

2. Relevanța Programului

2.1 Introducere

24. POAT a fost conceput ca un program de sprijin orizontal, pentru a răspunde nevoilor identificate ca fiind comune pentru mai multe categorii de actori implicați în procesul de implementare și management al IS în România.
25. Scopul principal al POAT este de a asigura sprijinul necesar procesului de coordonare și de a contribui la implementarea și absorbția eficace, eficientă și transparentă a IS în România⁸. Obiectivele specifice ale POAT urmăresc asigurarea unei coordonări și implementări eficiente și eficace a instrumentelor structurale pentru 2007-2013 și pregătirea pentru următoarea perioadă de programare, precum și asigurarea coordonării și implementării PC al ACIS privind IS.
26. Analiza relevanței POAT a avut ca scop obținerea de informații cu privire la:
 - ❖ schimbări importante care au avut loc după faza de programare;
 - ❖ schimbări previzionate care pot modifica contextul POAT;
 - ❖ măsura în care schimbările de context afectează relevanța POAT.
27. Pentru de a înțelege contextul inițial și a analiza relevanța la momentul actual, echipa de evaluare a inițiat un exercițiu de cartografiere, evidențiat prin Diagrame ale Problemelor și Obiectivelor⁹, elaborate la nivel de PO, precum și la nivel de AP. Diagramele s-au bazat pe cercetări amănunțite ale documentelor, pornind de la documentele de programare, evaluarea *ex-ante* a POAT și secțiunea Programare din Manualul de Proceduri. Diagramele rezultate au fost validate ulterior prin interviuri cu AM POAT și alți actori cheie din ACIS și au servit drept cadru pentru colectarea de date.

Schimbări de context

28. Cea mai importantă schimbare de context este legată de recesiunea acută din România, de la sfârșitul anului 2008¹⁰. Această evoluție nu a fost prevăzută în momentul programării POAT, pentru că ipotezele de implementare s-au bazat pe previziunile generale din CSNR de creștere economică continuă cu 5% pe an, pentru întreaga perioadă 2007-2013.
29. Efectele crizei au apărut prin mai multe canale. În primul rând, presiunea asupra bugetului¹¹ național a determinat Guvernul să utilizeze POAT pentru plata bonusului salarial de 75% pentru personalul implicat în gestionarea și implementarea IS (anterior, menite să fie acoperite din resurse naționale).
30. În al doilea rând, toate instituțiile publice, inclusiv AM POAT și cea mai mare parte a beneficiarilor POAT, au fost afectate de politica Guvernului privind reducerea cheltuielilor bugetare. O consecință directă a fost cea a restricțiilor impuse la angajare. În afară de faptul că schema de personal nu a putut fi extinsă, restricțiile au inclus, de asemenea, posturile vacante, care au putut fi ocupate doar în proporție de unu la șapte. Și ACIS, ca principal beneficiar POAT, s-a confruntat, cu problema înghețării schemei de personal, fapt care a pus multă presiune asupra personalului existent.

⁸ POAT, pag. 38.

⁹ Vă rugăm să consultați Anexa 2 - Metodologie

¹⁰ România a avut o reducere drastică a PIB-ului în 2009 (-7,1%) (Sursa: Institutul Național de Statistică 2010).

¹¹ Deficitul bugetar în 2008 a fost -4,8%, în timp ce în 2009 a fost -7,2% din PIB (Sursa: MFP 2009/2010).

31. În al treilea rând, criza economică a afectat și disponibilitatea Guvernului de a face cheltuieli pentru anumite aspecte-nișă ale POAT, deși multe resurse au fost deja programate. De exemplu, cheltuielile guvernamentale pentru activitățile de informare și comunicare au fost restrânse - la început descurajate informal (la sfârșitul anului 2009), și ulterior suspendate în mod oficial¹². Începând cu al doilea trimestru al anului 2010, nu mai există restricții oficiale, dar acest tip de cheltuieli sunt încă considerate a avea o prioritate scăzută, având în vedere constrângerile bugetare din prezent.
32. În contextul crizei, AT a fost percepută ambiguu la nivel guvernamental. Pe de o parte este considerată drept o resursă importantă¹³, iar pe de altă parte, atunci când este vorba de aprobarea acestui tip de cheltuieli, nu există vreo urgență sau vreo direcție de stabilire a priorităților, în principal din cauza lipsei de experiență în gestionarea acestor fonduri¹⁴.

Perspective

33. Perspectivele economice din România nu sunt foarte bune, întrucât există îndoieli că țara va relua creșterea economică, chiar și în 2011¹⁵. Bugetul național va fi în continuare sub presiune, ceea ce implică reduceri salariale¹⁶ în sectorul public, precum și restructurări și concedieri.
34. Având în vedere măsurile de austeritate economică planificate, este puțin probabil ca Guvernul să încurajeze cheltuielile pentru informare și comunicare, în pofida aparentei deblocări a acestor cheltuieli, convenită în al doilea trimestru al anului 2010.

2.2 Constatările evaluării

35. La momentul programării, cele mai importante nevoi de intervenție ale POAT, au fost grupate în patru categorii¹⁷, pe baza rezultatelor analizei diagnostic și analizei SWOT:
 - ❖ nevoia de coordonare și inter-relaționare;
 - ❖ nevoia de formare a personalului în domeniul managementului IS;
 - ❖ nevoia privind continuarea procesului de dezvoltare a sistemului de monitorizare;
 - ❖ nevoia de diseminare a informațiilor.
36. Diagramele Obiective - Probleme¹⁸ arată într-un mod clar că POAT a fost structurat în mod adecvat pentru a răspunde acestor nevoi generale, întrucât AP 1 abordează primele două nevoi, în timp ce AP 2 și AP 3 au în vedere celelalte două nevoi menționate.
37. La sfârșitul anului 2009, încă se mai simțea nevoia clară de coordonare orizontală și schimb de bune practici. Deși progresul a fost vizibil, în ceea ce privește programarea,

¹² Ordinul Primului-ministru din ianuarie 2010, solicitând suspendarea tuturor cheltuielilor publice de informare și comunicare.

¹³ Prim-ministrul însuși a solicitat la începutul anului 2010, un raport în ceea ce privește stabilirea priorităților de utilizare a asistenței tehnice pentru a asigura o gestionare eficientă și o creștere a absorbției IS.

¹⁴ Un alt exemplu este cel al cheltuielilor de formare profesională - interviurile au confirmat că, deși există resurse abundente necheltuite, există o reticență ministerială generală față de trimiterea de personal pentru sesiuni de formare în străinătate, în special dacă acestea implică taxe de participare.

¹⁵ În 2010 estimarea de creștere a PIB este de -1,9% (FMI), în timp ce în 2011 estimările variază de la -2% (economist-sef ING) la 2% (FMI).

¹⁶ Reducerea cu 25% a salariilor tuturor funcționarilor publici, inclusiv a celor implicați în gestionarea IS a fost introdusă începând cu semestrul doi din 2010.

¹⁷ POAT, pag. 38.

¹⁸ Vă rugăm să consultați Anexa 2 – Metodologie.

lansarea apelurilor și evaluarea primelor runde de aplicații, există încă lipsa de experiență în sistemul de management al IS, în special în ceea ce privește monitorizarea proiectelor sau rambursarea cheltuielilor, din cauza faptului că acesta este primul efort din partea României de a implementa politica de coeziune, cu ajutorul fondurilor post-aderare.

38. Ca urmare, există un risc de a utiliza resursele în mod ineficace și ineficient. Nivelul scăzut al absorbției până la sfârșitul anului 2009, care pune la îndoială capacitatea de a utiliza fondurile alocate, declanșează acest risc de eficiență. Riscul de eficiență poate fi determinat de graba actuală a Guvernului pentru absorbția cantitativă (accentul fiind pus pe asigurarea faptului că tot disponibilul de finanțare UE este cheltuit), care poate distra atenția de la calitatea corespunzătoare a absorbției. Gestionarea unor astfel de riscuri implică investiții în instrumente orizontale de coordonare și de gestionare, care pot fi realizate numai la nivel orizontal, prin intervenția POAT.
39. Formarea personalului este întotdeauna esențială pentru buna gestionare a IS, și este necesar un nivel minim de competențe comune pentru tot personalul implicat. Astfel, instruirea pe teme orizontale este nu numai recomandabilă, ci și necesară.
40. Monitorizarea adecvată este vitală pentru buna gestionare a sistemului IS. Prin urmare, ACIS a avut, și încă are nevoie, de expertiză tehnică și calitativă pentru a avea o perspectivă permanent actualizată asupra absorbției IS. Sistemul de monitorizare este prin natura sa orizontal, întrucât, pentru a funcționa eficient, necesită, din punct de vedere tehnic, o interfață și o bază de date comune.
41. Transparența fiind un principiu-cheie al Politicii de Coeziune, o informare adecvată și o politică de comunicare reprezintă cerințe clare privind managementul IS. În afară de informarea și relațiile publice existente la nivelul fiecărui PO, este nevoie de un flux orizontal de informații care poate structura toate datele separate și poate să comunice, de manieră coerentă, politicile naționale referitoare la implementarea IS.
42. Faptul că POAT își menține relevanța, poate fi bazat și pe interviurile realizate în timpul evaluării¹⁹. Mesajul cel mai frecvent comunicat de către interlocutori a fost că domeniul de aplicare POAT este suficient de amplu pentru a permite toate intervențiile orizontale necesare pentru a sprijini implementarea IS.
43. Următoarea delimitare la nivel de AP și DMI oferă detalii suplimentare cu privire la relevanța operațiunilor POAT.

2.3.1 Axă Prioritară 1

44. Obiectivul acestei AP este de a consolida coordonarea implementării IS și de a dezvolta un sistem administrativ corespunzător, prin acțiuni menite să stabilească un nivel comun de cunoștințe și experiență pentru diferite entități.
45. Justificarea AP 1 rezidă în faptul că implementarea eficientă și eficace a IS necesită o consolidare a instituțiilor responsabile cu coordonarea acțiunilor de management, monitorizare și control aferente PO. Întrucât AP de AT din cadrul celorlalte PO sprijină managementul respectivelor PO, POAT asigură suport orizontal, standarde și linii directoare comune, permițând AM să beneficieze de schimburi de experiență și informații cu privire la cele mai bune practici în domeniu.
46. Prin urmare, AP 1 a POAT - *Sprijin pentru implementarea instrumentelor structurale și coordonarea programelor*, împărțită în patru DMI, își propune să atingă următoarele obiective:

¹⁹ Vă rugăm să consultați Anexa 4 - *Interviuri și focus grupuri*.

- ❖ Să asigure eficiența și eficacitatea procesului de programare, monitorizare, management financiar, control și audit intern al IS;
- ❖ Să dezvolte o cultură comună de evaluare în cadrul structurilor implicate în managementul IS, pe parcursul întregii perioade de programare;
- ❖ Să pregătească personal înalt calificat, capabil să implementeze IS în mod eficient și eficace;
- ❖ Să asigure implementarea cu succes (eficientă și eficace) a POAT și funcționarea corespunzătoare a structurilor implicate în coordonarea implementării IS și a organizării reuniunilor CNC și GL.

DMI 1.1 - Sprijin pentru managementul și implementarea Instrumentelor Structurale

Programarea inițială

47. Intervențiile din cadrul acestui DMI se concentrează pe asigurarea de standarde comune, instrumente și informații necesare pentru gestionarea și implementarea eficientă a IS.
48. La momentul programării (2006-2007), acest DMI a fost conceput pentru a oferi sprijin pentru teme orizontale specifice, cum ar fi achizițiile publice și ajutorul de stat, cu scopul de a asigura conformitatea cu reglementările naționale și cele europene (POAT pag 44, POAT DCI pag 7, Ghidul Solicitantului pag 7).
49. În plus, acest DMI urmărește să sprijine realizarea de sondaje, elaborarea de studii și publicarea de ghiduri de bune practici, precum și organizarea de evenimente, pe tematici orizontale.

Alocările financiare

2007-2013: 48.559.988 euro

22,8% din alocarea POAT pentru 2007-2013

2007-2009: 16.238.604 euro

23% din alocarea POAT pentru 2007-2009.

Relevanta programării initiale

50. Achizițiile publice rămân o problemă de actualitate pentru AT. Deși a fost anticipat corect că este nevoie de sprijin pentru asigurarea de norme și proceduri funcționale pentru achizițiile publice, nu a fost estimat că acest factor ar putea atinge un nivel critic în implementarea IS.
51. Din cauza lipsei generale de experiență din domeniul achizițiilor publice, mai multe contracte au fost amânate sau anulate, deoarece autoritățile contractante au pregătit inadecvat dosarele de licitație. În majoritatea cazurilor, criteriile de eligibilitate sau de selecție au fost fie prea subiective, lăsând decizia de atribuire la bunul plac al comisiei de selecție, fie prea restrictive, punând în pericol libera concurență. Ca o consecință, contestațiile au devenit o practică larg răspândită.
52. Au fost așteptate ghiduri din partea instituțiilor responsabile cu reglementarea achizițiilor publice [Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC)]. Deși mai multe versiuni ale ghidului de achiziții publice au fost furnizate de către ANRMAP, încă nu există un consens cu privire la modele specifice sau la bunele practici²⁰.
53. După ce mai multe licitații pentru proiectele cu finanțare din IS au fost amânate sau anulate, ACIS a încercat să coopereze cu ANRMAP și UCVAP, prin organizarea unei serii de consultări, dar această coordonare a fost *ad-hoc* și nu a dispus de un cadru instituțional dedicat. Instituțiile responsabile cu reglementarea achizițiilor publice nu

²⁰ Altele decât cele două ghiduri pentru concesi și utilități furnizate recent de UCVAP;

beneficiază de nici un stimulente pentru a trata licitațiile cu finanțare prin IS cu o prioritate mai mare.

54. În ciuda încercărilor de a simplifica legislația privind achizițiile publice, problemele persistă în acest domeniu, ceea ce duce la întârzieri serioase în implementarea tuturor programelor operaționale. O altă schimbare în legislație este de așteptat pentru al doilea trimestru din 2010, care să permită demararea procedurilor de contractare, chiar și în caz de contestație. Acest lucru ar debloca resursele disponibile și ar permite implementarea mai rapidă.
55. Dat fiind faptul că domeniul achizițiilor publice este raportat a fi un obstacol pentru implementarea mai multor programe operaționale, se simte încă o nevoie clară de sprijin orizontal din partea POAT pentru îmbunătățirea acestui proces.
56. În cazul ajutorului de stat, situația a fost mai puțin critică, întrucât Consiliul Concurenței (CC) a aprobat deja majoritatea schemelor. De asemenea, și în acest caz, cooperarea între ACIS, AM și CC nu a dispus de un cadru instituțional care să poată oferi sprijin permanent și dedicat pentru implementarea IS în acest domeniu.

Modificările ulterioare de programare

57. POAT și-a dovedit flexibilitatea în perioada de implementare, atunci când a existat o oportunitate de a introduce noi cheltuieli eligibile și beneficiari potențiali în cadrul DMI 1.1. Din momentul programării până în a doua jumătate a anului 2009, anumite modificări de context au necesitat ajustarea în ceea ce privește extinderea categoriilor de beneficiari și a cheltuielilor eligibile în cadrul DMI 1.1.
58. Prima ajustare a fost sugerată de către CE și a vizat adăugarea Coordonatorilor Polilor de Creștere ca beneficiari potențiali în cadrul DMI 1.1. Ca rezultat, Documentul Cadru de Implementare (DCI) POAT a fost modificat la începutul anului 2009.

Caseta 1: Sprijinirea Coordonării Intervențiilor IS în cadrul Polilor Naționali de Creștere

Ultimele decenii de dezvoltare europeană sugerează că problemele economice, sociale și de mediu în zonele urbane degradate pot fi rezolvate în mod eficient dacă sunt abordate de manieră integrată. În consecință, în 2007, România a selectat - prin Hotărârea de Guvern (HG) nr. 998/2007 - șapte poli de dezvoltare și de creștere urbană, în care să se realizeze, în mod prioritar, investiții din fonduri UE și naționale: Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Ploiești și Timișoara.

Concentrarea populației, companiilor și a infrastructurii este rațiunea pentru direcționarea investițiilor pentru regenerare fizică și pentru îmbunătățirea climatului de afaceri, a calității mediului și a serviciilor sociale în zonele urbane, oferindu-le sprijin în îndeplinirea funcțiilor lor urbane.

În cazul polilor de creștere, autoritățile pregătesc un Plan Integrat de Dezvoltare (PID), care este implementat printr-o serie de proiecte individuale cu scopul de a asigura dezvoltarea durabilă. Proiectele cuprinse în PID sunt parțial finanțate prin Programul Operațional Regional (POR), prin AP 1 și DMI 1.1. În plus, Guvernul a decis să coordoneze intervențiile POR cu celelalte programe operaționale, în scopul de a permite deplina sinergie a dezvoltării.

O astfel de coordonare nu ar fi putut fi furnizată numai de către AM/OI POR, necesitând astfel suport orizontal, la nivel de CSNR. Prin urmare, Guvernul a desemnat coordonatorii Polilor de Creștere, fiecare susținut de o echipă mică, pentru a asigura funcționarea și gestionarea unei abordări integrate privind polii de creștere. Coordonatorii polilor lucrează îndeaproape cu Agenția respectivă de Dezvoltare Regională (ADR). Ca urmare, s-a decis să se susțină activitatea coordonatorilor Polilor de Creștere prin POAT, prin ajustarea domeniului de aplicare al DMI 1.1.

59. Resursele furnizate sunt menite să acopere cheltuielile²¹ minime implicate de activitatea de coordonare în cadrul Polilor de Creștere. Cu toate acestea, în urma cercetării de birou realizată de echipa de evaluare cu privire la managementul Polilor de Creștere și, de asemenea, în urma interviurilor cu coordonatorii polilor și cu directorii ADR, a rezultat

²¹ Cum ar fi salariile coordonatorilor polilor, ale personalului suport, cheltuielile de călătorie și de formare.

faptul că singurul mod în care poate fi asigurată o bună coordonare a Polilor de Creștere, este prin implicarea structurilor locale, care gestionează PID. Coordonatorii polilor pot consilia structurile locale, dar o astfel de consiliere este departe de a fi obligatorie. Prin urmare, capacitatea de management a structurilor locale este vitală pentru o coordonare adecvată, și poate ușura sarcinile coordonatorilor de poli.

