

- întărirea rolului managerilor și dezvoltarea abilităților manageriale și de leadership, printr-un amplu și modern program de dezvoltare managerială
- asigurarea stabilității instituționale
- întărirea rolului managerilor și dezvoltarea abilităților manageriale și de leadership, factori cheie pentru amplificarea efectelor intervențiilor POAT – transpus într-un amplu program de dezvoltare managerială
- asigurarea stabilității instituționale ca precondiție pentru implementarea intervențiilor POAT

La nivel operațional

844. Continuarea finanțării formării însoțită de o simplificare a abordării proiectelor, facilitând implementarea în paralel cu proiecte orizontale adresate unor nevoi comune unor grupuri mari (de exemplu debutanți), proiecte mici ce pot fi inițiate și implementate în scurt timp cu metode flexibile de formare de către oricare dintre instituțiile beneficiare.
845. Integrarea bunelor practici în proiectele de formare, incluzând implicarea managerilor și personalului din faza de concepere, preluarea de cunoștințe de la furnizorul de formare pentru continuarea cu resurse interne, introducerea unor metode inovative, inclusiv e-Learning, crearea sau participarea în rețele sau grupuri de formare cu implicarea unor instituții similare din alte state membre.
846. Simplificarea procedurilor de implementare prin introducerea instrumentelor de decontare simplificată a cheltuielilor.

4 Concluzii

4.1.1 Eficacitatea intervențiilor finanțate prin POAT 2014-2020

847. Din punct de vedere al nivelului de implementare a programului, analiza ne indică faptul că, în general, atât progresul fizic, cât și progresul financiar sunt destul de scăzute. Deși nivelul contractării este ridicat (valoarea publică a proiectelor contractate reprezintă 109% din resursele alocate), majoritatea proiectelor sunt în curs de implementare sau recent începute. Doar 26 de proiecte au fost finalizate dintr-un total de 109 (reprezentând 23,85%). În ceea ce privește absorbția, analiza ne indică un grad de absorbție limitat, cu variații semnificative în funcție de obiectivul specific al programului, conform tabelului de mai jos.

Tabel 39. Grad de absorbție înregistrat la nivelul obiectivelor specifice POAT 2014-2020

Obiectiv specific	Tema de evaluare cuprinsă de obiectivul specific	Grad de absorbție ¹⁵⁹
Obiectivul Specific 1.1	Tema de Evaluare 1	18,48%
Obiectivul Specific 1.2	Tema de Evaluare 2	14,13%
Obiectivul Specific 2.1	Tema de Evaluare 3, Tema de Evaluare 4	33,23%
Obiectivul Specific 2.2	Tema de Evaluare 5	36,03%
Obiectivul Specific 3.1	Tema de Evaluare 6	50,91%
Grad de absorbție		41,50%

Sursa: Lista proiectelor contractate POAT, actualizată la 30.11.2019, disponibilă la <http://mfe.gov.ro/programe/autoritati-de-management/am-poa/>

848. Eficacitatea limitată a programului reiese inclusiv din analiza indicatorilor. În general, nivelul de îndeplinire a indicatorilor este redus atât în comparație cu țintele prevăzute la nivel de program cât și în comparație cu țintele prevăzute la nivel de proiecte.

¹⁵⁹ Gradul de absorbție se calculează ca raport între totalul plăților efectuate către beneficiari și valoarea publică totală a proiectelor.

