarea corectă și completă a metodologiei refăcute la nivelul AM POS CCE.

Concluzii

Metodologiile de management al riscurilor utilizate de către principalii finanțatori internaționali pentru România (Comisia Europeană; guvernele Norvegiei, Islandei și Liechtensteinului) seamănă cu cele românești în ceea ce privește procesul general de managementul riscului, dar sunt mai aplicate:

- procesul de managementul riscului este legat obligatoriu de obiective/rezultate/activități;
- metodologiile fac referire la categorii standard de riscuri / tipologii de riscuri.

Următoarele elemente, specifice metodologiilor finanțatorilor internaționali menționați, pot fi preluate pentru îmbunătățirea metodologiilor din România:

- includerea ca obligatorie în procesul de management al riscurilor a etapei de definire a obiectivelor, rezultatelor și activităților care trebuie obținute/realizate și în legătură cu care trebuie identificate riscurile
- utilizarea unei tipologii a riscurilor sau a unor categorii standard de riscuri
- utilizarea unor exemple standard de definire a riscurilor ori standardizarea lor, în sensul definirii unor riscuri standard aplicabile tuturor programelor de finanțare nerambursabilă

Îmbunătățirea metodologiilor de management al riscurilor utilizate de către autoritățile și instituțiile publice implicate în gestionarea fondurilor nerambursabile în România trebuie să pornească de la crearea un inventar exhaustiv și sistematizat al riscurilor care să acopere toate fondurile nerambursabile. Sistematizarea ar trebui să se realizeze pornind de la fazele Managementului Ciclului de Proiect, iar la nivel de monitorizare, riscurile ar trebui urmărite permanent și notată periodicitatea manifestării lor, respectiv a impactul financiar și operațional real, astfel încât o bază de date să fie realizată și utilizată pentru a ierarhiza riscurile și a propune măsurile necesare strategiilor de răspuns la riscuri.

Bibliografie

1. Badea, D., Nicolae, C. (2015a) "Specific procurement procedures – sources of risk in the management of Structural Funds in Romania", *Revista Economie Teoretică și Aplicată*, Număr special 2015: 35-44
2. Badea, D., Nicolae, C. (2015b) "Insurance of risks specific to nonreimbursable funds management system in Romania", *Revista Financial Studies*, Year XIX – New series – Issue 2A(68A)/2015: 27-40
3. Didraga, O. (2013) "The Role and the Effects of Risk Management in IT Projects Success", *Revista Informatică Economică*, vol. 17 (nr. 1/2013): 86-98
4. Iordache E. (2012) "Posibilități de perfecționare a managementului riscului în cazul proiectelor complexe", *Revista Strategii Manageriale* nr. 3 (17): 74-81
5. Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (2015) "Situația pe sesiuni a proiectelor din cadrul PNDR înregistrate în tabelele de monitorizare la data de 01.10.2015" (www.apdrp.ro)
6. Agerpres (2014) "Teodorovici: România va plăti un miliard de euro corecții pentru cadrul financiar trecut" (<http://www.agerpres.ro/economie/2015/03/19/teodorovici-romania-va-plati-un-miliard-de-euro-corectii-pentru-cadrul-financiar-trecut-15-09-31>)
7. Autoritatea de Supraveghere Financiară din România (2014) "Piața asigurărilor în anul 2014" (<http://www.asfromania.ro/informatii-publice/media/arhiva/3497-piata-asigurarilor-in-anul-2014>)

-
8. Comisia Europeană (2002) “Communication from Mr. BARNIER in agreement with Mrs. SCHREYER, Mrs. DIAMANTOPOULOU and Mr. FISCHLER to the Commission: Application of the “n+2” rule under article 31.2 of Regulation 1260/1999” (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/c_2002_1942_en.pdf)
 9. Comisia Europeană (2010) “Risk Management in the Commission - Implementation Guide” (<http://www.asktheeu.org/en/request/154/response/428/attach/2/doc%20101006%20rmimplementationguide%20en.pdf>)
 10. Comisia Europeană (2014) “Rezumatul Acordului de parteneriat cu România, 2014-2020” (http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-romania-summary_ro.pdf)
 11. EEA & Norway Grants Financial Mechanism Committee (2013) “EEA & Norway Grants 2009-2014 – Risk Management Strategy”
 12. Ministerul Finanțelor Publice (2005) “Ordinul nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial”, republicat, cu modificările și completările ulterioare (www.mfinante.ro)
 13. Ministerul Finanțelor Publice (2007) “Metodologia de implementare a standardului de control intern “Managementul riscurilor” (http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/control_prev/manuale/METOD_IMPLEMENTARE_RISC.pdf)
 14. Ministerul Fondurilor Europene (2015) “Situația la 30 septembrie 2015 a depunerii și aprobării de proiecte, semnării de contracte de finanțare și efectuării de plăți către beneficiari” (www.fonduri-ue.ro)
 15. Ministerul Fondurilor Europene (2015) “Procedura de sistem privind managementul riscului în cadrul Ministerului Fondurilor Europene”

Această lucrare a fost cofinanțată din Fondul Social European, prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, proiect numărul POSDRU/187/1.5/S/155656 „Sprijin pentru doctoranzi în domeniul științelor economice”