60. A doua ajustare, adoptată în al doilea semestru al anului 2009, așa cum a fost convenită cu reprezentanții CE, s-a axat pe finanțarea bonusului de 75% pentru personalul implicat în gestionarea și coordonarea IS. Așa cum a fost deja menționat, această necesitate a apărut în contextul crizei economice și a constrângerilor bugetare din România, pe măsură ce resursele Guvernului au devenit limitate.
61. Interviuurile cu personalul ACIS și AM au confirmat că bonusul de 75% este unul dintre principalele stimulente pentru a rămâne în cadrul administrației publice și a rezista tentației salariilor ridicate din mediul privat de consultanță.
62. Faptul că ambele ajustări au condus la cheltuieli ce vor fi făcute în mod continuu pentru restul perspectivei financiare, creează o perspectivă pozitivă în termeni de absorbție pentru DMI 1.1, care reprezintă peste o cincime din alocarea financiară a POAT. În ceea ce privește bugetul disponibil, se poate argumenta că introducerea acestui nou tip de cheltuieli semnificative reduce fondurile disponibile pentru intervențiile planificate inițial. În conformitate cu programarea²² financiară a AM POAT, este de așteptat ca bonusul de 75% să solicite o finanțare de până la 54 mil. euro, și sprijinul pentru coordonatorii polilor alte 7 mil. euro. Ca urmare, cele două operațiuni menționate mai sus sunt susceptibile de a însuma până la 74% din totalul (revizuit) al cheltuielilor estimate pentru DMI 1.1 și o cincime din cheltuielile estimate pentru întregul POAT. Trebuie menționat faptul că alocarea inițială pentru DMI 1.1 a fost de 48.559.988 euro. Acest lucru implică faptul că operațiunea referitoare la bonusul de 75% ar fi de ajuns pentru a epuiza alocarea inițială.
63. În ceea ce privește relevanța, deoarece programarea inițială a fost destul de generală și nu cuprinde alocări detaliate pentru anumite tipuri de intervenții în cadrul DMI 1.1, nu există nicio dovadă că ajustările au subminat relevanța operațiunilor programate inițial. Ea oferă doar o schimbare semnificativă a obiectivului DMI 1.1.

DMI 1.2- Evaluarea

Programarea inițială

64. DMI 1.2 are ca obiectiv principal dezvoltarea unei "culturi de evaluare" comune în sistemul de gestionare a fondurilor UE. Acest obiectiv se va realiza prin formarea personalului responsabil cu evaluarea din fiecare instituție implicată în managementul și implementarea IS, prin crearea de rețele de evaluare, prin publicarea rezultatelor evaluării și prin îmbunătățirea constantă a calității rapoartelor de evaluare (POAT pag 45, DCI pag. 13 - 14).
65. În acest scop, DMI 1.2 finanțează intervenții cum ar fi²³:

- ❖ evaluarea *ex-ante* pentru următoarea perioadă de programare;

Alocarea financiară

2007-2013: 10.352.164 euro

4,9% din alocarea
POAT pentru 2007-
2013

2007-2009: 3.389.763 euro

4,8% din alocarea
POAT pentru 2007-
2009

²² Planul indicativ de proiecte finanțate și propuse POAT 2011-2015, august 2010;

²³ DCI POAT, pag 14.

- ❖ evaluări pe parcursul implementării POAT, CSNR și PND;
- ❖ evaluări strategice *ad-hoc* propuse de UCE și aprobate de către CNC sau, după caz, de CM POAT; și
- ❖ dezvoltarea capacității de evaluare.

Relevanța programării inițiale

66. Având în vedere faptul că evaluările reprezintă o cerință a Regulamentelor CE privind IS, nu există nicio îndoială cu privire la relevanța acestui DMI. Deși în perioada 2007-2008 a fost utilizată și asistența disponibilă în cadrul programului Phare, actorii cheie²⁴ recunosc nevoia de sprijin prin POAT pentru activitatea de evaluare.
67. În ceea ce privește schimbările de context, trebuie menționat faptul că, la momentul programării, intenția a fost de a sprijini evaluarea IS prin POAT și evaluarea politicilor naționale prin intermediul PO DCA. Această abordare a fost piatra de temelie a Strategiei Naționale de Evaluare 2007-2013 (SNE). Schimbările instituționale și instabilitatea politică au împiedicat Guvernul să dezvolte o cultură de evaluare în afara contextului IS.
68. Astfel, UCE/ACIS a rămas singura instituție activă pentru a promova obiectivul ambițios de instituire a unei culturi de evaluare în cadrul administrației românești. Așa cum este prevăzut în cadrul mandatului său, UCE s-a concentrat pe promovarea practicilor de evaluare legate numai de gestionarea și implementarea IS.

DMI 1.3 - Formare orizontală în domeniul gestionării programelor/ proiectelor

Programarea inițială

69. Obiectivul DMI 1.3 este de a sprijini UDCF din cadrul DAT/ACIS, în scopul de a oferi instruire pe probleme orizontale pentru personalul implicat în managementul și implementarea IS. În plus, acest DMI oferă asistență UDCF în planificarea activităților sale (Planul de formare), coordonarea GL și activități specifice de formare pentru nivelul de coordonare în cadrul ACIS. (POAT pag 46, DCI pag 18-19, Ghidul Solicitantului, pag. 8).

Alocarea financiară

2007-2013: 21.954.415 euro

10,3% din alocarea
POAT pentru 2007-
2013

2007-2009: 7.449.416 euro

10,6% din alocarea
POAT pentru 2007-
2009.

Relevanța programării inițiale

70. În ceea ce privește necesitatea unei analize generale a nevoilor de formare, atât datele²⁵ cât și experiența altor state membre ale UE sugerează că o formare profesională adecvată a resurselor umane este esențială pentru implementarea cu succes a IS. Prin urmare, relevanța de ansamblu a acestui DMI este evidentă.
71. În ceea ce privește nevoile specifice de formare, două evoluții importante trebuie menționate. În primul rând, în perioada 2007-2008 a fost realizat un exercițiu de identificare a nevoilor de formare, cu asistență din fonduri de pre-aderare. De asemenea, au fost prevăzute mai multe sesiuni de formare cu sprijin Phare, care au redus cererea pentru intervențiile prin POAT.
72. În al doilea rând, cum posibilitățile de a angaja personal suplimentar au fost limitate [Ref: [Secțiunea 2.1](#)] fluctuația de personal a rămas foarte scăzută, sub 10%²⁶, de la

²⁴ Confirmat prin interviuri cu UCE, conducerea ACIS și experți evaluatori independenți.

²⁵ Toate interviurile cu reprezentanți ai instituțiilor implicate în gestionarea IS au confirmat importanța formării pentru stabilirea unui sistem funcțional.

²⁶ Estimări având la bază interviurile cu personalul ACIS, ACP și AA.

lansarea CSNR/PO și până la sfârșitul anului 2009. Întrucât cea mai mare parte a personalului implicat în gestionarea IS a beneficiat deja de o instruire de bază cu sprijin Phare, și a fost doar un număr foarte limitat de personal nou angajat, nevoia de formare de bază s-a diminuat considerabil, de la momentul programării inițiale și până în prezent. Această tendință a fost confirmată și de interviurile cu actorii cheie și sugerează că pentru acest DMI, deși nevoile de instruire există încă, și sunt suficient de importante pentru a fi abordate de către POAT, se remarcă o modificare clară a necesităților de formare înspre formare mai sofisticată și de specialitate, întrucât nevoile de formare de bază au fost deja satisfăcute.

73. Deși beneficiarii au fost considerați un grup țintă esențial în faza de programare, până la sfârșitul anului 2009 nu a existat nicio sesiune de formare adresată lor.

DMI 1.4 - Funcționarea AM POAT, ACIS, ACP și AA

Programarea inițială

74. DMI 1.4 asigură sprijinul necesar pentru funcționarea instituțiilor implicate în gestionarea, implementarea și controlul IS, care nu sunt sprijinite din alte surse de AT (ACIS, ACP și AA).
75. Acest DMI are drept scop sprijinirea angajării de personal contractual, acoperind cheltuielile administrative eligibile, și, de asemenea, asigură logistica necesară organizării CNC și CM POAT, precum și întâlnirilor tuturor celorlalte comitete de coordonare.

| Alocarea financiară | |
|----------------------------|--|
| 2007-2013: | 22.624.302 euro |
| | 10,6% din alocarea POAT pentru 2007-2013 |
| 2007-2009: | 8.119.303 euro |
| | 3,8% din alocarea POAT pentru 2007-2009. |

Relevanța programării inițiale

76. Relevanța acestui DMI se explică prin importanța asigurării logisticii adecvate pentru coordonarea instituțională. Toate cele trei instituții eligibile au beneficiat în perioada 2007-2008 de asistență Phare, ceea ce a redus temporar cererea de sprijin prin POAT. După încheierea asistenței de pre-aderare, a existat o nevoie constantă de exploatare a resurselor acestui DMI.
77. Deși angajarea de personal temporar poate fi extrem de utilă în timpul vârfurilor de activitate, legislația este restrictivă în ceea ce privește astfel de contracte, în special în timpul crizei economice.

2.3.2 Axa Prioritară 2

78. În conformitate cu Regulamentul Comisiei nr. 1828/2006, comunicarea între statele membre și CE cu privire la implementarea IS, necesită un sistem TIC stabil care să permită un transfer sigur de date. Fiecare stat membru are, prin urmare, responsabilitatea de a construi un astfel de sistem.
79. Prin HG nr. 497/2004, MFP²⁷ a primit mandatul de a asigura dezvoltarea și funcționarea sistemului unic pentru managementul tehnic și financiar al fondurilor europene.
80. Implementarea sistemului, denumit Sistem Unic de Management al Informației (SMIS), început în 2004, vizează o dezvoltare treptată până la atingerea funcționalității complete.
81. În acest context, AP 2 a POAT are ca obiectiv principal „asigurarea unei bune funcționări a SMIS, dezvoltarea organizațională și funcțională a acestuia, precum și extinderea continuă a sistemului pentru a permite un acces rapid la informații la nivelul tuturor

²⁷ În 2004, instituția se numea Ministerul Economiei și Finanțelor.

instituțiilor implicate în procesul de gestionare a instrumentelor structurale și pentru realizarea unui management corect și eficient al Programelor Operaționale”²⁸.

82. Patru DMI au fost prevăzute pentru a asigura eficiența și eficacitatea SMIS pentru întreaga perioadă de programare, pentru a asigura coordonarea și necesarul de resurse umane pentru instalarea și implementarea sistemului informatic și al rețelei sale digitale și pentru achiziția de echipamente necesare pentru funcționarea corectă a sistemului.
83. Exceptând DMI 2.4 (Achiziția de echipamente și servicii TIC), celelalte AP au ca beneficiar unic DCS, din cadrul ACIS.

DMI 2.1 - Dezvoltarea și mentenanța SMIS și a rețelei sale digitale

Programarea inițială

84. DMI 2.1 este proiectat pentru a oferi asistență, sub coordonarea UC SMIS din cadrul DCS/ACIS, pentru dezvoltarea sistemului IT SMIS, inclusiv sprijin pentru dezvoltarea și actualizarea manualelor de utilizare și de proceduri. În plus, mentenanța SMIS este susținută în cadrul DMI 2.1 pentru toată perioada de implementare a POAT (POAT, pag 51-52, DCI pag 29, Ghidul Solicitantului pag. 9).

Alocarea financiară

2007-2013: 17.693.476 euro

8,3% din alocarea
POAT pentru 2007-13

2007-2009: 6.089.476 euro

8,6% din alocarea
POAT pentru 2007-09

Relevanța programării inițiale

85. SMIS a fost dezvoltat cu sprijinul asistenței Phare și a fost proiectat să răspundă cerințelor PO așa cum au fost acestea inițial definite în exercițiul de programare 2005-2006. Deoarece sistemul IS are propria sa dezvoltare și dinamică, este obligatoriu să existe resurse disponibile pentru a adapta sistemul IT astfel încât să reflecte mai bine modificările aduse programelor operaționale în perioada 2007-2009. SMIS este deja funcțional, dar funcționalitatea acestuia poate fi îmbunătățită în continuare, prin punerea la dispoziția instituțiilor responsabile cu gestionarea IS (ACIS și AM), a unui set optim de instrumente.
86. Sprijinul POAT pentru dezvoltarea SMIS rămâne crucial, pentru a crește gradul de satisfacție a utilizatorilor și pentru a îmbunătăți prelucrarea datelor și includerea modificărilor aduse programării inițiale.

DMI 2.2 - Funcționarea Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonare

Programarea inițială

87. DMI 2.2 este proiectat pentru a oferi sprijin pentru funcționarea UC SMIS și a rețelei sale de coordonare, inclusiv sprijin pentru angajarea și instruirea personalului contractual de specialitate, precum și pentru a asigura funcționarea unui help-desk în cadrul UC SMIS (POAT, pag. 52, DCI pag 33, Ghidul Solicitantului pag. 9).

Alocarea financiară

2007-2013: 9.861.651 euro

4,6% din alocarea
POAT pentru 2007-
2013

2007-2009: 4.059.651 euro

7,8% din alocarea
POAT pentru 2007-
2009.

Relevanța programării inițiale

88. Rețeaua de coordonare este esențială pentru buna gestionare a SMIS. Așa cum s-a stabilit în faza de programare, o atenție deosebită trebuie să se acorde încă coordonatorilor SMIS, în ceea ce privește selecția de personal calificat,

²⁸ POAT, pag. 43.

precum și instruirea și dezvoltarea membrilor acestei rețele, care are un rol important în funcționarea optimă a comunității utilizatorilor SMIS.

89. Angajarea de personal contractual s-ar putea dovedi utilă atât la nivelul ACIS, cât și la nivelul de AM/OI în perioadele de vârf. La nivel de ACIS, așa cum rezultă din discuțiile cu UC SMIS, asistența de specialitate oferită de experți externi poate fi necesară în procesul de elaborare a cerințelor tehnice și a termenilor de referință pentru lansarea licitațiilor. Situația cea mai relevantă la nivel de AM/OI este legată de cerințele de introducere a datelor, care necesită în prezent eforturi considerabile, mai ales în cazul cererilor de propuneri cu termene limită fixe²⁹. Atunci când aplicația MySMIS va deveni funcțională, acesta va permite comutarea efortului de introducere a datelor primare de la personalul AM/OI către beneficiari, iar angajarea de personal contractual la nivel local poate nu va mai fi necesară.
90. Aplicația de help-desk SMIS poate fi considerată funcțională, dar nu are o formă și o funcționalitate optimă. Utilizatorii SMIS intervievați au subliniat faptul că au tendința de a evita utilizarea acestei funcții, din cauza timpilor mari de răspuns și din cauza complexității aplicației în sine. Prin urmare, ar fi în continuare necesar sprijinul POAT pentru creșterea eficienței aplicației.

DMI 2.3 - Formarea utilizatorilor, distribuirea de ghiduri de proceduri și a manualelor de utilizator, precum și activități de informare privind SMIS

Programarea inițială

91. DMI 2.3 finanțează operațiunile care vizează formarea utilizatorilor SMIS și distribuirea manualelor și a altor ghiduri. O serie de evenimente de comunicare sunt, de asemenea, susținute în cadrul DMI 2.3 (POAT, pag. 52-53, DCI pag. 36-37, Ghidul Solicitantului pag. 10).

Alocarea financiară

2007-2013: 10.007.137 euro

4,7% din alocarea
POAT pentru euro
2007-2013

2007-2009: 3.004.738 EUR

4,3% din alocarea
POAT pentru 2007-
2009.

Relevanța programării inițiale

92. SMIS beneficiază de un DMI dedicat pentru formarea utilizatorilor, care merge dincolo de prevederile generale de formare din cadrul DMI 1.3. Instruirea utilizatorilor SMIS este esențială pentru creșterea eficienței SMIS, deoarece acest lucru nu reduce doar erorile potențiale introduse în sistem, dar de asemenea, crește capacitatea de utilizare a sistemului, ca pe un veritabil instrument de management.
93. Au fost deja distribuite manuale și ghiduri pentru utilizatorii SMIS, cu sprijin POAT. Cu toate acestea, sunt încă necesare intervenții în scopul de a dezvolta versiuni ale manualelor, care să fie mai ușor de utilizat.

Alocarea financiară

2007-2013: 29.175.585 euro

13,7% din alocarea
POAT pentru 2007-
2013

2007-2009: 7.794.442 euro

11,1% din alocarea

²⁹ Toate cererile trebuie să fie apoi prelucrate în SMIS într-un timp foarte scurt - chiar și cele fără succes.

Programarea inițială

94. DMI 2.4 sprijină achizițiile și implementarea serviciilor și echipamentelor TIC necesare pentru funcționarea corectă SMIS (POAT pag 53-54, DCI pag 40-41, Ghidul Solicitantului pag. 10).
95. Alocarea financiară pentru acest domeniu este cea mai generoasă dintre domeniile AP 2 din POAT, având ca beneficiari DCS, ACP și AA, precum și de AM și OI. Din această alocare, 6.235.553 euro reprezintă contribuția UE (FEDR).

Relevanța programării inițiale

96. Majoritatea instituțiilor care gestionează IS au beneficiat în perioada 2005-2008 de asistența de pre-aderare pentru achiziționarea de echipamente TIC. Întrucât funcționalitatea SMIS se bazează pe o rețea de PC-uri obișnuite, nu a existat nicio nevoie însemnată de a achiziționa echipamente noi.
97. Durata de viață recomandată a PC-urilor este de aproximativ 3-5 ani, ceea ce ar sugera că majoritatea AM/OI ar trebui să-și modernizeze echipamentele TIC începând cu anul 2010. Prin urmare, relevanța acestui DMI ar trebui să crească în a doua jumătate a perspectivei financiare. Cu toate acestea, este puțin probabil ca costul de modernizare a echipamentelor TIC să acopere bugetul total alocat pentru acest DMI. Chiar și 50% din alocarea totală ar fi probabil suficient de generoasă pentru a acoperi costul cu toate echipamentele necesare, noi sau modernizate, inclusiv costurile pentru echipamentele specifice de rețea.

Focus: nevoile pe termen lung de dezvoltare a SMIS³⁰***Asigurarea compatibilității depline între SMIS și aplicațiile terților***

98. O situație specială de aplicații dezvoltate separat, dar într-un fel conectate cu SMIS, este reprezentată de sistemul IT propriu al POS DRU - ActionWeb, care funcționează în paralel cu aplicația SMIS, fără să existe o interfață automată între ele, necesitând astfel un efort dublu pentru a introduce datele. ActionWeb a fost proiectat pentru a colecta date de la beneficiari, dar nu întrunește pe deplin cerințele de date SMIS, făcând dificilă legătura automată cu SMIS. Proiectele FSE au unele caracteristici care nu sunt în totalitate acoperite de SMIS, în opinia AM PO DRU. Aplicația locală ActionWeb a fost dezvoltată în 2008 pentru a satisface nevoile specifice POS DRU și este utilizată pentru gestionarea proiectelor din cadrul acestui PO.