849. Cu toate acestea, analiza realizată pentru fiecare temă de evaluare a relevat existența unor excepții. De exemplu, conform analizei realizate în cadrul TE 3, ponderea beneficiarilor care consideră procedurile privitoare la FESI corespunzătoare este destul de ridicată (75,26%) depășind valoarea țintă la nivel de program, respectiv 50%. Similar, analiza realizată în cadrul TE 2 relevă faptul că gradul de cunoaștere la nivelul populației despre existența fondurilor europene în România este unul ridicat.
850. Analiza realizată în cadrul TE 1 relevă faptul că indicatorul 6S8 *Aplicații de finanțare pentru proiecte de infrastructură finanțate din Programul Operațional Infrastructură Mare și Programul Operațional Competitivitate a căror dezvoltare a fost sprijinită din Programul Operațional Asistență Tehnică (număr)* a fost realizat în proporție de 75% față de ținta prevăzută în documentul de programare. De asemenea, conform analizei realizate în cadrul TE 5, indicatorul 6S25 - *Rezervă de stocare*, care are în vedere menținerea unui nivel optim al resurselor de memorie necesar funcționării în bune condiții a sistemelor SMIS2014+/ MySMIS2014 și care nu poate scădea sub 30% din totalul memoriei disponibile are o valoare raportată de 86,5%, ceea ce înseamnă că probabilitatea de îndeplinire a indicatorului la finalul perioadei de programare este foarte mare.
851. Pe de altă parte este evidentă necesitatea unor îmbunătățiri, cum ar fi de exemplu în ceea ce privește activitățile de consolidare a capacității beneficiarilor (e.g. instruire, evenimente de informare/ lucru). Valoarea așteptată a indicatorului 6S7 - *Zile participanți la instruire – beneficiari (număr)* prevăzută în cadrul proiectelor aferente O.S. 1.1 este de 21.903 zile, mai mare decât ținta prevăzută în documentul de programare de 12.500 zile, ceea ce înseamnă că nevoia de instruire este resimțită mai puternic față de momentul elaborării programului. De altfel, procentul de realizare a acestui indicator este de doar 46,66% față de valoarea așteptată prevăzută în cadrul proiectelor.
852. De asemenea, analiza realizată în cadrul TE 2 relevă faptul că pentru indicatorii specifici 6S12 - *Solicitări care au fost soluționate de rețeaua de Centre de informare (număr)* și 6S13 - *Sesiuni pe site/portal înregistrate (număr)* valorile realizate până în prezent sunt nule. O situație similară este întâlnită în cadrul analizei efectuate pentru TE 5, conform căreia pentru doi dintre indicatorii prevăzuți în cadrul proiectelor, respectiv 6S14 - *Evaluări și studii elaborate (număr)* și 6S17 - *Disponibilitatea rețelei SMIS 2014+ mai mare de (%)*, valorile realizate sunt nule. În cazul indicatorului 6S17 beneficiarul raportează valoarea "0" având în vedere faptul că, pe parcursul implementării, de la o perioadă la alta, pot apărea fluctuații ale acestuia și în sistem nu pot fi introduse valori negative, urmând ca, în raportul final de progres să se completeze valoarea obținută la finalul proiectului.
853. Conform analizei, din puncte de vedere a realizărilor, Obiectivele Specifice 2.1 și 3.1 înregistrează în medie cele mai ridicate valori, fără a exista situații de indicatori cu valori realizate nule. În ansamblu, eficacitatea intervențiilor este coerentă cu stadiul de implementare al proiectelor.
- 4.1.2 Progresul atins în zonele, sectoarele și grupurile vizate în raport cu obiectivele specifice ale POAT 2014 – 2020 (efect brut) și măsura în care progresul observat este atribuit programului (efect net)**
854. În urma analizei, au fost identificate dovezi care indică înregistrarea de progrese privind îndeplinirea obiectivelor specifice ale Programului.
- O.S. 1.1 Întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI de a pregăti și implementa proiecte**
855. Analiza indică o rată de absorbție a proiectelor mai ridicată în comparație cu perioada precedentă de programare. De asemenea, a fost observată o creștere a complexității proiectelor ceea ce înseamnă că impactul acestora va fi mai ridicat.

856. De asemenea, beneficiarii gestionează proiectele mai eficient, fiind constatate îmbunătățiri privind gestionarea resurselor umane precum și în ceea ce privește organizarea și derularea procedurilor de achiziții publice.
857. Contribuția POAT 2014-2020 este semnificativă în ce privește **calitatea proiectelor și numărul de proiecte având obiective cu impact strategic**. De asemenea, contribuția POAT s-a dovedit relevantă în ceea ce privește aspectele specifice ce țin de managementul proiectelor, precum:
- Îmbunătățirea competențelor beneficiarilor FESI de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice
 - Prezența la nivelul beneficiarilor a unor sisteme de control care integrează procesul de luare a deciziilor la nivelul proiectului / proiectelor implementate.

O.S. 1.2 Asigurarea transparenței și credibilității FESI și a rolului Politicii de Coeziune a UE

858. Gradul de informare a populației cu privire la programele FESI este destul de ridicat. Cu toate acestea, percepția acestora cu privire la beneficiile FESI este destul de limitată. Doar una din două persoane consideră că fondurile europene au o contribuția importantă la dezvoltarea economică și socială a României.
859. În ceea ce privește dezvoltarea culturii parteneriale, programul nu are un indicator de rezultat definit, modelul de evaluare incluzând o apreciere calitativă a implicării active a partenerilor. Funcționarea structurilor parteneriale și implicarea partenerilor variază pe parcursul unui ciclu de programare, existând situații când sunt mai intens solicitate pentru contribuții și consultări sectoriale și tematice, din acest motiv nu se poate aprecia un progres.