Siguranță și fiabilitate totală în introducerea de date

99. O nevoie importantă pe termen scurt, în 2009 și la începutul anului 2010, a fost aceea de a accelera încărcarea datelor de identificare a beneficiarilor și, respectiv, ale contractorilor. În acest scop, au fost dezvoltate două aplicații conexe SMIS, care să permită înregistrarea acestor date la nivelul AM și la nivelul OI și migrarea lor înspre SMIS, după validarea ACIS. Cele două aplicații sunt tot aplicații web și au fost create intern, cu resurse UC SMIS.
100. Cu toate acestea, soluția actuală este nesustenabilă, întrucât numărul de proiecte, de rapoarte de progres și de cereri de rambursare va crește. Nu există personal suficient pentru a analiza toate micile detalii ale unui proiect.
101. Pentru a rezolva această problemă, trebuie să fie dezvoltată, cu sprijinul POAT, o aplicație cu un impact mare asupra comunității de utilizatori SMIS, cum ar fi MySMIS. Această aplicație ar putea externaliza procesul de introducere a datelor către beneficiari

³⁰ Această secțiune răspunde la o întrebare de evaluare specifică, și anume I19. Vă rugăm să consultați Tabelul 3

pe durata vieții proiectului, cuprinzând etapele de depunere, implementare și raportare. Beneficiarii pot avea acces liber la o aplicație web, unde se pot încărca datele din cererea de finanțare, cererea de rambursare și rapoartele de progres. În acest fel, un volum de muncă important poate fi transferat de la personalul AM/OI la beneficiari, care vor trebui să încarce manual toate datele primare referitoare la proiectele depuse atât pentru perioada de pre-contractare, cât și pentru perioada de post-contractare. Datele din MySMIS vor fi încărcate în SMIS numai după o etapă de validare gestionată de către personalul autorizat al AM/OI (funcția de back-end), care va verifica încrucișat datele electronice cu copiile tipărite ale documentelor prezentate de către beneficiari (funcția de front-end).

102. Chiar dacă, la prima vedere, scopul principal al MySMIS este de a reduce volumul de muncă al personalului AM și al OI, avantajele utilizării unei astfel de aplicații sunt importante. Beneficiarii ar deveni mai responsabili în ceea ce privește datele transmise și, în consecință, calitatea documentelor ar putea fi îmbunătățită, ducând, pe termen mediu la îmbunătățirea propunerilor de proiecte, cu impact intermediar asupra capacității de absorbție.
103. MySMIS nu este doar un instrument pentru încărcarea de date, dar se vrea a fi interactiv și dinamic, înregistrând reacțiile beneficiarilor legate de modificările sistemului IT. Prin urmare, MySMIS poate fi foarte util, cu un impact pozitiv atât pe termen scurt, cât și pe termen lung.

Personalizarea SMIS pentru actorii cheie

104. O altă nevoie este aceea de a genera raportări personalizate pentru actorii cheie interesați (ACIS, AM și OI). O soluție temporară a fost elaborată sub forma unei componente de *Business Intelligence*, care a fost dezvoltată intern de către personalul DCS. În mod ideal, această componentă trebuie să fie înlocuită de o aplicație completă *Business Intelligence* pentru SMIS (aplicația BIAS), asigurând o funcție de raportare flexibilă, inclusiv exporturile de date³¹, accesarea bazelor de date în timp real, asigurarea unui nivel înalt de securitate și a activității de audit.
105. Pentru următoarea versiune a SMIS, care poate fi dezvoltată cu sprijin POAT, componenta de raportare ar trebui să acopere toate tipurile de rapoarte standard, obligatorii pentru fluxul de documente oficiale, iar aplicația BIAS ar asigura acces flexibil la date, în funcție de nevoile specifice ale fiecărui actor cheie implicat în gestionarea IS.

Formarea continuă

106. În plus față de dezvoltarea SMIS, o altă nevoie subliniată în timpul interviurilor, de către personalul UC SMIS, este legată de sesiunile de formare pe probleme specifice, cum ar fi achizițiile publice. Formarea suplimentară, privind monitorizarea proiectelor și a managementului financiar ar fi, de asemenea, utilă pentru personalul UC SMIS, pentru a înțelege mai bine nevoile utilizatorilor .

2.3.3 Axa Prioritară 3

107. În conformitate cu Regulamentul Comisiei (CE) nr. 1828/2006, fiecare stat membru trebuie să elaboreze un plan de comunicare (PC), care să detalieze instrumentele de comunicare și informare ce urmează a fi utilizate pentru a asigura transparența și pentru a crește nivelul de conștientizare în ceea ce privește programele operaționale și rolul CE.

³¹ În format .csv.

108. Nevoia de comunicare își are fundamentul în experiența CE în ceea ce privește nivelul scăzut de informare cu privire la rolul și impactul instrumentelor structurale. Prin urmare, statele membre sunt responsabile de a dezvolta un singur PC pentru toate programele operaționale sau câte un PC pentru fiecare PO în parte.
109. România a decis să elaboreze un PC pentru fiecare PO, bazat pe „Strategia Națională de Comunicare pentru Instrumentele Structurale 2007-2013 în România” (SNC), elaborată de ACIS. SNC își propune să promoveze, de manieră coordonată, intervențiile UE, pentru a evita suprapunerile și pentru a asigura complementaritatea intervențiilor.
110. În acest context, ACIS, în calitate de coordonator al IS în România și, de asemenea, în calitate de coordonator POAT (cu DAT în calitate de AM), a dezvoltat PC pentru 2007-2013, finanțat prin POAT, având două componente majore: comunicarea legată de IS și comunicarea cu privire la POAT.
111. Obiectivele generale ale celor două componente sunt complementare, având ca scop nu numai recunoașterea contribuției UE la procesul de modernizare din România, dar și să consolideze sistemul de gestionare a IS, rolul și rezultatele obținute prin utilizarea IS și a finanțării POAT. În plus, obiectivul activităților de informare, comunicare și publicitate detaliate în PC este de a informa grupurile-țintă în mod constant și corect cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de către IS și de POAT, inclusiv obiectivele și beneficiile implementării IS și a POAT. În plus, procesul de comunicare urmărește asigurarea transparenței și sprijină absorbția SI.
112. Luând în considerare dimensiunea complexă a procesului de comunicare și informare cu privire la IS, AP 3 este în întregime dedicată activităților de diseminare a informațiilor și de promovare a IS.
113. Prin urmare, obiectivul AP 3 este de a „asigura o diseminare coordonată la nivel național a mesajelor generale cu privire la instrumentele structurale”³². Pentru realizarea obiectivelor de comunicare pe orizontală și diseminarea informațiilor, AP 3 are două DMI: primul DMI are ca scop diseminarea de informații generale și desfășurarea activităților de publicitate legate de IS, în timp ce al doilea DMI își propune să sprijine înființarea și funcționarea unui Centru de Informare pentru IS (CI).
114. Specificitatea acestor activități a condus la desemnarea DCS ca singur beneficiar al AP 3, având posibilitatea să depună proiecte în mod continuu, pe întreaga perioadă 2007-2013.

DMI 3.1 - Diseminarea informațiilor generale și derularea activităților de publicitate cu privire la Instrumentele Structurale alocate României

Programarea inițială

115. Obiectivul DMI 3.1 este de a oferi asistență pentru implementarea Planului de acțiune pentru comunicare, elaborat de către ACIS. Această asistență include campanii de comunicare, sondaje de opinie publică, activități de publicitate, organizarea de evenimente, materiale de informare, evaluarea impactului și analiza celor mai bune instrumente de promovare și publicitate. (POAT pag 56, DCI pag 45, Ghidul Solicitantului pag 11).

Alocarea financiară

2007-2013: 29.115.819 euro

13,7% din alocarea
POAT pentru 2007-
2013

2007-2009: 9.512.670 euro

13,5% din alocarea
POAT pentru 2007-
2009.

Relevanța programării inițiale

³² POAT, pag 54.

116. Activitățile din acest DMI continuă efortul de informare sprijinit din fonduri de pre-aderare din perioada 2007 - 2008 (broșuri, campanii de informare, seminarii regionale, conferințe și dezbateri).
117. O caracteristică generală a perioadei de programare a fost faptul că nivelul de conștientizare în ceea ce privește IS a fost foarte scăzut, iar programele au fost percepute ca fiind dificil de accesat și de obținut, în principal din cauza birocrăției și a corupției.
118. Întrucât nevoile de informare cu caracter general cu privire la IS au fost mediatizate pe scară largă, fie cu sprijin Phare, fie de către terți (mass-media, consultanță și ONG-uri), ar fi fost de așteptat o schimbare în ceea ce privește nevoia de informații de bază către o nevoie pentru informații mai specifice și mai sofisticate. O astfel de situație ar presupune o ajustare ușoară a programării inițiale.
119. Cu toate acestea, un sondaj realizat la cererea ACIS și lansat în iunie 2010³³, demonstrează că doar o treime dintre români au auzit de IS, din care doar 14% se consideră informați în mod corespunzător. Doar 28% dintre persoanele cu vârsta până în 35 de ani au auzit despre IS. În mod interesant, numai 26% dintre respondenți sunt interesați să afle informații despre IS.
120. Acest lucru sugerează că, până acum, campaniile de informare au fost ineficiente pentru creșterea gradului de conștientizare generală cu privire la IS și că într-o mare măsură, doar persoanele avizate și interesate să afle mai multe despre IS, s-au familiarizat cu Fondurile Structurale și de Coeziune.
121. Pe baza celor de mai sus, se poate argumenta că evaluarea efectuată la momentul programării este într-o mare măsură încă valabilă și că intervențiile din cadrul DMI 3.1 rămân relevante.

DMI 3.2 - Funcționarea Centrului de Informare pentru Instrumentele Structurale

Programarea inițială

122. DMI 3.2 oferă resurse pentru dezvoltarea și funcționarea unui CI pentru IS, resurse pentru dezvoltarea unei pagini web dedicate, unui call center și unei rețele regionale și locale de puncte de informare.

| Alocarea financiară | |
|----------------------------|--|
| 2007-2013: | 13.452.701 euro |
| | 6,3% din alocarea POAT pentru 2007-2013 |
| 2007-2009: | 4.749.701 euro |
| | 6,7% din alocarea POAT pentru 2007-2009. |

Relevanța programării inițiale

123. Dincolo de cerințele generale ale CE legate de informarea cu privire la IS, Guvernul a adoptat Strategia Națională de Comunicare (SNC), ca instrument principal pentru planificarea procesului de comunicare și informare. Nevoia de a dezvolta un CI a fost inclusă și în SNC.
124. CI pentru IS a fost perceput, la momentul programării, ca "punctul focal către care se vor îndrepta persoanele interesate în urma derulării campaniilor și locul unde se pot obține informații generale, precum și îndrumare către organisme specializate, în funcție de interesul lor particular" (DCI, pag. 49).
125. Instrumentele diverse avute în vedere de POAT includ dezvoltarea unui site web, unui call center și unei rețele regionale de puncte de informare, cu scopul de a transmite mesaje și informații uniforme și corecte. În afară de site, nici un alt instrument de informare nu a fost pus în practică. Acest lucru se datorează atât unor factori externi

³³ Raport de analiză – Gradul de informare a publicului cu privire la IS în România, realizat de TNS CSOP România, iunie 2010.

(sediul ACIS a fost inadecvat pentru nevoile anticipate inițial), cât și unor factori interni (capacitatea DCS de a coordona instrumentele de informare și de comunicare).

126. Toate aceste instrumente, și în special CI, sunt încă necesare pentru a asigura infrastructura adecvată pentru difuzarea informațiilor legate de IS. Fără aceste instrumente, scopul întregii AP 3 ar fi compromis. La momentul programării, nu se anticipa o astfel de întârziere substanțială în implementarea CI. Cu toate acestea, crearea CI este încă necesară și relevantă.

3. Coerența și Consistența Programului

3.1 Introducere

127. Această secțiune analizează coerența și consistența POAT. Coerența se referă la calitatea coordonării între intervențiile POAT și intervențiile de asistență tehnică disponibile și specifice pentru fiecare dintre celelalte PO. Coerența se referă la calitatea unui program de a nu avea contradicții logice, interne sau externe. În cazul POAT se urmărește lipsa de contradicții cu politica de coeziune a UE și CSNR la modul general.
128. Analiza consistenței și coerenței POAT a implicat obținerea de informații cu privire la:
- ❖ mandatul POAT de a furniza asistență tehnică și gradul de complementaritate sau de suprapunere, în termeni de mandat, în relație cu celelalte axe de AT din cadrul celorlalte PO;
 - ❖ implementarea practică până în prezent a sprijinului POAT în termeni de furnizare a AT și gradul de suprapunere în termeni de implementare efectivă a componentelor de AT din cadrul celorlalte PO;
 - ❖ consistența POAT cu Politica de Coeziune și CSNR, în termeni de implementare.

3.2 Constatările evaluării

129. POAT este destinat să sprijine ACIS în două moduri importante. Pe de o parte, POAT oferă ACIS și direcțiilor sale resursele necesare pentru îmbunătățirea funcționării lor de zi cu zi. Pe de altă parte, permite ACIS să coordoneze intervențiile IS, prin sprijinirea tuturor instrumentelor de coordonare la nivel orizontal pentru IS, cum ar fi comitetele sau Grupurile de Lucru. Acest lucru implică în mod inerent necesitatea de a corela intervenții POAT cu asistența tehnică verticală din celelalte programe operaționale, atât orizontal, cât și pe verticală.
130. Detalii cu privire la principalele mecanisme de coordonare existente sunt prevăzute în **Anexa 7**. Pentru toate GL, statutul, funcționarea și Regulamentul de organizare au fost luate în considerare în timpul analizei. Analiza documentelor a fost validată prin interviuri pentru cele mai multe din GL.

3.2.1 Coerența

131. Complementaritatea între POAT și axele de AT din cadrul fiecărui PO pleacă de la mandatul de programare al intervențiilor propuse. În timp ce POAT oferă sprijin orizontal pentru probleme comune pentru cel puțin două programe operaționale, la nivel de PO, mandatul AT este să se concentreze pe rezolvarea problemelor specifice ale programelor respective.
132. Această distincție nu implică o separare completă a fiecărui tip de AT. Dimpotrivă, această opțiune a fost aleasă pentru a crea o sinergie între măsurile de coordonare orizontală la nivel de CSNR, și resursele verticale la nivel de PO pentru implementarea eficientă a programelor, bazată pe specificul fiecăruia în parte.
133. Deși există beneficii evidente pentru această alegere, există totuși riscul de dublare a efortului sau a dublei finanțări. Pentru a gestiona acest risc, ACIS a creat CCAT, care a

fost mandatat să asigure coordonarea generală pentru implementarea AT. CCAT are trei responsabilități principale³⁴:

- ❖ asigurarea unei bune colaborări între toate unitățile cu responsabilități în domeniul AT (din cadrul tuturor AM) în vederea schimbului de experiență și elaborării de bune practici în domeniul implementării AT;
 - ❖ asigurarea unei îndrumări strategice generale pentru toate direcțiile/unitățile cu responsabilități în domeniul AT (din cadrul tuturor AM);
 - ❖ coordonarea intervențiilor de AT pentru formularea de propuneri concrete de acțiuni pentru îmbunătățirea gestionării și implementării AT și înaintarea acestora către Comitetul de Management pentru Coordonare Instrumentelor Structurale (CMC).
134. CCAT are în componență reprezentanți ai tuturor AM, responsabili cu implementarea axelor de AT specifice, precum și reprezentanți ai AM POAT și ai direcțiilor ACIS. Reuniunile CCAT au loc la fiecare 3 luni. Deciziile CCAT sunt luate prin consens sau prin majoritate calificată. Reprezentanți ai AA, ACP și UE iau parte la reuniunile CCAT, în calitate de observatori. Cu scopul de a facilita activitatea operațională permanentă a CCAT a fost creat un secretariat permanent, furnizat de AM POAT - Serviciu Strategii (SS) - și coordonat de către președintele CCAT (directorul AM POAT).
135. Dincolo de rolul de coordonare al CCAT, GL tematice, instituite de ACIS [Ref: [Anexa 7](#)] de asemenea, influențează inerent modul de corelare orizontală și verticală a AT. Acest lucru este evident mai ales în cazul GL pentru Evaluare, Formare și Comunicare. De exemplu, Grupul de Lucru pentru Formare (GLF) stabilește modul în care AT ar trebui să acopere nevoile de formare, decide ce cursuri de formare generală ar trebui să fie finanțate prin POAT, pentru ca formarea specifică fiecărui PO să fie contractată prin AT verticală, la nivel de PO.
136. Având în vedere importanța Grupurilor de Lucru în coordonarea AT în domeniile lor tematice, există o nevoie evidentă de cooperare între CCAT și grupurile de lucru. În cadrul reuniunilor CCAT, după revizuirea aspectelor generale privind AT la nivelul de CSNR/PO, se discută de obicei activitatea grupurilor de lucru, pentru a indica problemele specifice de coordonare, dacă acestea apar.
137. Toate grupurile de lucru au drept scop asigurarea coordonării transversale a activității specifice, ce includ elemente de AT. Prin urmare, este firesc ca activitatea lor să fie sprijinită direct, prin proiecte finanțate de POAT. Încă de la sfârșitul anului 2009, au existat o serie de proiecte aflate în implementare sau gata de a fi lansate. De exemplu, în cadrul AP 1 și AP 2 ale POAT sunt gestionate următoarele proiecte:
- ❖ DMI 1.2 sprijină Grupul de Lucru pentru Evaluare (GLE), prin intermediul proiectului *Dezvoltarea capacității de evaluare a unităților de evaluare din cadrul AM și ACIS*, care au fost recent aprobate pentru finanțare;
 - ❖ DMI 1.3 sprijină activitatea GLF prin proiectul *Formare continuă în gestionarea și coordonarea Fondurilor structurale și de Coeziune în România*, aflat în prezent în curs de implementare;
 - ❖ DMI 1.4 sprijină activitatea de coordonare a IS și a unor GL. Proiectul *Sprijin pentru funcționarea ACIS și AM POAT*, care oferă atât sprijin logistic cât și de conținut pentru CMC, CCAT și GLC, este deja în curs de implementare;
 - ❖ DMI 2.3 sprijină activitatea GL SMIS prin proiectul *Sprijin pentru DCS pentru managementul SMIS – CSNR* (în faza de proiect).

³⁴ Potrivit statutului CCAT.

138. Arhitectura de coordonare deja existentă asigură, prin urmare, cadrul instituțional adecvat pentru a atinge nivelul optim de complementaritate între POAT și axele de AT din celelalte PO.
139. Până la sfârșitul anului 2009, activitatea CCAT a avut mai multe rezultate pozitive. În primul rând, s-a convenit asupra unui set de proceduri, ce au fost puse în aplicare pentru a coordona mai bine AT, pe orizontală și verticală. Aceste proceduri includ următoarele:
- ❖ acord general cu privire la împărțirea AT la nivel de PO în două DMI pentru o mai bună monitorizare; sprijin pentru management și sprijin pentru activitățile de promovare și comunicare³⁵;
 - ❖ acord cu privire la împărțirea activităților de AT eligibile în cinci categorii: sprijin pentru capacitatea de management pentru AM și OI, sprijin pentru beneficiarii IS, sprijin pentru studii și evaluarea PO, sprijin pentru sistemele IT, sprijin pentru informare și publicitate;
 - ❖ acord asupra raportării standardizate a intervențiilor de AT atât pentru POAT, cât și pentru celelalte programe operaționale, în timpul reuniunilor CCAT;
 - ❖ acord privind revizuirea permanentă și consultare cu privire la caietele de sarcini de AT pentru toate licitațiile, cu scopul de a evita suprapunerile;
 - ❖ acord privind diseminarea deciziilor din fiecare GL în timpul reuniunilor CCAT cu privire la activitatea tematică a fiecăruia, inclusiv o evaluare obligatorie a GL, cu privire la contractele de AT aflate în pregătire pentru domeniul tematic respectiv.
140. În al doilea rând, întâlnirile CCAT au devenit o platformă de dezbateră cu privire la problemele întâmpinate pe parcursul implementării AT și pentru găsirea de soluții pentru procedura de dezvoltare, selectare, aprobare și contractare a proiectelor de AT.
141. În al treilea rând, CCAT și-a încurajat membrii să se meargă dincolo de raportările cantitative și să se îndrepte către o evaluare calitativă a rolului și impactului asistenței tehnice existente și planificate, atât la nivel orizontal, cât și vertical.
142. Ca urmare a realizărilor și a procedurilor stabilite, CCAT a fost capabil să evite orice suprapunere între POAT și AT verticală. De exemplu, PO Transport a fost descurajat să își finanțeze propriul sistem IT, care ar fi contrazis logica orizontală a SMIS, sprijinit prin AP 2 din cadrul POAT. În mod similar, mai multe caiete de sarcini de la nivelul PO pentru contractele planificate de AT au fost modificate sau anulate, pentru a nu se suprapune cu intervențiile POAT din cadrul DMI 1.1.
143. Cu toate acestea, nu toate procedurile de coordonare s-au desfășurat fără probleme. Au fost cazuri în care licitații privind AT au fost lansate la nivel de PO, fără a exista o consultare prealabilă în cadrul CCAT. Unele dintre aceste licitații s-au dovedit a avea un potențial considerabil de a se suprapune cu intervențiile orizontale ale POAT. Motivele pentru apariția unor astfel de erori includ:
- ❖ existența unor diferențe notabile în cadrul GL în termeni de detectare eficientă a posibilelor suprapuneri de AT și de oferire a unei raportări exacte în timpul reuniunilor CCAT. Performanța GL este corelată în mare măsură cu existența unei echipe permanente în cadrul ACIS și cu nivelul acesteia de implicare și de reprezentare;
 - ❖ existența unor situații în care, la nivelul PO, responsabilul cu implementarea AT nu are suficientă autoritate pentru a evita ca nivelul superior de decizie să lanseze proiecte de AT fără o consultare adecvată în cadrul CCAT. Autoritatea relativă a reprezentanților AT la nivel de PO depinde de poziționarea instituțională a unităților de AT în cadrul PO

³⁵ Există încă multe diferențe de la un PO la altul în ceea ce privește împărțirea celor două DMI pe activități referitoare la AT - de exemplu, POS CCE include evaluarea și sprijinul IT în DMI 2, alături de cel pentru comunicare, în timp ce în alte PO, așa cum este POS DRU, evaluarea și sprijinul IT sunt incluse în DMI 1, accentul fiind pus pe sprijinul pentru management.

respectiv, de calitatea relațiilor formale și informale cu managementul AM și, de asemenea, de aptitudinile personale de a argumenta cazurile de coordonare a activităților de AT și ACIS. Primul dintre acești factori este deosebit de semnificativ, întrucât structurile instituționale responsabile cu asistența tehnică la nivel de PO pot varia foarte mult de la un PO la altul.

Caseta 2: Analiza comparativă a celor mai relevante Grupuri de Lucru pentru coordonarea AT

GLE este una dintre structurile de coordonare cele mai active, mai ales prin cultura profesională pe care aceasta a creat-o în rândul membrilor săi. Reuniunile GLE au tendința de a depăși formalismul statutar și problematizează promovarea instrumentelor tehnice, dar și dezvoltarea mentalității și a paradigmei necesare pentru îmbunătățirea evaluării IS ca mijloc de îmbunătățire a absorbției. GLE se bucură de o structură solidă în cadrul ACIS, ceea ce îi permite raportarea directă către directorul ACIS și, astfel, are mai multă putere relativă față de omologii săi la nivel de PO.

GL SMIS a avut o misiune dificilă în 2009, în special din cauza blocării procesului de contractare a asistenței pentru dezvoltarea platformei IT. Practic, sub coordonarea DCS din cadrul ACIS, GL a încercat să ofere soluții interne de optimizare pentru a depăși unele bariere ale sistemului. Efortul a fost considerabil și, deși a fost o soluție de compromis, a permis progrese în popularea cu date și în utilizarea sistemului, ca întreg. În plus față de abordarea problemelor strict tehnice, reuniunile GL SMIS au vizat o formare adecvată a coordonatorilor SMIS, bazându-se pe sprijinul POAT dedicat acestei probleme specifice. Deși la sfârșitul anului 2009 existau încă o serie de probleme serioase legate de utilizarea SMIS, activitatea GL SMIS a evitat o situație de blocaj complet, care ar fi avut consecințe mult mai grave. GL SMIS a avut mai mult succes în rezolvarea problemelor tehnice decât în realizarea de acorduri strategice între POAT și celelalte PO cu privire la modul în care SMIS trebuie să funcționeze. Faptul că dezvoltarea SMIS a fost considerată de către CE ca o prioritate sistemică a consolidat legătura GL cu managementul ACIS.

GLF gestionează Mecanismul de Formare care permite centralizarea nevoilor de formare de la nivelul tuturor AM și OI, ce sunt ulterior discutate în cadrul GL, pentru a asigura corelarea nevoilor de formare și pentru găsirea celor mai bune soluții de satisfacere a lor. Deși s-a dorit implementarea unui software care să faciliteze acest proces, acest deziderat nu a putut fi pus în practică până la sfârșitul anului 2009, fiind amânat pentru 2010. GLF a desfășurat o activitate intensă în ultima perioadă și pentru că a beneficiat de un sprijin important prin POAT, concretizat în două contracte externe importante de formare. Discuțiile în cadrul GLF au permis înțelegerea necesității de ajustare a modulelor de formare, în sensul renunțării la formarea generală pe IS, pentru că nu mai prezintă interes pentru reprezentanții AM/OI, punându-se accent pe alte module, cum ar fi cel de management financiar și cel privind achizițiile publice. GLF este condus de către Directorul AM POAT, ceea ce asigură o reprezentare adecvată, dar din punct de vedere al structurii permanente, este afectat de o sub-allocare de personal, și are o poziție nefavorabilă în schema organizațională din punct de vedere al legăturii directe cu managementul ACIS.

GLC a urmărit elaborarea și actualizarea PC și coordonarea acestora. Mai mult, cu sprijinul POAT au fost elaborate și avizate primele produse de comunicare la nivelul ACIS. Ultima perioadă a fost însă marcată de alegeri și de constrângerile bugetare impuse de criza economică, astfel încât activitățile de comunicare și informare au fost mai dificil de gestionat, nefiind considerate cheltuieli prioritare. GLC este condus de directorul DCS din cadrul ACIS, care nu are experiență profesională directă pe probleme de comunicare. Structura care asigură funcționarea executivă a GLC este Compartimentul de Comunicare din cadrul DCS, afectat de o sub-allocare de personal și care are o poziție nefavorabilă în schema organizațională din punct de vedere al legăturii directe cu managementul ACIS.

3.2.2 Consistența

Consistența cu politicile UE

144. Implementarea cu succes a Politicii de Coeziune a UE presupune existența unei administrații publice care funcționează bine și care dispune de resurse adecvate. Importanța capacității administrative este recunoscută de majoritatea documentelor privind politicile europene, atât cele strategice (Strategia de la Lisabona, UE 2020), cât și cele operaționale (Regulamentele UE cu privire la IS).

145. Această prioritizare poate fi, de asemenea, remarcată din faptul că au fost făcute schimbări operaționale pentru perspectiva financiară 2007-2013 pentru a permite dezvoltarea capacității administrative. De exemplu, Anexa IV din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006 a suplimentat lista de cheltuieli eligibile, prin includerea celor legate în mod specific de consolidarea capacității administrative.
146. România a optat pentru două programe operaționale, pentru consolidarea capacității administrative: PO DCA pentru sprijinirea capacității de a dezvolta politici naționale și POAT pentru creșterea capacității administrative de a gestiona IS. Prin urmare, obiectivul POAT poate fi considerat în acord cu noua perspectivă a CE cu privire la sprijinul oferit prin AT pentru o mai bună gestionare a Politicii de Coeziune³⁶.
147. Un aspect important atunci când se analizează consistența îl reprezintă faptul că Politica de Coeziune se află într-un proces constant de revizuire și de reformă. Unul dintre principalii piloni ai reformei îl reprezintă obiectivul simplificării politicii, stipulat în mod clar în Agenda 2000. Rezultatele au devenit vizibile prima dată prin reformarea Politicii de Coeziune din 1999, care a acoperit: procedurile de revizuire a programelor; procedurile de audit și control; evaluările intermediare și revizuirile; activitățile de raportare; indicatorii de monitorizare; alocarea rezervei de performanță; întâlnirile anuale cu Comisia; rolul Comisiei în cadrul comitetelor de monitorizare și management financiar; și procedurile de dezangajare automată.
148. Unele dintre aceste măsuri au avut efecte pozitive asupra gestionării programului, în timp ce mai multe state membre au criticat domeniul limitat de aplicare al reformei. Aceasta a condus la o nouă serie de modificări, încorporate în reforma din 2006 a Politicii de Coeziune. Pentru perioada 2007-2013, Programul Complement a fost eliminat, și programele au devenit mai raționalizate cu rețete financiare mai simple. Cerințele de evaluare sunt mai flexibile, responsabilitatea pentru conținutul și calendarul evaluărilor revin Statelor Membre, și Rezerva de Performanță este voluntară. Principiul esențial care stă la baza contractului de încredere a fost inclus în regulamente, deși noul exercițiu de evaluare a conformității nu a fost lipsit de dificultăți și a crescut volumul de muncă la începutul perioadei curente.
149. Lansarea programelor pentru perioada 2007-2013 a fost urmată de un alt pachet de simplificare. De data aceasta, impulsul principal a fost criza economică. Răspunsul Comisiei a fost furnizat prin două Comunicări cu privire la *Un cadru european de acțiune și Un plan european de redresare economică*, aprobate de Consiliul European din decembrie 2008 (Comisia Europeană, 2008b). Răspunsul specific al politicii de coeziune a fost stabilit în Comunicarea CE privind *Politica de Coeziune: investiții în economia reală din octombrie 2008* (Comisia Europeană, 2008a). Acesta prezintă o serie de recomandări ale Comisiei pentru accelerarea implementării programului și a fost imediat urmat de propuneri legislative, inclusiv de o serie de măsuri de simplificare, cum ar fi alimentarea anticipată a finanțării comunitare în 2009, care să permită reprogramarea de fonduri în vederea accelerării cheltuielilor, creșterea sprijinului prin programele JEREMIE și JESSICA, accelerarea rambursării cheltuielilor efectuate în cadrul proiectelor majore, creșterea avansurilor pentru ajutoarelor de stat, de până la 100%, facilitarea lansării instrumentelor financiare, extinderea eligibilității utilizării ratelor fixe și a costurilor de sume forfetare pentru anumite cheltuieli.
150. Agenda pentru Politica de Coeziune pentru 2014-2020 încurajează continuarea simplificărilor. Principala atenție se acordă modului în care actuala conducere, administrativ complexă și sistemul de control pot fi simplificate menținând în același timp siguranța cu privire la corectitudinea cheltuielilor. Agenda reformei cuprinde o

³⁶ Mai multe informații despre modul în care POAT este aliniat la politica UE, în conformitate cu articolul 29 din Regulamentul (CE) nr 1083/2006, vor fi date în secțiunea 6.2 privind impactul programului.

serie de modificări posibile, inclusiv: utilizarea unui sistem de management și control diferit; diferențierea procedurilor; un risc de eroare mai tolerabil; armonizarea normelor de eligibilitate; și ajustări ale normelor de dezangajare³⁷.

151. Întreaga reformă de simplificare trebuie să fie pusă în contextul mai larg al reformei la nivelul UE, care vizează echilibrarea reducerii costurilor administrative cu nevoia de siguranță privind cheltuirea eficientă și corectă a bugetului UE.
152. Cercetările recente au sugerat că Politica de Coeziune nu implică costuri administrative excesive în comparație cu alte domenii de politică și că, în unele cazuri, costurile administrative ridicate sunt atribuite „placării cu aur” la nivel național – ce semnifică faptul că interpretarea națională a regulamentelor UE merge dincolo de ceea ce este necesar³⁸.
153. Ca beneficiar important și parte interesată a Politicii de Coeziune, în prezent România este direct interesată și preocupată de reforma trecută și de cea actuală. Prin intermediul ACIS, a AM și a altor instituții relevante, se așteaptă ca România, nu numai să pună în aplicare reformele convenite, ci să contribuie activ la procesul de reformă.
154. POAT este prima resursă pe care instituțiile românești o pot utiliza pentru a se pregăti pentru viitor și a se implica în mai largă dezbateră europeană. În ceea ce privește structura și conținutul, POAT este în deplină concordanță cu această nevoie, permițând sprijin complet pentru ACIS.

Consistența cu abordarea din alte State Membre

155. Alegerea României de a avea un PO separat pentru AT nu este singulară printre noile State Membre. Multe alte țări eligibile pentru sprijin în cadrul Politicii de Coeziune au optat pentru aceeași soluție. În ceea ce privește structura, POAT este similar cu alte PO de AT din alte State Membre, întrucât cele mai multe dintre ele oferă sprijin pentru instituțiile care gestionează IS, pentru formare, pentru sistemul IT de monitorizare și pentru informare și comunicare.
156. Cu toate acestea, există, de asemenea, opțiuni specifice pentru fiecare țară în ceea ce privește conținutul asistenței tehnice. În Polonia, PO de AT are o AP dedicată în întregime sprijinirii resurselor umane implicate în IS. În Bulgaria, PO similar conține prevederi directe de sprijin pentru dezvoltarea parteneriatelor public-privat în contextul intervențiilor IS (AP 1), și pentru sprijinirea dezvoltării de modele statistice și econometrice privind impactul IS (AP 3). În Ungaria, PO echivalent este numit Programul Operațional pentru Implementare (POI), iar axa a doua *Instrumente necesare pentru utilizarea sprijinului la standarde înalte* conține un DMI dedicat pentru *Operarea unei rețele de consilieri accesibilă la nivel local pentru asistarea beneficiarilor (potențiali) în efortul de a genera și implementa proiecte de calitate*. În Portugalia, există două programe operaționale de AT, unul pentru FEDR și unul pentru FSE.
157. Dat fiind faptul că asemănările sunt în mod clar mai mari decât diferențele, se poate argumenta că POAT este consistent cu abordările din alte State Membre, în timp ce diferențele specifice pot sugera subiecte particulare de interes pentru proiecte de AT, care sunt eligibile pentru a fi sprijinite în cadrul actualei structuri a POAT.

³⁷ „Revizuirea și evaluarea măsurilor de simplificare în cadrul Politicii de Coeziune pentru perioada 2007-2013”, John Bachtler și Carlos Mendez, comandat de Parlamentul European, septembrie 2010.

³⁸ *Guvernarea regională în contextul globalizării: revizuirea mecanismele de guvernare și costuri administrative*, Raportul final a Comisiei Europene (DG Regio), SWECO International, Stockholm, 2010.

Consistența cu politica națională

158. În ceea ce privește politicile naționale, scopul este de a testa consistența obiectivelor POAT cu obiectivele CSNR. Există două moduri în care poate fi interpretată consistența POAT cu CSNR.
159. În primul rând, CSNR postulează nevoia pentru gestionarea și coordonarea eficientă a IS, ceea ce constituie exact mandatul principal al POAT. Nu este nevoie de elaborare suplimentară, întrucât toate intervențiile POAT sunt menite să îmbunătățească gestionarea și capacitatea de coordonare a IS. Analiza cu privire la funcționarea și implementarea mecanismelor legate de IS este relevantă pentru argumentarea existenței acestei consistențe.
160. În al doilea rând, în cadrul CSNR există o prioritate explicită cu privire la construirea unei capacități administrative eficiente în cadrul administrației publice române. Și în acest caz, contribuția POAT este de importanță critică, întrucât este de așteptat ca personalul responsabil cu implementarea IS să dobândească un nivel înalt de expertiză și abilități cu sprijinul POAT. Indirect, se așteaptă ca bunele practici și competențele dobândite ca urmare a sprijinului POAT să aibă un efect de antrenare pentru restul administrației publice. Consolidarea capacității administrative în afara cadrului IS reprezintă, într-adevăr, obiectivul principal al altui PO, și anume PO DCA. Prin urmare, este esențială existența consistenței între POAT și PO DCA.
161. De fapt, și evaluarea *ex-ante* a POAT a subliniat în mod explicit necesitatea cooperării între POAT și PO DCA³⁹. Punctul focal al cooperării ar trebui să îl constituie transferul de bune practici de la managementul IS spre managementul restului politicilor publice din România.
162. Există mai multe zone care se pretează la o cooperare consolidată între cele două PO, care pot fi împărțite la nivel de AP/DMI, așa cum se detaliază mai jos.

Axa Prioritară 1

163. Dificultățile în gestionarea achizițiilor publice sau a ajutorului de stat (DMI 1.1) nu sunt specifice IS. Achizițiile publice nu constituie un impediment doar în implementarea contractelor de asistență tehnică din cadrul POAT sau a altor contracte din cadrul celorlalte PO. De fapt, problemele legate de achizițiile publice se întâlnesc frecvent și în cazul cheltuirii fondurilor naționale. Cadrul de reglementare este același, indiferent dacă fondurile provin de la UE sau de la bugetul național. Acest lucru înseamnă că PO DCA poate ajuta, de asemenea, la întărirea capacității instituțiilor publice responsabile cu reglementarea achizițiilor publice și a ajutorului de stat.
164. Utilizarea activității de evaluare (DMI 1.2), ca mijloc de a îmbunătăți dezvoltarea și implementarea de politici publice, nu este legată numai de IS. În plus față de intervențiile POAT, PO DCA oferă un DMI⁴⁰ dedicat, destinat să sprijine evaluarea politicilor publice. În ciuda eforturilor PO DCA, punerea în aplicare a proiectelor care sprijină utilizarea evaluării a fost foarte scăzută⁴¹, ducând la izolarea relativă a UCE și GLE, susținute de POAT. Acest lucru s-a întâmplat în 2006, în ciuda adoptării SNE.
165. Formarea (DMI 1.3) este comună pentru POAT și pentru intervențiile PO DCA. Dincolo de competențele specifice IS, există o mulțime de competențe de bază care sunt formate prin ambele PO. Un exemplu există instruire în domeniul *Managementului de proiect*,

³⁹ Evaluarea *ex ante* POAT, Tamas Lunk, ianuarie 2007, pag. 23

⁴⁰ OPDAC - DMI 2.1 - Creșterea responsabilității administrației publice;

⁴¹ Aceasta nu se datorează în întregime PO DCA, un motiv posibil fiind lipsa de capacitate a beneficiarilor de a propune proiecte eligibile pentru sprijinirea dezvoltării evaluării în vederea îmbunătățirii politicilor publice naționale.

importantă pentru orice funcționar public, indiferent de natura sau sursa de finanțare pe care o gestionează. Acest lucru oferă mai multă motivație pentru o strategie națională de formare.