O.S. 2.1 Îmbunătățirea cadrului de reglementare, strategic și procedural pentru coordonarea și implementarea FESI

860. În general, cadrul procedural de coordonare și control FESI s-a îmbunătățit. Percepția beneficiarilor este că în mare măsură procedurile sunt corespunzătoare, deși există o categorie de proceduri pentru care această constatare nu este valabilă în întregime (doar 46% dintre beneficiari consideră că procedurile de transmitere a cererilor de finanțare sunt adecvate).
861. Implementarea POAT, POIM și POC a avansat, în mare parte, adecvat, în special din punct de vedere financiar.
862. Cele mai multe proiecte finanțate în cadrul O.S. 2.1 al POAT și incluse în evaluare în cadrul TE 3, contribuie la realizarea obiectivului operațional referitor la consolidarea sistemelor de coordonare și control FESI, precum și alte structuri cu rol în coordonarea și controlul FESI.
863. Faptul că din proiectele care ar trebui să contribuie la gestionarea POAT, POIM și POC avute în vedere în cadrul TE 4 doar 25% sunt finalizate implică faptul că POAT poate să fi influențat doar parțial evoluțiile generale de la nivel de program. Pe de altă parte o serie de activități relevante conform logicii de intervenție a OS 2.1 nu au fost implementate, au fost implementate de o manieră limitată sau doar indirect prin intermediul participării la diferite evenimente naționale sau europene de interes.

O.S. 2.2 Contribuția POAT la funcționalitatea și eficiența / eficacitatea sistemului informatic

864. Analiza indică faptul că, în general, funcționalitatea și eficiența/ eficacitatea sistemului informatic s-au îmbunătățit. Compatibilitatea sistemului informatic cu dispozitivele de lucru ale utilizatorilor este ridicată însă sunt necesare îmbunătățiri privind compatibilitatea cu aplicațiile cel mai frecvent folosite de către utilizatori. Au fost introduse posibilități de personalizare a meniurilor pentru beneficiarii finali însă utilizatorii resimt în continuare nevoia de personalizare a meniurilor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2014-2020

865. De asemenea, nivelul de securitate a informațiilor este ridicat și momentan nu necesită îmbunătățiri. Infrastructura hardware a fost reînnoită prin achiziția de echipamente în timp ce infrastructura software este în faza de dezvoltare (i.e. există module care nu au fost date încă în producție, ca de exemplu modulul „Nereguli”).
866. Utilizatorii au competențe bune de folosire a sistemului informatic, în mare măsură datorită sprijinului materialelor disponibile pe pagina web a MFE (Manuale de utilizare, Tutoriale video, Secțiunea de FAQ, Helpdesk).
867. În ceea ce privește contribuția POAT la progresele observate, în cadrul analizei au fost identificate dovezi în acest sens. Activitățile de dezvoltare și mentenanță a sistemului finanțate prin O.S. 2.2 contribuie la asigurarea compatibilității, la asigurarea nivelului de securitate a informațiilor, la înmulțirea posibilităților de personalizare a meniurilor sistemului.
868. Proiectele finanțate prin O.S. 2.2. au contribuit în totalitate la îmbunătățirile aduse în perioada de programare 2014-2020 infrastructurii hardware (e.g. echipamente de stocare) și infrastructurii software (e.g. Modulele „Implementare” și „Comunicare”).
869. Competențele ridicate ale utilizatorilor de folosire a sistemului informatic sunt datorate surselor de informații pe care le folosesc pentru a învăța cum să utilizeze sistemul. Proiectele finanțate prin O.S. 2.2 au contribuit în mare măsură la elaborarea/ actualizarea principalelor surse de informații (manuale, tutoriale video, secțiunea de FAQ).

O.S. 3.1 Contribuția POAT la eficiența și eficacitatea resurselor umane din sistemul FESI