Axa Prioritară 2

166. Constituirea SMIS ca sistem de monitorizare cerut de către CE numai pentru IS (DMI 2.1-2.2-2.3) nu înseamnă faptul că restul administrației publice românești nu poate folosi un instrument IT pentru o mai mare transparență a cheltuielilor publice și facilitarea pistelor de audit. Există destul de multe proiecte PO DCA cu privire la soluțiile IT pentru administrația publică.
167. Dotarea cu echipamente IT necesară funcționării SMIS (DMI 2.4) este în mare măsură, o cerință IT minimă, pentru toată administrația publică (calculator funcțional, nu mai vechi de 3-5 ani). De ce ar trebui POAT să finanțeze achiziția de calculatoare atunci când astfel de echipamente ar trebui să facă parte dintr-un plan național pentru asigurarea dotării cu echipamente IT?

Axa Prioritară 3

168. În mod similar, furnizarea de informații corecte și asigurarea unei comunicări adecvate (DMI 3.1 - 3.2) nu sunt legate numai de IS. Acestea sunt principiile și standardele generale pe care orice instituție publică ar trebui să le respecte.

4. Eficiența programului

4.1 Introducere

169. Această secțiune are scopul de a investiga eficiența implementării POAT. Deoarece la momentul evaluării nu au existat aproape deloc rezultate ale implementării programului, cea mai bună posibilitate pentru evaluarea eficienței POAT este o combinație de teorie a programului cu analiza de proces.
170. Teoria programului, în cazul POAT, pornește de la structura și conceptul programului și examinează modul în care este organizat și cum structura sa specifică va conduce la obținerea rezultatelor dorite. Această metodă va fi utilizată pentru a evalua dacă actuala structură instituțională este adecvată pentru atingerea obiectivelor POAT.
171. Analiza de proces privește dincolo de nivelul teoretic a ceea ce programul ar trebui să facă și evaluează modul în care programul este implementat. Evaluarea determină dacă sistemul de implementare este funcțional, dacă se ajunge la beneficiarii-țintă, precum și dacă s-au generat proiecte, și dacă au fost semnate contracte.
172. În scopul analizării eficienței POAT și pentru a răspunde întrebărilor specifice de evaluare, au fost organizate o serie de interviuri cu conducerea și cu personalul ACIS și AM POAT.
173. Interviurile au oferit informații cu privire la structura instituțională a POAT, sistemul de management și implementare POAT. În paralel, a fost realizată o cercetare de birou pentru a evalua procedurile interne privind aspecte cum ar fi monitorizarea și coordonarea.

4.2 Constatările evaluării

4.2.1 Privire de ansamblu

Evaluarea instituțională – AM POAT

174. POAT nu are niciun OI; are doar o singură AM și un manual de proceduri care reflectă o singură structură instituțională pentru întregul PO.
175. AM POAT face parte din DAT, din cadrul ACIS. Două dintre cele trei servicii ale DAT au funcții în principal legate de AM POAT. Al treilea serviciu are doar o funcție de help-desk, în conformitate cu procedurile existente. Cu toate acestea, cele două servicii dedicate care constituie AM au și alte sarcini importante, care nu sunt legate de rolul de gestionare a POAT. Constatarea este susținută de datele⁴² unui sondaj, care arată că 37% din personalul AM este responsabil cu funcții de suport. Aceasta se compară cu un maxim de 17% în alte PO.
176. O analiză structurală și a resurselor umane din cadrul DAT poate servi ca un prim pas în analiza eficienței POAT [Ref: **Caseta 3**].

Caseta 3: Analiză de profunzime - funcțiile instituționale ale DAT și alocarea resurselor umane

Serviciul Strategii (SS) are ocupate toate cele 7+1 posturi, dar două persoane sunt în concediu de maternitate. O a treia persoană îndeplinește activități de secretariat, în calitate de personal de sprijin. Chiar dacă sarcinile SS sunt clar stabilite prin procedurile interne, numai 5 persoane îndeplinesc de fapt atribuții

⁴² Sondaj efectuat de ACIS, în ceea ce privește capacitatea administrativă a programelor operaționale, ianuarie 2009.

legate de rolul de AM, un număr insuficient pentru a se respecta în mod corespunzător procedurile. Luând în considerare faptul că una dintre persoanele care beneficiază de concediul de maternitate este responsabilă cu constatarea neregulilor, și că procedura prevede principiul "celor patru ochi"⁴³, procedura în cauză nu pot fi respectată în cazul în care apare o neregulă.

Volumul de muncă al SS este pe un trend ascendent, cauzat pe de o parte de sarcinile ad-hoc mult prea frecvente (rapoarte săptămânale și lunare pentru Guvern în ceea ce privește progresul implementării POAT), iar pe de altă parte, de creștere a numărului de proiecte aprobate și contractate.

Spre exemplu, la sfârșitul anului 2009 și la începutul anului 2010, SS a trebuit să se ocupe de toate proiectele noi aferente DMI 1.1, legate de bonusul de 75% pentru personalul implicat în gestionarea IS, ceea ce a pus multă presiune asupra resurselor limitate de personal. Pentru moment, procedurile au fost respectate, dar este de așteptat să apară mai multe dificultăți pe parcursul anului 2010, întrucât se preconizează un număr mare de proiecte.

O presiune suplimentară asupra personalului SS vine din faptul că, pe lângă sarcinile strict legate de POAT, fișa postului cuprinde și alte funcții, cum ar fi gestionarea programului HIPERB⁴⁴. Chiar dacă acestea sunt sarcini "tranzitorii", ele aduc un volum semnificativ de muncă suplimentară (în 2009 HIPERB a necesitat 15-20% din totalul activității SS).

Serviciul de Management Financiar (SMF), la data de 15 martie 2010, avea ocupate toate cele 9+1 posturi. Cu toate acestea, numai jumătate din personal îndeplinește sarcinile legate de AM POAT. Spre exemplu, există trei responsabili de verificările financiare, dar numai doi dintre ei lucrează pe probleme de AM. Al treilea responsabil are sarcini ce privesc implementarea asistenței de pre-aderare (Phare). Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că până la sfârșitul anului 2009, sarcinile legate de Phare au fost aproape încheiate. În mod similar, există doi responsabili financiari, unul având sarcini legate de POAT și celălalt alte sarcini legate de ACIS. Personalul SMF fără atribuții privind implementarea POAT include, de asemenea, un contabil și un casier, acesta din urmă îndeplinind și funcția de "agent de voiaj" pentru întreaga ACIS (rezervarea și cumpărarea de bilete).

Din punct de vedere al experienței practice, angajații din cadrul SMF au între 2 și 5 ani experiență specifică în domeniu, dar există, de asemenea, și persoane nou-venite (angajate de la sfârșitul anului 2009 sau la începutul anului 2010), care nu au o experiență relevantă și beneficiază doar de formare "la locul de muncă", fapt ce conduce la dificultăți în executarea sarcinilor lor.

Având personal limitat, cu importante funcții în afara POAT, SMF are dificultăți în respectarea atribuțiilor sale legate de AM. AA a recomandat⁴⁵ completarea organigramei cu încă două posturi, dar din cauza restricțiilor actuale, această problemă nu a fost încă rezolvată.

Având în vedere progresul actual al POAT, este de așteptat ca volumul de muncă legat de POAT să crească brusc în 2010 pentru SMF, întrucât va fi transmis un număr crescut de cereri de rambursare pentru a fi verificate de SMF. Acest lucru poate copleși personalului SMF, în structura actuală.

În ceea ce privește procedurile, ele au ajuns să reflecte în mod corect sarcinile legate de funcția de AM. Cu toate acestea, procedurile nu au putut fi pe deplin respectate, din cauza înțelegerii și capacității limitate a beneficiarilor POAT de a furniza documentația necesară⁴⁶. Acest lucru presupune un volum mare de muncă de îndrumare, din partea SMF ducând, astfel, la nerespectarea termenelor procedurale.

Serviciul de Implementare (SI) a fost restructurat în prima jumătate a anului 2010, ajungând la o organigramă de 9+1 posturi. Un nou birou a fost creat pentru asistență în pregătirea proiectelor și pentru achiziții publice. Un loc vacant a fost ocupat în cele din urmă, prin transferarea un expert de la Oficiul de Plăți și Contractare Phare (OPCP). Chiar dacă aceste ajustări au fost efectuate după sfârșitul anului 2009, ele au fost luate în considerare pentru analiza eficienței instituționale.

Singura sarcină a SI legată de AM POAT se referă la funcția de help-desk. În practică, SI nu este foarte activ în furnizarea unui astfel de sprijin, bazându-se pe faptul că majoritatea beneficiarilor fac parte din cadrul aceleiași instituții (ACP/ACIS).

În ceea ce privește celelalte roluri ale sale, cel puțin înainte de 2010, SI a avut o capacitate limitată în a sprijini beneficiarii ACP/ACIS pe probleme legate de achizițiile publice. SI ar trebui să elaboreze

⁴³ Principiul care necesită cel puțin două persoane diferite pentru a verifica o procedură, pentru a reduce marja de eroare

⁴⁴ Guvernul elen Asistența pentru dezvoltare bilaterală: Planul Elen de Reconstrucție Economică a Balcanilor (HiPERB).

⁴⁵ Raportul de audit 2009.

⁴⁶ De asemenea, din cauza capacității limitate de a sprijini beneficiarii POAT în mod corespunzător și în timp util.

documentațiile de atribuire pentru ACIS și să acorde sprijin pentru toți ceilalți beneficiari. Din păcate, până în prezent, calitatea acestui serviciu a fost slabă (așa cum este el perceput de către beneficiari). Experiența redusă a personalului SI în domeniul legislației privind achizițiile publice a condus de multe ori la răspunsuri contradictorii sau inadecvate la întrebările beneficiarilor.

177. Faptul că AM nu este definită ca o structură administrativă separată, ci este inclusă în DAT, combinat cu faptul că personalul AM are atribuții în afara domeniului de aplicare a POAT, are potențialul de a reduce eficiența implementării.
178. Deși fișele de post sunt bine definite, reflectând în mod oficial diferitele sarcini, personalul trebuie să treacă frecvent de la funcțiile legate de AM la sarcinile care nu sunt legate de POAT, fapt care confirmă problemele implicate de lipsa de personal.
179. Există două motive pentru care personalului DAT/AM îi sunt atribuite sarcini în afara domeniului de aplicare a POAT. Pe de o parte, personalul DAT/AM are o experiență bună în managementul proiectelor și programelor. Pe de altă parte, nu există alte resurse în ACIS, care pot îndeplini aceste atribuții. Acest fapt sugerează o problemă instituțională ce afectează ACIS în întregul său, care rămâne în afara scopului prezentei evaluării.
180. În ciuda funcțiilor sale suplimentare, DAT își efectuează rolul său de AM într-un mod adecvat. DAT a fost acreditat de către CE și considerat a întruni premisele instituționale și funcționale de bază necesare pentru funcționarea eficientă în calitate de AM.
181. Până în aprilie 2010, Manualul de Proceduri POAT a fost modificat de paisprezece ori, într-un efort permanent de a îmbunătăți modul de funcționare a AM.
182. Toate serviciile din cadrul DAT sunt subdimensionate, în termeni de personal, și întâmpină dificultăți în respectarea procedurilor. Problema volumului de muncă se resimte în mod acut în special la nivelul SMF, care, în cazul creșterii activității de rambursare este puțin probabil că va putea să respecte procedurile.
183. În afară de lipsa de personal, personalul debutant se confruntă cu un număr semnificativ de factori de demotivare în ceea ce privește dezvoltarea profesională. Membrii merituoși ai personalului nu pot fi promovați, chiar dacă îndeplinesc toate cerințele pentru o poziție superioară. Această problemă este de natură să crească fluctuația personalului dacă nu este soluționată în mod corespunzător și prompt.
184. În ceea ce privește nivelul de pregătire, personalul AM a participat la mai multe sesiuni de instruire de bază în ceea ce privește IS, finanțate din fondurile de pre-aderare. Cu toate acestea, devine evidentă nevoia de cursuri de formare specifică, în special la nivelul SMF pe teme legate de managementul financiar și de achizițiile publice⁴⁷. Un obstacol suplimentar este reprezentat de capacitatea limitată a personalului de a participa la sesiunile de formare, în principal din cauza faptului că volumul de muncă actuală nu permite alocarea unui timp adecvat pentru activitățile de formare.
185. Trebuie menționat faptul că, dintre toate programele operaționale, POAT este lider în ceea ce privește procentul de personal cu experiență. Un sondaj⁴⁸ ACIS arată că mai mult de 70% din personalul POAT are o experiență de mai mult de 5 ani, ceea ce explică de ce formare de bază nu mai este necesară.
186. Având în vedere restricțiile impuse la angajare de recesiunea economică, fluctuația personalului este foarte limitată, foarte puțini dintre angajați având nevoie de inițiere în problematica IS. Acest lucru înseamnă că personalul POAT are un nivel adecvat de formare de bază și are în special nevoi de formare de specialitate.

⁴⁷ Confirmat și de interviurile cu personalul SMF.

⁴⁸ Sondaj efectuat de ACIS, în ceea ce privește capacitatea administrativă a programelor operaționale, ianuarie 2009.

187. Un alt aspect legat de eficiența programului îl reprezintă evaluarea gradului în care neregulile din managementul POAT afectează eficiența acestuia. În general, nu au existat nereguli majore. La nivelul AM, au fost detectate doar două nereguli minore. ACP a detectat prima neregulă în urma organizării unui eveniment. Cheltuielile de deplasare și cazare au fost plătite pentru 45 de persoane, dar numai 40 de persoane au participat la eveniment. S-a decis ca trei membri ai personalului DAT să ramburseze suma respectivă. Acest lucru a dus la un nivel mai ridicat de prudență din partea DAT/ACIS. Neregula a doua (detectată de către AA) a implicat dubla rambursare a două bilete de avion, în urma unei misiuni la CE. Această neregulă a fost ușor de corectat prin deducerea sumei respective din următoarea cerere de rambursare. Aspectul pozitiv este că mecanismul pentru detectarea neregulilor funcționează. Aspectul negativ este că persistă ambiguitățile legate de detaliile de corectare a neregulilor - AM POAT, AA și ACP sunt într-un proces continuu de învățare, de la un caz la altul.
188. Până la sfârșitul anului 2009, beneficiarii au început să simtă acut lipsa unui manual detaliat de implementare. În timpul interviurilor, beneficiarii și-au exprimat nevoia pentru orientări clare și structurate. Unele linii directoare au fost date de către SI, dar într-un mod destul de haotic⁴⁹.
189. SI întâmpină, de asemenea, dificultăți în îndeplinirea rolului său de a sprijini procesele de achiziții publice pentru toate Direcțiile ACIS și ACP, în paralel cu alte atribuții ale sale, cum ar fi gestionarea contractelor pentru ACIS și ACP, precum și coordonarea intervențiilor orizontale de formare.
190. Un prim pas pentru a rezolva problema capacității SI a fost deja luată, prin crearea unui birou distinct pentru asistența în pregătirea proiectelor și pentru achizițiile publice. Această soluție poate ușura problemele cu care se confruntă beneficiarii (ACP și ACIS).
191. Problemele instituționale descrise mai sus au un impact negativ asupra beneficiarilor POAT, în special în cazul atribuțiilor SI. Beneficiarii se plâng că nu primesc un sprijin adecvat și în timp util pentru problemele lor. În unele cazuri, beneficiarii susțin că au fost induși în eroare de către personalul SI, care a dat răspunsuri contradictorii.
192. Există, de asemenea, probleme legate de implementarea contractelor, cele mai multe dintre ele înregistrând întâzieri semnificative în plata contractorilor. Este adevărat că "vina" este împărțită: pe de o parte, contractorii întârzie depunerea cererii de plată, dar, pe de altă parte, documentația este apoi verificată și prelucrată la nivelul AM timp de mai multe luni.
193. Obstacole suplimentare se referă la procedurile de aprobare și semnare. Cele mai multe dintre aceste probleme nu sunt cauzate de personalul AM, ci de procedurile ce țin de beneficiari. Interviurile au subliniat că de la ideea de proiect până la aprobarea proiectului și atribuirea contractului se scurge o perioadă foarte lungă de timp⁵⁰. Circuitul de aprobare este lung și complex, implicând aprobări la nivel de secretar de stat. Astfel, secretarul de stat trebuie să aprobe ideea de proiect, caietul de sarcini și documentația de atribuire, comisia de evaluare, contractul și posibilele acte adiționale și, desigur, plățile către contractori. Uneori, acest circuit durează mult prea mult timp, făcând proiectele aproape irelevante pentru rezolvarea problemelor urgente.

Rolul Comitetului de Monitorizare

194. Pentru a asigura conformitatea cu Art. 63-66 din Regulamentul CE nr. 1083/2006, POAT a înființat un CM care să supravegheze, printre altele, calitatea implementării

⁴⁹ Liniile directoare au fost trimise de către SI printr-o serie de e-mail-uri informale. Instrucțiunile orale au fost, de asemenea, utilizate frecvent.

⁵⁰ Câteva luni până la mai mult de o jumătate de an.

programului operațional. CM este prezidat de către un secretar de stat și se întrunește cel puțin de două ori pe an.

195. CM POAT respectă principiul parteneriatului prin includerea printre membrii săi a reprezentanților AM POAT, ACIS și ai celorlalte PO, împreună cu reprezentanții societății civile (ONG, patronatele și sindicatele), precum și reprezentanți ai autorităților publice locale. Reprezentanții CE sunt, de asemenea, invitați ca observatori.
196. Potrivit documentelor de programare, rolul CM POAT este de:
 - ❖ a analiza și aproba criteriile de selecție;
 - ❖ a analiza progresul POAT în vederea îndeplinirii obiectivelor sale;
 - ❖ a examina rezultatele implementării și gradul de atingere a obiectivelor stabilite;
 - ❖ a examina evaluările POAT;
 - ❖ a analiza și aproba rapoartele anuale și finale de implementare;
 - ❖ a fi informat cu privire la rapoartele anuale de control;
 - ❖ a aproba orice propunere de modificare a POAT pentru îmbunătățirea gestionării sale;
 - ❖ a sugera AM POAT noi modificări de îmbunătățire a programului.
197. Deoarece POAT este condus de o Direcție din cadrul ACIS, și datorită existenței unor mecanisme variate de coordonare [Ref: [Anexa 7](#)] cele mai multe dintre aspectele discutate în cadrul reuniunilor CM sunt deja cunoscute de ACIS și de reprezentanții celorlalte PO.
198. Valoarea adăugată a CM POAT este adusă de participarea, în calitate de membru, a reprezentanților societății civile și ai autorităților locale, aceștia putând contribui cu idei noi cu privire la o mai bună utilizare a resurselor POAT.
199. Reprezentanții societății civile sunt activi în timpul CM, dar nivelul ridicat de tehnicitate și domeniul de aplicare relativ restrâns al intervențiilor POAT limitează capacitatea acestora de a contribui cu soluții concrete pentru îmbunătățirea eficienței programului.
200. Cu toate acestea, CM a avut un rol pozitiv în termeni de planificare strategică, recunoscând necesitatea unui Plan de Acțiune bienal⁵¹. În mod similar, în CM a fost dezbătută modificarea referitoare la eligibilitatea sprijinului pentru coordonatorii Polilor de Creștere în cadrul POAT.
201. Experiența anterioară a CM sugerează că reprezentanții CE sunt destul de activi în timpul reuniunilor și pun mare valoare pe utilizarea CM pentru evaluarea implementării POAT.
202. În general, CM oferă informații valoroase pentru membrii săi, creează un bun prilej de interacțiune, în special cu reprezentanții CE, încurajează gândirea generală critică din partea partenerilor sociali, dar până acum nu a oferit perspective spectaculoase cu privire la modul de îmbunătățire a eficienței POAT.

Contractarea și absorbția

203. Gradul de contractare, precum și nivelul plăților pot fi considerate instrumente de măsurare a eficienței POAT.
204. Evaluarea a acoperit proiectele aprobate pentru finanțare până la sfârșitul anului 2009, precum și contractele corespunzătoare acestor proiecte, care au fost în mod oficial semnate înainte de aceeași dată limită.

⁵¹ La prima întâlnire CM s-a convenit, la sugestia CE, să se adopte un plan de acțiune pentru 2007-2008, care a fost monitorizat în cadrul întâlnirilor ulterioare CM.

205. Pentru perioada 2007-2009, POAT a avut o alocare totală planificată de 70.447.762 euro, din care contribuția UE, prin FEDR, s-a ridicat la 56.358.210 euro.

206. La sfârșitul anului 2009, statutul proiectelor POAT era următorul:

- ❖ 31 de proiecte au fost depuse (însușind 50.461.546 euro, adică 71,6% din alocarea pentru 2007-2009);
- ❖ 8 proiecte au fost respinse;
- ❖ 23 de proiecte au fost aprobate pentru finanțare (cu o valoare totală de 37.603.973 euro);
- ❖ 19 proiecte au avut semnate deciziile de finanțare (în valoare totală de 33.859.997 euro, adică 48,1% din alocarea 2007-2009), din care:
 - 1 proiect nu implică contracte subsecvente de achiziție publică⁵²;
 - 1 proiect a fost retras, și relansat în 2010⁵³;
 - 3 proiecte nu au lansat încă vreun contract de achiziții publice;
 - 14 proiecte s-au lansat și au fost încheiate 40 de contracte de achiziții publice, în valoare totală de 7.088.929 euro⁵⁴.

207. Cele 19 proiecte sunt distribuite pe AP și DMI, după cum urmează [Ref: **Anexa 1**]:

- ❖ 15 sunt finanțate din AP1 (opt în cadrul DMI 1.1, trei în cadrul DMI 1.2, unul în cadrul DMI 1.3 și trei în cadrul DMI 1.4);
- ❖ 3 sunt finanțate prin AP 2 (un proiect în cadrul DMI 2.3 și două în cadrul DMI 2.4);
- ❖ numai 1 proiect este finanțat prin AP 3 (în cadrul DMI 3.1).

Tabelul 5: Valoarea totală a proiectelor contractate în alocarea totală UE (31 decembrie 2009), EUR

| Axe prioritare | Nr .de proiecte | Valoarea eligibilă a proiectului | Alocările POAT 2007-13 | Alocările POAT 2007-09 | % proiecte eligibile din alocarea POAT ⁵⁵ (2007-09) |
|----------------|-----------------|----------------------------------|------------------------|------------------------|--|
| AP 1 | 15 | 21.654.585 | 103.490.869 | 35.197.085 | 61.5 |
| A P2 | 3 | 1.719.358 | 66.737.849 | 20.988.306 | 6.2 |
| AP 3 | 1 | 4.286.326 | 42.568.520 | 14.262.371 | 30 |
| Total | 19 | 27.660.269 | 212.797.238 | 70.447.762 | 39 |

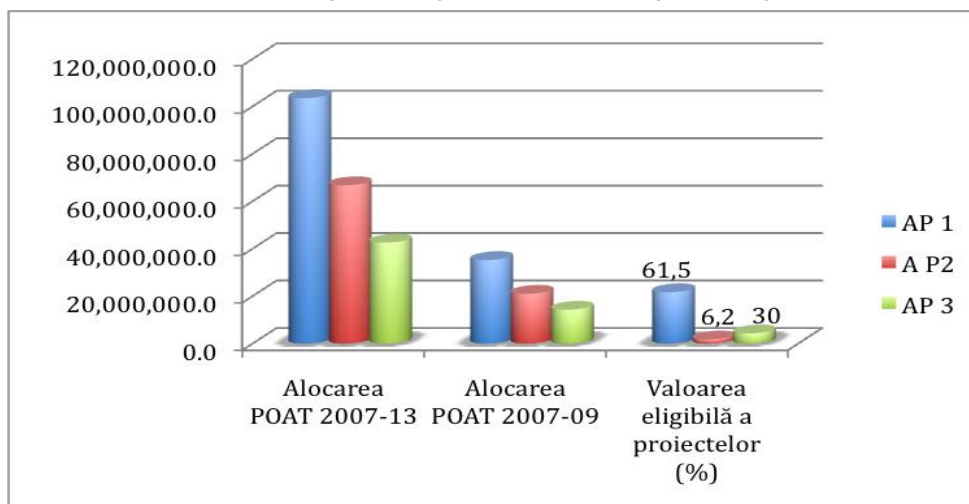
⁵² Proiectul Sprijin pentru finanțarea parțială a cheltuielilor MFP cu personalul implicat în coordonarea, managementul și controlul IS nu își propune să aibă contracte subsecvente.

⁵³ Proiectul legate de AT pentru a dezvolta capacitatea de ACB.

⁵⁴ În plus față de contractele menționate mai sus, există un caz în care un contract a fost semnat, fără existența unui anumit proiect (contract de întreținere a rețelei digitale naționale pentru SMIS).

⁵⁵ Cifrele sunt exprimate în euro, la cursul de schimb InforEuro pentru luna decembrie 2009: 1 euro = 4,2778 RON.

Figura 1: Proiecte Contractate: Alocarea financiară pe AP, % din alocarea financiară pentru 2007-2009



Sursa: calcule proprii, bazate pe datele din DCI POAT și pe cele privind la raportarea ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009⁵⁶

208. La sfârșitul anului 2009, plățile pentru proiectele contractate s-au ridicat la 705.206 euro, reprezentând doar 1,2% din alocarea UE pentru 2007-2009. Până la sfârșitul lui aprilie 2010, au fost efectuate plăți suplimentare, în valoare de 682.034 euro, reprezentând încă 1,17% din alocarea pentru 2007-2009⁵⁷.

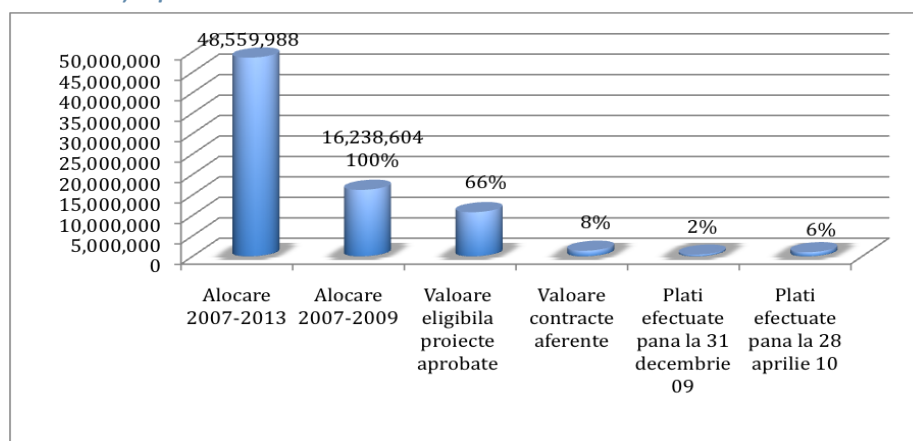
4.2.2 Axa Prioritară 1

DMI 1.1 – Sprijin pentru managementul și implementarea Instrumentelor Structurale

Progresul absorbției

209. În ceea ce privește absorbția până la sfârșitul anului 2009, proiectele aprobate acoperă două treimi din bugetul planificat pentru 2007-2009, așa cum se vede în figura de mai jos.

Figura 2: Progresul absorbției pentru DMI 1.1



Sursa: Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009⁵⁸

NB: Valorile contractelor sunt fără TVA.

⁵⁶ <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

⁵⁷ Vă rugăm să consultați Anexa 1 - Proiecte contractate până la 31 decembrie 2009.

⁵⁸ <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

210. În ceea ce privește plățile, doar 2% din alocarea financiară pentru 2007-2009 a fost plătită până la sfârșitul anului 2009, și 6% până la sfârșitul lunii aprilie 2010. Portofoliul de proiecte prevede o accelerare a plăților în a doua jumătate a anului 2010 și în 2011.

Proiectele contractate

211. Până la termenul-limită al analizei (31 decembrie 2009), au fost contractate opt proiecte, cu o valoare totală eligibilă de 10.776.130 euro⁵⁹.

Tabelul 6: Valoarea proiectelor contractate până la termenul limită - DMI 1.1

| Nr. | Proiecte contractate până la 31 decembrie 2009 | Valoarea eligibilă (euro) |
|-----------------------------|---|---------------------------|
| 1 | Facilitatea de Asistență Tehnică (FAT) | 6.321.942 |
| 2 | Studiu privind identificarea direcțiilor prioritare de reformă a Politicii de Coeziune post 2013 din perspectiva României | 32.656 |
| 3 | Îmbunătățirea sistemului de indicatori utilizați în monitorizarea și evaluarea PO și CSNR | 490.791 |
| 4 | Sprijin oferit personalului ACP pentru eficientizarea implementării Instrumentelor Structurale prin încurajarea schimbului de experiență | 375.312 |
| 5 | Sprijin pentru finanțarea parțială a cheltuielilor de personal efectuate de MFP pentru personalul implicat în coordonarea, managementul și controlul IS | 1.661.460 |
| 6 | Sprijin pentru coordonarea implementării Planului Integrat de Dezvoltare al polului de Creștere Brașov | 568.895 |
| 7 | Sprijin pentru coordonarea implementării Planului Integrat de Dezvoltare al polului de Creștere Iași | 560.425 |
| 8 | Sprijin pentru coordonarea implementării Planului Integrat de Dezvoltare al polului de Creștere Ploiești | 764.649 |
| Total pentru DMI 1.1 | | 10.776.130 |

212. **Tabelul 6** arată că cel mai important proiect aprobat (și parțial contractat) este FAT, care are drept scop stabilirea unui acord-cadru pentru sprijin orizontal de AT.

213. Proiectul FAT este cel mai important în cadrul DMI 1.1 și se concentrează pe:

- ❖ rezolvarea urgentă a blocajelor de natură procedurală și legală legate de implementarea IS, cu caracter orizontal;
- ❖ îmbunătățirea, în general, a funcționării sistemului printr-o serie de analize și studii care să furnizeze recomandări și linii directoare comune pentru mai multe PO;
- ❖ sprijinirea schimbului de experiență și bune practici la nivelul întregului sistem;
- ❖ sprijinirea beneficiarilor și a potențialilor beneficiari în elaborarea/revizuirea proiectelor și a documentațiilor de atribuire.

214. CE folosește acordurile-cadru care funcționează destul de bine, așa că este destul de normal că ACIS introduce acest tip de contracte. Cu toate acestea, la nivelul CE, acordurile-cadru sunt împărțite în mai multe loturi, care sunt mai clar definite decât în cazul FAT unde Lotul 1 este destul de vag delimitat. Din cauza definiției vagi și mixte a loturilor, există riscul ca contractanții selectați să nu poată performa, la cel mai bun nivel de pe piață (calitate-eficiență). Un consorțiu care adună mai mult de 10 domenii diferite de expertiză (așa cum se cere pentru a se califica pentru Lotul 1, în cadrul licitației lansate), fără a ști exact ce vor aborda în detaliu contractelor subsecvente, poate fi mai puțin eficient decât un contractor-nișă selectat în urma unei oferte pentru un lot bine definit și concentrat. Această problemă a fost ridicată în timpul conferinței anuale de AT, unde ANRMAP a atras atenția asupra articolului 143 din HG 34/2006 privind achizițiile

⁵⁹ Vă rugăm să consultați Anexa 1 (cifrele sunt în euro, la cursul de schimb InforEuro pentru decembrie 2009: 1 euro = 4.2788 RON).

publice⁶⁰. Modul de abordare a Lotului 1, în licitația actuală poate sugera că FAT este perceput ca un panaceu pentru toate nevoile întârziate ale POAT. Pe termen scurt, ar putea părea o soluție bună, deoarece astfel se poate simplifica și accelera implementarea POAT. Toți beneficiarii care s-au confruntat cu blocaje în lansarea și funcționarea propriilor proceduri vor recurge la FAT. Pe termen lung, FAT nu furnizează setul corect de stimulente pentru rezolvarea problemelor interne legate de capacitatea de management a beneficiarilor eligibili, cum ar fi DAP sau DM, pentru pregătirea și gestionarea propriilor proiecte.

215. DAP a depus proiectul privind studiul de identificare a direcțiilor prioritare de reformă pentru politica de coeziune post-2013 din perspectiva României. DAP a fost una dintre cele două entități⁶¹ din cadrul ACIS care au depus un proiect în cadrul DMI 1.1. DM a avut, de asemenea, intenția de a depune un proiect, dar nu a reușit să facă acest lucru din cauza supraîncărcării personalului cu managementul finanțării de pre-aderare. În timpul interviurilor, reprezentanții ambelor Direcții menționate mai sus au exprimat îngrijorarea lor legată de capacitatea de a gestiona astfel de proiecte.
216. Trebuie de asemenea menționat că jumătate din cele opt proiecte contractate se concentrează pe două activități eligibile introduse ulterior programării, pentru a beneficia de finanțare în cadrul DMI 1.1, și anume, sprijinul pentru finanțarea bonusului de 75% pentru personal (proiectul 5) și sprijinul pentru coordonarea intervențiilor IS în cadrul Polilor de Creștere (proiectele de 6-8). Aceste patru proiecte au fost, de fapt, doar începutul unui proces de contractare foarte dinamic, care are un potențial clar de a asigura absorbția fondurilor alocate DMI 1.1, întrucât restul de patru Poli de Creștere, precum și toate celelalte Ministere care găzduiesc OI/AM sunt eligibile să aplice pentru finanțare.
217. Această tendință este ilustrată de faptul că, între 1 ianuarie 2010 și sfârșitul lunii martie 2010, încă șapte proiecte au fost aprobate pentru a finanța activități similare.

DMI 1.2 - Evaluare

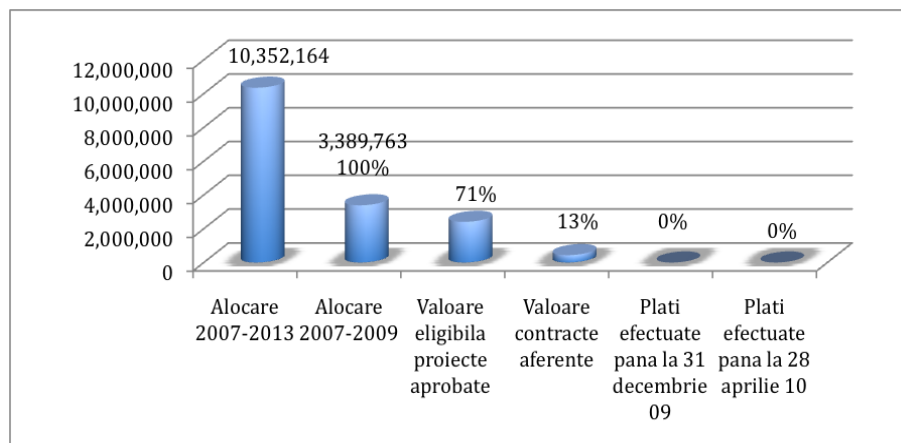
Procesul absorbției

218. În ceea ce privește absorbția până la sfârșitul anului 2009, proiectele aprobate acoperă 71% din bugetul planificat pentru 2007-2009, așa cum se vede în figura de mai jos.

⁶⁰ Art. 143 prevede: *Autoritatea contractantă nu trebuie să facă o utilizare abuzivă sau necorespunzătoare a acordurilor-cadru, astfel încât să împiedice, să limiteze sau să denatureze concurența.*

⁶¹ UCE din cadrul ACIS a depus de asemenea un proiect în cadrul DMI 1.1.

Figura 3: Progresul absorbției pentru DMI 1.2



Sursă: : Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009.⁶² NB: Valorile contractelor sunt fără TVA.

219. Deși acest DMI se situează pe primul loc în termeni de valoare a proiectelor aprobate și semnate, doar o mică parte a resurselor disponibile au fost ulterior contractate (13%). Cu atât mai puțin încurajator este faptul că, până la sfârșitul lunii aprilie 2010, nu s-au făcut plăți pentru cele trei proiecte contractate.

Proiecte contractate

220. Din evaluarea făcută până la termenul limită (31 decembrie 2009), trei proiecte au fost contractate⁶³, din alocarea totală, cu o valoare totală eligibilă de 2.406.048 euro (71% din alocarea pentru 2007-2009)⁶⁴, din care 1.924.838 euro reprezintă contribuția FEDR.

Tabelul 7: Valoarea proiectelor contractate până la termenul limită – DMI 1.2

| Nr. | Proiecte contractate | Valoare eligibilă (euro) |
|----------------------------|---|--------------------------|
| 1 | Dezvoltarea capacității de evaluarea a unităților de evaluare din cadrul AM și ACIS | 653.220 |
| 2 | Realizare de evaluări pentru perioada 2009-2010 | 560.905 |
| 3 | Dezvoltarea cadrului metodologic pentru analiza cost beneficiu | 1.191.923 |
| Total pentru DMI1.2 | | 2.406.048 |

221. Doar unul dintre cele trei proiecte a fost deja contractat printr-o procedură de achiziție publică⁶⁵. Procedura de achiziție pentru al doilea proiect, cel vizând analiza cost-beneficiu, a fost suspendat temporar în primele luni din 2010, în scopul de a clarifica conținutul acestuia cu CE, și lansat ulterior în iunie 2010. Contractul pentru acest proiect se presupune a fi semnat în a doua jumătate a anului 2010.

⁶² <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

⁶³ Însemnând aprobate, urmând a fi finanțate prin POAT.

⁶⁴ Vă rugăm să consultați Anexa 1 (Cifrele sunt exprimate în euro, la cursul de schimb InforEuro pentru decembrie 2009 RON / euro = 4.2788).

⁶⁵ Proiectul Realizarea de Evaluări pentru perioada 2009-10 a fost contractat în luna octombrie 2009.

Dezvoltarea unei culturi comune de evaluare necesită o schimbare de mentalitate cu privire la responsabilitatea mai mare pentru intervențiile publice, mai multă transparență și o mai mare deschidere de a accepta recomandările de îmbunătățire a politicilor existente. O astfel de schimbare este, prin definiție, dificilă. Instrumentele POAT pentru acest scop, așa cum sunt definite în documentele de programare, sunt bine alese. Formarea, coordonarea, publicarea rezultatelor și lansarea activă de noi evaluări, corelată cu căutarea continuă a unei mai bune calități, reprezintă moduri concrete pentru a obține rezultate.