870. Analiza indică faptul că procesele de formare, asigurare a stabilității personalului și managementul performanței în instituțiile FESI din aria de acoperire a POAT se desfășoară în cadrul extins al proceselor de management al resurselor umane din sistemul administrației publice din Romania, având trăsături și provocări comune.
871. Volumul formării profesionale a crescut semnificativ în 2018 și 2019 după o scădere în doi ani consecutivi, respectiv 2016 și 2017. Numărul mediu de zile de curs pe angajat, pe an, a crescut în 2018-2019 în timp ce numărul angajaților care nu au participat deloc la formare a avut o tendință de scădere după 2016. Această evoluție se corelează cu ciclul programelor de finanțare, 2016 și 2017 fiind anii în care nu demaraseră încă programele de formare finanțate prin POAT 2014-2020. Prin urmare, POAT are o contribuție majoră la satisfacerea nevoilor de formare în sistemul instituțiilor FESI, astfel într-o proporție foarte mare formarea este asigurată din resurse FESI.
872. Stabilitatea personalului a crescut în perioada 2015-2019, fluctuația a scăzut de la 13% în 2013 la 6,77% în 2017, menținându-se sub ținta programului de 10%. Această evoluție este coerentă cu evoluția la nivelul administrației publice. Contribuția POAT la asigurarea stabilității este semnificativă și se datorează în principal nivelului veniturilor. Migrarea spre mediul privat care a afectat grav resursa umană din sistemul fondurilor în perioada de programare anterioară, a fost diminuată.
873. Nivelul de performanță reflectat de punctajul sistemului de evaluare indică un nivel ridicat în toate instituțiile FESI eligibile pentru sprijinul POAT. Media punctajelor variază în perioada de analiză 2014-2019 între 4,6 și 4,9. Tendința generală a managerilor de a evalua pozitiv pentru a evita efecte negative asupra persoanei evaluate sau contestații determină în mare măsură această deplasare spre partea superioară a scalei de evaluare.
874. Analiza indică faptul că nu există o corelare între rambursările costurilor salariale prin intervenția POAT și rezultatele sistemului de evaluare a performanțelor măsurate prin punctajul de evaluare, iar legăturile cauzale între intervenția POAT și nivelul performanței individuale, prin intermediul veniturilor sunt slabe. Adecvanța punctajului de evaluare pentru măsurarea efectului intervenției POAT este afectată de factori

contextuali, respectiv deficiențele specifice sistemului administrației publice privind managementul performanței și modul în care sistemul de evaluare este aplicat. Cu toate acestea utilitatea intervenției POAT este dată de potențialul de a influența indirect performanța prin asigurarea unui nivel al veniturilor ce conferă o recunoaștere pentru o muncă complexă. De asemenea utilitatea poate fi amplificată prin îmbunătățirea performanței prin sprijinirea managerilor, dezvoltarea abilităților manageriale și de lideri, pentru a folosi mai eficient instrumentele sistemului de evaluare și managementul performanței de zi cu zi.

4.1.3 *Existența efectelor neintenționate, pozitive sau negative*

875. Nivelul nu foarte avansat de implementare face ca evaluarea efectelor neașteptate să fie prematură. Cu toate acestea, analiza efectuată în cadrul studiilor de caz a permis deja identificarea câtorva efecte neașteptate.
876. La nivel instituțional, un exemplu de efect neașteptat este reprezentat de **îmbunătățirea și consolidarea comunicării și colaborării intra și inter instituționale**. De asemenea, intervențiile finanțate prin POAT au avut ca efect **creșterea stabilității în rândul resurselor umane** implicate în gestionarea FESI.
877. Din punct de vedere al beneficiarilor, un efect neașteptat apărut ca urmare a intervențiilor POAT este reprezentat de **creșterea gradului de încredere** în activitatea desfășurată în domeniul obținerii de fonduri europene nerambursabile.

4.1.4 *Durabilitatea efectelor*

878. Nivelul scăzut de implementare a proiectelor limitează în acest moment formularea unor concluzii cu privire la sustenabilitatea efectelor, în condițiile în care efectele în sine (atât cele așteptate cât și cele neașteptate) nu sunt în totalitate evidențiate.

4.1.5 *Mecanismele care au facilitat / împiedicat efectele și caracteristicile cheie contextuale ale acestora*

Mecanismele care au facilitat/împiedicat efectele și caracteristicile cheie contextuale ale acestora

879. În ce privește mecanismele identificate în contextul implementării proiectelor, au fost identificați o serie de **factori interni și externi care au facilitat apariția și manifestarea efectelor intervențiilor POAT**.
880. Printre factorii interni cu influență pozitivă asupra efectelor se numără:
- Comunicarea inter și intra instituțională
 - Îmbunătățirea sistemului informatic
 - Existența proiectelor orizontale pentru a sprijini funcționarea structurilor de coordonare
 - Existența posibilității de a implica experți externi
 - Continuitatea la nivelul personalului
 - Existența unui plan de acțiuni flexibil
881. Un exemplu de factor extern cu influență pozitivă se referă la existența unui **cadru legal adecvat nevoilor sistemului informatic**.
882. În ceea ce privește **factorii interni care au împiedicat manifestarea efectelor** intervențiilor POAT, printre exemplele identificate se numără:
- Dificultățile întâmpinate în ceea ce privește utilizarea sistemului informatic SMIS, ca urmare a faptului că sistemul nu prezintă funcționalități adaptate specificităților fiecărui PO
 - Resurse umane și financiare limitate
 - Rezistența la schimbare



883. Factorii externi care au împiedicat manifestarea efectelor intervențiilor POAT, sunt reprezentați de:

- Schimbările legislative și instituționale
- Schimbările în ceea ce privește legislația achizițiilor publice.