Formarea

Formarea și schimburile de experiență sunt în continuare instrumente-cheie pentru asigurarea îmbunătății evaluărilor orizontale realizate în cadrul CSNR și PND. Cu toate acestea, implementarea acestui tip de activități în cadrul POAT este afectată de o serie de factori:

- ❖ Procesul lung de aprobare și procedurile de achiziții publice limitează serios capacitatea UCE de a lansa rapid proiecte de AT pentru a acoperi nevoile urgente de formare;
- ❖ Rigiditatea relativă în definirea cheltuielilor eligibile (de exemplu, cheltuieli cu mesele în timpul evenimentelor de formare) și a beneficiarilor eligibili (de exemplu, restricții privind personalul din afara AM/OI, dar care este relevant pentru evaluările CSNR/PND - cum ar fi consilieri ministeriali sau alte categorii de personal guvernamental);
- ❖ Numărul mic al angajaților ce formează nucleul personalului dedicat activității de evaluare conduce la apariția unei vulnerabilități în cazul unei fluctuații ridicate a personalului (având în vedere că există, în medie, 2-3 persoane responsabile cu evaluarea la nivelul fiecărui AM, care beneficiază constant de formare; unul sau doi experți care pleacă pot crea o gravă problemă de capacitate).

De asemenea, tot legat de formare, trebuie să existe diferențierea între formarea specifică pentru personalul-cheie de evaluare (membri GLE), și formarea altor categorii de personal care trebuie să fie inițiate prin formare de bază cu privire la importanța activității de evaluare. S-a observat că o mai bună înțelegere a utilității activității de evaluare se poate realiza prin extinderea formării în afara unităților de evaluare. În general cu cât o paletă mai largă de personal din AM și din ministerele gazdă înțelege semnificația activității de evaluare și se implică în procesul de evaluare, cu atât crește probabilitatea ca, pe ansamblu, să crească și calitatea generală a intervențiilor IS. Un alt aspect legat de cultura de evaluare este acela că aceasta nu trebuie și nu poate exista în afara culturii profesionale de zi cu zi a ministerelor și a AM.

Coordonarea

GLE este bine plasat pentru dezvoltarea evaluării conexe IS. Acesta are standarde profesionale înalte și acționează responsabil pentru promovarea importanței evaluării. Sprijinul POAT pentru această structură este, prin urmare, natural. Cu toate acestea, coordonarea activității necesită și implicarea altor părți interesate, precum cei care nu fac parte din GLE. Personalul din alte OI, personalul administrației centrale și locale, cercetători, profesori, ONG care vizează responsabilizarea publică, organisme de consultanță, evaluatorii individuali reprezintă părți interesate pentru implementarea IS, precum și pentru îmbunătățirea calității evaluării.

Publicarea rezultatelor

Publicarea rapoartelor de evaluare este un mod esențial pentru creșterea gradului de conștientizare cu privire la evaluare și importanța acesteia pentru politicile publice. La momentul actual, publicarea evaluărilor este înțeleasă drept o activitate de tipărire și distribuire a rapoartelor de evaluare, și încărcarea lor pe website-uri oficiale ale instituțiilor, pentru a fi consultate și pentru a servi ca punct de referință pentru viitor.

Publicarea rezultatelor ar trebui să se afle în strânsă legătură cu activitatea de relații publice privind IS. Până în anul 2009, acoperirea media a activităților de evaluare privind IS a fost aproape inexistentă.

Îmbunătățirea calității evaluării

Până acum, au fost lansate foarte puține evaluări care beneficiază de sprijinul POAT. Cele lansate au pus o presiune serioasă asupra personalului UCE, în scopul asigurării unei bune gestionări administrative.

UCE are doar șase angajați, și toate unitățile de evaluare la nivel de AM se confruntă cu probleme de personal, având în vedere constrângerile bugetare actuale. Cu numărul actual de personal, chiar excelent instruit și proactiv, este dificil să se acopere toate nevoile de evaluare solicitate de reglementări și, în același timp, de a genera angajamentul instituțional privind evaluarea ca instrument de îmbunătățire a managementului și a politicilor.

Cele mai multe evaluări sunt externalizate, ceea ce este atât normal, cât și de înțeles, din punctul de vedere al dezvoltării unei piețe locale de evaluare.

Unele unități de evaluare din cadrul AM au încercat să furnizeze evaluări interne (de exemplu, POS CCE, POR), dar constrângerile de personal menționate mai sus limitează capacitatea de a derula astfel de activități.

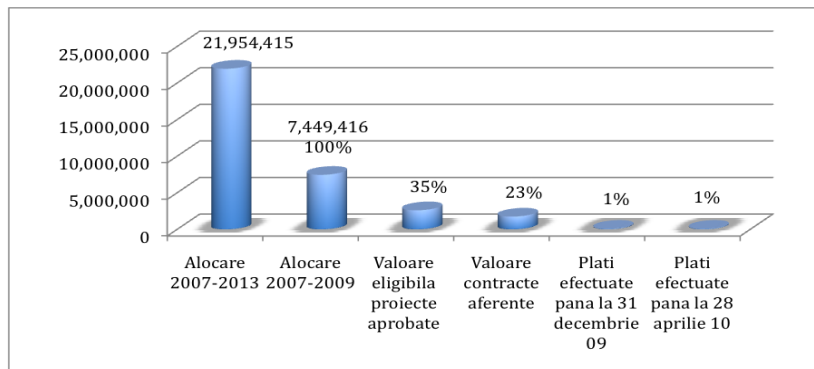
În general, noile evaluări sunt identificate printr-o abordare de sus în jos. În cazul evaluărilor obligatorii IS (de exemplu, evaluările intermediare), UCE le pune în aplicare în conformitate cu reglementările UE în vigoare. În cazul altor evaluări (de exemplu, evaluări ad-hoc), în majoritatea cazurilor, UCE elaborează caietele de sarcini. Rolul Departamentelor de Programare și de Monitorizare din ACIS, din AM și OI este încă limitat în ceea ce privește furnizarea de subiecte și elaborarea de termeni de referință pentru evaluări orizontale, deși GLE găzduiește dezbaterile conduse de UCE în ceea ce privește alte evaluări ce pot fi de folos pentru îmbunătățirea absorbției IS. Dar chiar și membrii GLE întâmpină dificultăți în identificarea nevoilor de evaluare în AM gazde, întrucât în unele cazuri, acestea nu sunt în legătură directă cu conducerea AM.

DMI 1.3 – Formare orizontală în domeniul gestionării programelor / proiectelor

Progresul absorbției

222. În ceea ce privește absorbția acestui DMI, până la sfârșitul anului 2009, proiectele contractate acoperă 35% din bugetul planificat pentru 2007 - 2009, așa cum se vede în figura de mai jos:

Figura 4: Progresul absorbției pentru DMI 1.3



Sursă: : Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009.⁶⁶ **NB:** Valorile contractelor sunt fără TVA.

223. În ceea ce privește plățile, doar 1% din alocarea financiară pentru 2007-2009 a fost plătită până la sfârșitul anului 2009, și nicio plată suplimentară nu a fost făcută până la sfârșitul lunii aprilie 2010.

Proiecte contractate

224. Până la sfârșitul anului 2009, doar un singur proiect a fost contractat, cu o valoare eligibilă de 2.605.064 euro (35% din alocarea pentru 2007-2009), din care 2.084.051 euro reprezintă contribuția FEDR.

Tabelul 8: valoarea contractată până la termenul limită DMI - 1.3

| N° | Proiecte contractate până la 31 Decembrie 2009 | Valoarea eligibilă (euro) |
|----|--|---------------------------|
| 1 | Formare continuă în gestionarea Fondurilor Structurale și de Coeziune în România | 2.605.064 |

225. În afară de proiectul de mai sus, la sfârșitul anului 2009 (la 17 decembrie 2009) a fost aprobat un al doilea proiect pentru finanțare prin POAT și a fost contractat în februarie 2010. Proiectul are ca scop formarea continuă a personalului ACP în domeniul

⁶⁶ <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

gestionării eficiente a fondurilor structurale și de coeziune. Proiectul are o valoare de 573.427 euro.

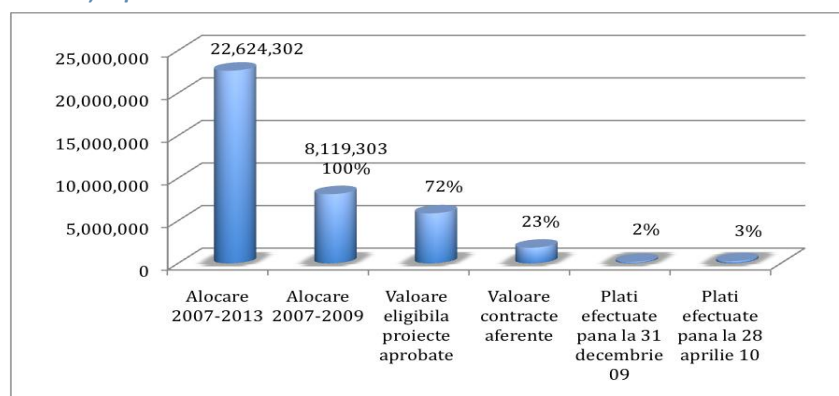
226. Până la sfârșitul lunii martie 2010, un al treilea proiect a fost aprobat pentru finanțare. Proiectul are ca scop formarea beneficiarilor și a potențialilor beneficiari în domeniul implementării proiectelor finanțate din IS.
227. O problemă particulară a acestui DMI se referă la atribuțiile SI efectuate de către Unitatea de Dezvoltare și Coordonare a Formării (UDCF). Manualul de proceduri stipulează că unul dintre rolurile SI este de a găzdui și a împuternici UDCF. Organigrama [Ref: [Anexa 3](#)] arată că UDCF nu există ca o unitate separată. Din schema de 9+1 posturi a SI, există doar o singură persoană numită în mod oficial responsabil cu formarea. Acea persoană face parte, destul de ciudat, din unitatea care se ocupă de asistența pentru pregătirea proiectelor și de achizițiile publice.
228. În plus, există doar o două persoană care are atribuții legate de activitatea UDCF în cadrul SI, judecând după descrierea formală a fișei de post. Această lipsă de personal limitează grav capacitatea de coordonare orizontală a tuturor activităților de formare IS, inclusiv mandatul UDCF de a asigura secretariatul permanent al GLF.

DMI 1.4 – Funcționarea POAT, ACIS, ACP și AA.

Progresul absorbției

229. În ceea ce privește absorbția acestui DMI, până la sfârșitul anului 2009, proiectele contractate acoperă 72% din bugetul planificat pentru 2007-2009, așa cum se vede în figura de mai jos:

Figura 5: Progresul absorbției pentru DMI 1.4



Sursa: Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009.⁶⁷ **NB:** Valorile contractelor sunt fără TVA.

230. Contractele subsecvente semnate până la sfârșitul anului 2009 s-au ridicat la 23% din suma alocată pentru aceeași perioadă. În ceea ce privește plățile, doar 2% din alocarea financiară 2007-2009 a fost plătită până la sfârșitul anului 2009, ajungând la 3% până la sfârșitul lui aprilie 2010.

Proiecte contractate

231. În timpul perioadei evaluate, 3 proiecte au fost contractate⁶⁸, cu o valoare eligibilă de 5.867.343 euro.

⁶⁷ <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

⁶⁸ Proiecte aprobate pentru finanțare din POAT.

Tabelul 9: Valoarea contractată până la termenul limită DMI - 1.3

| N° | Proiecte contractate până la 31 Decembrie 2009 | Valoare eligibilă (euro) |
|----|--|--------------------------|
| 1 | Sprijin pentru funcționarea ACIS, inclusiv a AM POAT | 2.956.863 |
| 2 | Dezvoltarea capacității ACP în vederea gestionării eficiente a Instrumentelor Structurale și de Coeziune | 2.076.789 |
| 3 | Sprijinirea funcționării ACP în vederea procesului de verificare la fața locului, efectuată în scopul certificării cheltuielilor declarate | 833.691 |
| | TOTAL | 5.867.343 |

232. În afară de ACIS, care era de așteptat să aplice pentru sprijin în cadrul acestui DMI, ACP a fost singura instituție, dintre potențialii beneficiari, care a profitat de oportunitatea de a folosi acest sprijin și a avut 2 proiecte aprobate pentru finanțare, până la data limită a evaluării. AA nu a pregătit nici un proiect pentru sprijin în cadrul DMI 1.4. Interviuurile au confirmat faptul că, atât ACP, cât și AA au probleme instituționale legate de pregătirea și implementarea proiectelor din cadrul POAT. ACP este mult mai avansat, întrucât a organizat deja o structură de tip UIP, care, cu toate acestea, nu dispune încă de o experiență corespunzătoare pentru implementarea IS. În cazul AA, ca urmare a reformei instituționale semnificative care a avut loc în perioada 2008-2009, nu există nicio structură echivalentă sau similară unei UIP, care poate gestiona proiecte cu sprijin POAT. Interviuul cu AA a confirmat totuși că instituția se așteaptă, în viitorul apropiat, la progrese privind crearea unui UIP, complet funcțional.
233. Pe perioada proiectului *Sprijin pentru funcționarea ACIS, inclusiv AM POAT*, s-au făcut achiziții directe pentru închirierea de săli de conferință, materiale promoționale și au fost atribuite două contracte: achiziționarea de consumabile pentru funcționarea ACIS (lansat în decembrie 2008, anulat și re-lansat în iulie 2009) și sprijin pentru funcționarea ACIS și AM POAT, care acoperă costurile de călătorie pentru personalul ACIS și AM POAT, costurile cu organizarea CMC, CNC și GL și alte servicii de consultanță pentru ACIS, inclusiv organizarea conferinței anuale de AT și a altor evenimente similare.
234. Pentru proiectul *Dezvoltarea capacității ACP în vederea gestionării eficiente a Instrumentelor Structurale și de Coeziune*, ACP a avut în vedere lansarea de contracte de achiziții publice, dintre care două dintre ele au fost deja semnate: achiziționarea de echipamente și consultanță pentru dezvoltarea capacității ACP pentru gestionarea eficientă a IS.
235. Scopul celui de-al doilea proiect al ACP, care nu a fost încă lansat pentru contractare, este de a crește propria capacitate de a efectua controale pe teren, aceasta fiind una dintre sarcinile instituției, ca parte a rolului său de Autoritate de Certificare și Plată.

4.2.3 Axa Prioritară 2

236. În scopul evaluării eficienței implementării AP 2, s-a realizat o analiză de profunzime, ale cărei rezultate sunt detaliate în caseta de mai jos:

Caseta 5: Analiză de profunzime – Înțelegerea provocărilor SMIS și stadiul de implementare al acestuia

Ca orice aplicație informatică, SMIS trebuie să treacă prin mai multe etape de dezvoltare, testare și acceptanță înainte de a atinge nivelul de funcționalitate completă.

Aplicația SMIS a fost elaborată cu asistența tehnică Phare și a fost proiectată - pe baza datelor și cerințele disponibile la acea dată - pentru Phare, ISPA și IS. Aplicația pentru IS a fost implementată de la început pe baza regulamentelor din 2000-2006. În 2007, aplicația a început să fie ajustată pentru a răspunde cerințelor din noul cadru pentru IS aferent perioadei 2007-2013. Cu toate acestea, după ce SMIS a fost lansat pentru utilizarea IS, procedurile din PO au fost frecvent modificate (sau chiar au fost create, acolo unde nu existau înainte), ceea ce a fost o provocare în plus pentru sistemul informatic.

După încheierea programelor Phare, dezvoltarea tehnică a aplicației a rămas înghețată la nivelul din 2007, din cauza încercării eșuate de a contracta o nouă asistență tehnică pentru dezvoltarea SMIS. Întrucât PO au devenit operaționale și noi cerințe au apărut ulterior dezvoltării aplicației, datele nu au putut fi încărcate în mod optim. Ca urmare, au apărut și s-au perpetuat erori, inducând o încărcare adițională a activității personalului și la inconsistența datelor (în comparație cu o limită considerată acceptabilă în domeniul TIC, în termeni de volum de muncă și procente de eroare).

Cele mai multe dintre erorile raportate de utilizatori nu se datorează structurii sistemului, ci sunt "bug"-uri tehnice, inerente ciclului de viață a unui produs informatic. Amploarea deficiențelor a fost mult escaladată de doi factori nefavorabili, ce s-au suprapus temporal. Pe de o parte, erorile identificate nu au putut fi corectate la timp, din cauza lipsei asistenței tehnice iar, pe de altă parte, aplicația a trebuit să funcționeze la capacitate maximă, prin încărcarea de date reale și concrete aferente apelurilor lansate începând cu anul 2008, în condițiile în care aplicația fusese dezvoltată, testată și acceptată pentru PO așa cum existau ele în timpul fazei de proiectare din 2007.

Încercarea de a standardiza și de a integra într-o singură aplicație toate nevoile specifice diverselor PO a reprezentat o provocare majoră, din cauza complexității acestei abordări și a decalajului important dintre dezvoltarea inițială a sistemului și momentul colectării datelor necesare pentru a realiza funcționalitatea completă a aplicației.

Principalele probleme care afectează operațiunile SMIS pot fi clasificate după cum urmează:

- ❖ **probleme tehnice (bug-uri)** - Aceste probleme nu sunt erori critice și nu afectează integritatea funcțională a aplicației. Dar nerezolvarea corespunzătoare a acestora poate duce la perpetuarea erorilor și la inconsistența datelor. Personalul care introduce date în sistem (adică "utilizatorii finali") au semnalat o serie de astfel de probleme (de exemplu, câmpurile numerice nu permit introducerea de zecimale; butoanele "da/nu" alternează în mod inconsecvent) ca fiind descurajatoare pentru a continua să utilizeze aplicația. Contractarea de asistență tehnică pentru dezvoltarea SMIS poate rezolva cu ușurință acest tip de problemă.
- ❖ **probleme funcționale** - Aceste probleme sunt mult mai complexe și se referă la armonizarea nevoilor de monitorizare între toate Programele Operaționale. Unele PO au cerințe specifice ce trebuie să fie abordate de dezvoltările funcționale viitoare ale aplicației.
- ❖ **probleme procedurale** - Aceste probleme rezultă din nerespectarea cerințelor pentru introducerea datelor și sunt inerente folosirii unui sistem informatic ce presupune introducerea manuală a datelor. Erorile apărute ca urmare a nerespectării procedurilor sunt considerate acceptabile, atâta timp cât procentul de erori induse se încadrează în limite normale. Nu există o statistică cu privire la erorile de introducere a datelor în SMIS, dar în urma evaluării s-a constatat că documentele privind sistemul și manualele detaliază modul de utilizare a aplicației, felul în care trebuie completat fiecare domeniu, și ce erori pot fi evitate. Cu toate acestea utilizatorii SMIS consideră că manualele sunt prea "tehnice" și că nu acoperă toate situațiile funcționale specifice. În plus, manualele (precum și etichetele, butoanele și numele câmpurilor din SMIS) sunt în limba engleză, ceea ce uneori îngreunează consultarea lor de către utilizatori.

O altă problemă identificată de către utilizatori privește procedura de corectare a erorilor, odată ce au fost identificate. De obicei, erorile sunt observate imediat de către utilizatorul care introduce datele - o valoare greșită, sau un câmp folosit în mod greșit - dar utilizatorul nu le poate corecta. În schimb, toate erorile trebuie să fie notificate la UC SMIS, necesitând un timp relativ lung pentru a fi corectate.

Din interviuri a reieșit faptul că o cauză majoră a problemelor o reprezintă procedura de validare și de acces la diferitele categorii de date, în conformitate cu prevederile la nivel național legate de acuratețea și securitatea datelor. Precauția implicată de procedurile actuale pentru corectarea erorilor este corectă, în principiu. Dar dimensiunea echipei UC SMIS și volumul de muncă necesar corectării erorilor introduse de către utilizatorii finali, duce la apariție de timpi morți și îngreunează activitatea utilizatorilor finali.

Din punct de vedere al infrastructurii necesare funcționării SMIS, o componentă principală este rețeaua, care a fost creată special pentru utilizarea SMIS. Rețeaua are două componente - o buclă locală (serve, routere), gestionate de UC SMIS și o buclă externă gestionată de Serviciul de Telecomunicații Speciale și rețeaua sa județeană, care leagă instituțiile locale ce folosesc aplicația.

La nivel local, utilizatorii finali SMIS nu au nevoie de un anumit hardware sau software, pentru că aplicația este de tip web și poate fi accesată de pe orice calculator și cu orice browser de internet. Utilizatorul are nevoie doar de un nume de utilizator și o parolă predefinite pentru a accesa aplicația

DMI 2.1 – Dezvoltarea și mentenanța SMIS și a rețelei sale digitale

Progresul absorbției

237. Rata de absorbție pentru acest DMI este zero, întrucât la sfârșitul anului 2009 nu existau proiecte sau contracte în faza de implementare.

Proiecte contractate

238. Până la data limită a analizei (31 decembrie 2009), niciun proiect nu au fost contractat în cadrul acestui DMI. Pentru perioada imediat următoare, un contract este planificat a fi finanțat prin POAT în cadrul AP 2, DMI 2.1: *Dezvoltarea Portalului MySMIS*, cu o valoare estimată de 2 mil. euro.

DMI 2.2 – Funcționarea Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonatori

Progresul absorbției

239. Având în vedere că fondurile disponibile pentru această zonă nu au fost utilizate deloc, rata de absorbție este zero.

Proiecte contractate

240. Până la 31 decembrie 2009, niciun contract nu au fost finalizat și, mai mult, nu există nici un proiect în stadiu de implementare în cadrul acestui DMI.

241. Procesul de angajare de personal temporar, care trebuia să fie susținut prin POAT în cadrul acestui DMI este destul de dificil, având în vedere reglementările actuale, care prevăd necesitatea existenței de posturi vacante aprobate oficial în organigramă. Având în vedere recentele măsuri adoptate în timpul crizei economice, aproape toate posturile vacante au fost desființate. Prin urmare, angajarea de personal contractual nu este fezabilă pentru moment, invalidând domeniul de aplicare al intervențiilor din acest DMI, cel puțin până la o schimbare de politică sau de reglementare.

Help-desk-ul SMIS

242. Formal, UC SMIS îndeplinește funcția de help-desk. Neoficial, funcția de help-desk este asigurată de coordonatorii SMIS⁶⁹.

243. Coordonatorii au un rol dublu de interfață. Primul rol este de a participa la proiectarea aplicației și de a aduce în discuție nevoile specifice și particularitățile PO respectiv. Al doilea rol este de a disemina informațiile primite de la nivel central, în cadrul reuniunilor SMIS și a grupurilor de lucru, în cadrul organizației lor locale, asigurându-se astfel fluxul bidirecțional de informații.

244. Coordonatorii SMIS au beneficiat de formare specială, care a fost mult mai cuprinzătoare decât formarea utilizatorilor obișnuiți. În mod normal, ei ar trebui să constituie primul nivel de help-desk și să aibă cunoștințe aprofundate cu privire la sistemele informatice, precum și un acces privilegiat la aplicație, cu drepturi de avansate de securitate. Coordonatorii SMIS au, de asemenea, responsabilitatea de a asigura o formare inițială pentru noii angajați, viitori utilizatori SMIS.

245. Cu toate acestea, uneori coordonatorii SMIS nu pot îndeplini în totalitate atribuțiile lor, fie din cauza volumului excesiv de muncă, fie din cauza lipsei de abilități tehnice și funcționale, necesare pentru a îndeplini acest rol.

246. Ca urmare, în ciuda faptului că UC SMIS a fost inițial gândită ca help-desk de ultimă instanță, este folosită adesea ca prima sursă de ajutor, ceea ce duce la un volum de muncă neprogramat.

⁶⁹ Coordonatorii SMIS sunt gândiți ca "piloni" ai comunității SMIS. Fiecare OI are 2 coordonatori (un coordonator principal și un adjunct). În mod similar, fiecare AM, are doi coordonatori.

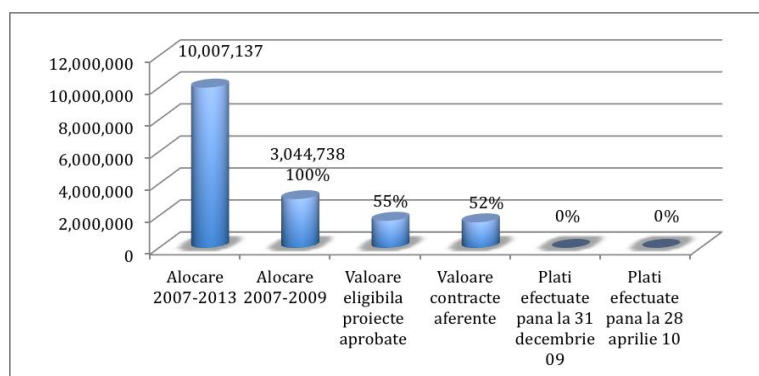
247. Chiar dacă din interviuri a reieșit faptul că utilizatorii SMIS sunt satisfăcuți de calitatea răspunsurilor și a timpilor de răspuns din partea UC SMIS, sprijinul oferit în prezent nu este sustenabil, în termeni de volum de muncă a personalului.
248. Necesitatea de a modifica și de a îmbunătăți aplicația de help-desk a fost recunoscută de UC SMIS⁷⁰, dar nu a fost considerată o prioritate imediată.
249. Unele AM au creat propriile help-desk-uri SMIS informale, adaptate specificului PO respectiv. În cazul POR, coordonatorii de la nivel de OI cer în primul rând ajutor coordonatorului SMIS din AM, de obicei, pentru aspecte specifice acestui PO.
250. Acest lucru indică necesitatea de a lua în considerare dezvoltarea unei aplicații de help-desk cu două niveluri - unul general, la dispoziția tuturor utilizatorilor și axat pe componenta tehnică a aplicației (administrată de UC SMIS) și un nivel specific, axat pe partea funcțională și pe introducerea datelor și pe problemele legate de gestionarea problemelor caracteristice pentru fiecare AM (gestionate într-un mod descentralizat, la nivel de OP și bazându-se pe coordonatorii SMIS).
251. În ceea ce privește instrumentele-suport pentru funcția de help-desk, UC SMIS recunoaște nevoia de a implementa un cadru de sprijin interactiv și dinamic, de tip web. Portalul de help-desk poate include un forum de discuții pentru comunitatea utilizatorilor SMIS, formalizând astfel grupul de discuții ce există deja în mod informal. O astfel de abordare se poate dovedi a fi extrem de eficientă în termeni de resurse de date și timpi de răspuns.

DMI 2.3 – Formarea utilizatorilor, distribuirea ghidurilor de proceduri și a manualelor de utilizator, precum și activități de informare privind SMIS

Progresul absorbției

252. În ceea ce privește absorbția până către sfârșitul anului 2009, proiectele contractate acoperă 55% din bugetul planificat pentru 2007-2009, așa cum este ilustrat în figura de mai jos:

Figura 6: Progresul absorbției pentru DMI 2.3



Sursă: : Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009.⁷¹ **NB:** Valorile contractelor sunt fără TVA.

253. Nicio plată nu s-a făcut până la sfârșitul lui aprilie 2010.

⁷⁰ Bazat pe un interviu cu UC SMIS.

⁷¹ <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

Proiecte contractate

254. Până la sfârșitul anului 2009, doar un singur proiect a fost contractat, pentru formare SMIS.

Tabelul 10: Valoarea proiectelor contractate până la termenul limită-DMI 2.3

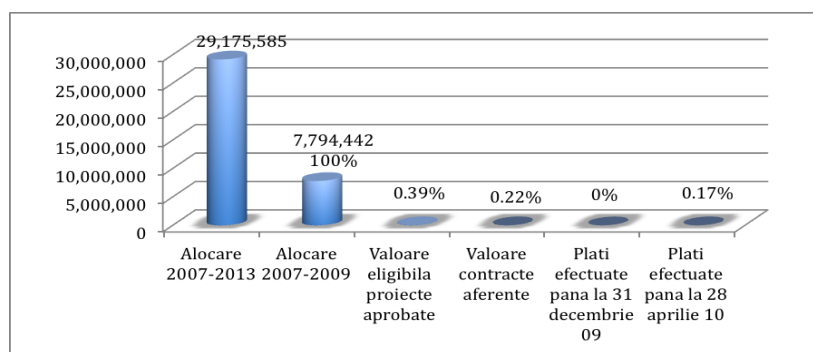
| Nr. | Proiecte contractate până la 31 decembrie 2009 | Valoare eligibilă (euro) |
|-----|--|--------------------------|
| 1 | Dezvoltarea unei comunități eficiente și profesionale de utilizatori SMIS-CSNR | 1.689.308 |

DMI 2.4 – Achiziția de bunuri și servicii TIC

Progresul absorbției

255. În ceea ce privește absorbția, până la sfârșitul anului 2009, proiectele contractate acoperă doar 0,39% din alocarea pentru 2007-2009, așa cum se vede în figura de mai jos:

Figura 7: Progresul absorbției pentru DMI 2.4



Sursă : Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009.⁷² NB: Valorile contractelor sunt fără TVA.

256. În ceea ce privește plățile, doar 0,17% din alocarea financiară pentru 2007-2009 a fost plătită până la sfârșitul lunii aprilie 2010 (nu au existat niciun fel de plăți până la sfârșitul anului 2009).

Proiecte contractate

257. Până la sfârșitul anului 2009, au fost aprobate doar două proiecte pentru achiziționarea de echipamente în vederea funcționării SMIS, ale căror beneficiari au fost AM PO DCA și ADR București-Ilfov.

Tabelul 11: Valoarea proiectelor contractate până la termenul limită - DMI 2.4

| N° | Proiecte contractate până la 31 decembrie 2009 | Valoarea eligibilă (euro) |
|----------------------|---|---------------------------|
| 1 | Suport pentru funcționarea SMIS în cadrul PO DCA | 21.604 |
| 2 | Achiziție echipamente IT&C pentru funcționarea SMIS la nivelul ADR BI | 8.445 |
| TOTAL DMI 2.4 | | 30.049 |

258. Aceste proiecte au o valoare eligibilă totală de 30.049 euro, foarte scăzută în comparație cu alocarea financiară pentru acest DMI.

⁷² <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

259. Perspectiva pe termen scurt este marcată de trei proiecte care fac parte din planul de contractare și care erau încă în faza de planificare la sfârșitul lunii decembrie 2009: *Modernizarea SMIS-CSNR prin achiziția de noi echipamente și licențe*, în valoare de 490.791 euro; *Dotări IT pentru ACIS*, estimat la 490.791 euro și *Service – upgrade echipamente ieșite din garanție*, în valoare de 196.316 euro.
260. În plus, la începutul anului 2010 a fost lansat în SEAP un contract de valoare mică, pentru întreținerea rețelei digitale naționale SMIS (fără a fi depus un proiect pentru finanțare POAT). Acest contract este evaluat la 20.000 euro.

Echipamente și licențe TIC

261. La sfârșitul anului 2009, serviciile tehnice și echipamentele existente în instituțiile implicate în gestionarea IS asigurau o funcționare normală a aplicației SMIS.
262. Ținând cont de faptul că aplicația SMIS este de tip web și, prin urmare, nu necesită un anumit tip de echipament pentru utilizatorul final (accesul este permis de la orice tip de stație, folosind orice browser de Internet, atât timp cât angajatul are un nume de utilizator și o parolă predefinite, având un anumit nivel de securitate), multe AM și OI folosesc calculatoarele existente sau cele obținute prin alte programe (Phare) sau prin intermediul propriilor lor axe de AT.
263. Bucla teritorială de transmisie este asigurată de către Oficiile Județene de Telecomunicații Speciale, din cadrul STS - fără costurile de achiziție sau de întreținere pentru utilizatorii SMIS.
264. La nivel central, echipamentele achiziționate inițial în 2005, prin primul proiect Phare dedicat SMIS sunt încă funcționale și nu au ridicat nicio problemă în timpul perioadei de implementare. Cu toate acestea, după cinci ani de utilizare, se consideră că echipamentele se consideră uzate și în general ies din garanție, iar dotările hardware vor trebui înlocuite.
265. Prin urmare, este de înțeles nivelul scăzut al cererii de sprijin prin acest DMI pentru achiziția de echipamente și serviciile TIC, în perioada 2007-2009, întrucât dotarea a fost relativ bună. Cu toate acestea, încheierea perioadei de garanție pentru echipamente, atât la nivel central cât și local, va spori accesul la acest DMI începând cu anul 2010.

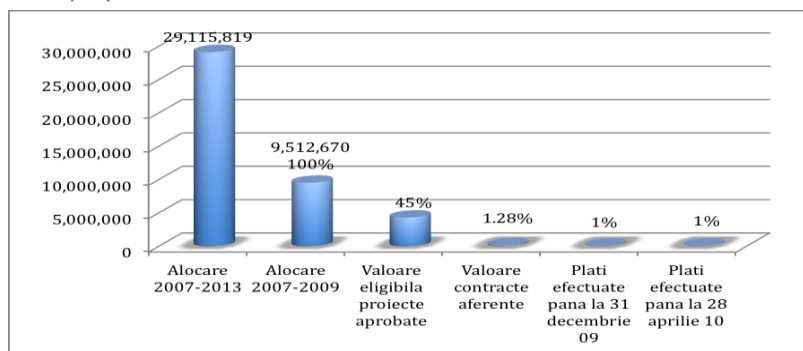
4.2.4 Axa Prioritară 3

KAI 3.1 – Diseminarea informațiilor generale și derularea activităților de publicitate cu privire la instrumentele structurale

Progresul absorbției

266. În ceea ce privește absorbția până la sfârșitul anului 2009, proiectele contractate acoperă 45% din alocarea pentru 2007-2009, așa cum se vede în figura de mai jos:

Figura 8: Progresul absorbției pentru DMI 3.1



Sursă : Calcule proprii, pe baza datelor DCI POAT și a Raportul ACIS în ceea ce privește proiectele contractate până la 31 decembrie 2009.⁷³ **NB:** Valorile contractelor sunt fără TVA.

267. În ceea ce privește plățile, doar 1% din alocarea financiară pentru 2007-2009 a fost plătită până la sfârșitul anului 2009 și nicio plată suplimentară nu a fost făcută până la sfârșitul lui aprilie 2010.

Proiecte contractate

268. Ca parte a DMI 3.1, DCS a depus un singur proiect spre finanțare prin POAT, pentru implementarea Planului de Comunicare.
269. Un motiv pentru dinamica lentă a proiectelor este amânarea, contestarea și anularea licitațiilor. Pe parcursul anului 2009, o importantă campanie de comunicare, cu un buget de peste 850.000 euro, a trebuit să fie anulată din cauza contestării rezultatului licitației.
270. Chiar și contractorii pentru singurul proiectul activ din cadrul DMI 3.1 s-au confruntat cu birocrăția excesivă, atât în perioada de ofertare, cât și în timpul implementării. contractorii se confruntă cu perioade lungi de timp pentru semnarea contractelor (2-3 luni de la momentul anunțului de atribuire a contractului) și o perioadă similară pentru plăți (2-3 luni de la data de facturare).

Tabelul 12: Valoarea proiectelor contractate până la termenul limită - DMI 3.1

| N° | Proiecte contractate până la 31 Decembrie 2009 | Valoarea Eligibilă (euro) |
|----|--|---------------------------|
| 1 | Sprijin pentru implementarea planului de comunicare ACIS | 4.286.326 |

271. Două contracte ulterioare au fost încheiate în cadrul proiectului mai sus-menționat: unul pentru dezvoltarea și mentenanța site-ului www.poa.ro și un altul pentru mentenanța site-ului www.fonduri-ue.ro.
272. Ca parte a aceluiași proiect, în cursul anului 2009, a fost editată o broșură de AT (1 titlu) și a fost organizat un eveniment de comunicare și promovare de Ziua Europei, cu 150 de participanți. De asemenea, au fost produse două spoturi TV și două spoturi radio pentru promovarea Fondurilor Structurale și de Coeziune. Însă, cele patru spoturi nu au fost folosite de către ACIS, cel puțin nu înainte de jumătatea anului 2010.
273. În plus față de contractele deja menționate, până la 31 decembrie 2009, au fost lansate încă două contracte pentru achiziție publică. Primul contract este destinat difuzării spoturilor și al doilea contract pentru realizarea unui sondaj de opinie publică (contractul a fost semnat la 31 martie 2010 și prima versiune a raportului sondajului a fost emis în iunie 2010).

⁷³ <http://www.fonduri-ue.ro/stadiul-absorbției-231>.

274. În ceea ce privește eficiența diseminării mesajelor, constatările evaluării sugerează că singurele instrumente cu acoperire națională utilizate pentru a promova IS au fost cele două site-uri menționate mai sus. Broșura și promovarea evenimentului au avut o distribuție, respectiv o listă de participanți, limitată. În plus, spoturile TV și radio nu au fost difuzate⁷⁴.

275. Sondajul de opinie menționat mai sus⁷⁵ confirmă faptul că 13% dintre toți utilizatorii de Internet⁷⁶ au vizitat cel puțin o dată site-ul www.fonduri-ue.ro. Frecvența vizitelor este chiar mai mare pentru respondenții implicați în proiecte finanțate prin IS. În plus, 72% din respondenți au declarat că sunt mulțumiți de site-ul web. Aceste rezultate sugerează că site-ul oficial ACIS reprezintă singura cale de diseminare eficientă a informației utilizată până acum cu sprijinul POAT.

DMI 3.2 – Funcționarea Centrului de Informare a Instrumentelor Structurale

Progresul absorbției

276. Întrucât niciun proiect nu a fost contractat pentru finanțare, rata de absorbție a fondurilor DMI 3.2 este zero.

Proiectele contractate

277. La data limită a evaluării (31 decembrie 2009), niciun proiect nu a fost dezvoltat pentru a fi finanțat în cadrul DMI 3.2.

⁷⁴ Spoturile TV și radio încă nu au fost lansate la sfârșitul primului semestru al anului 2010.

⁷⁵ Raportul de Analiză cu privire la gradul de informare a publicului cu privire la Instrumentele Structurale, realizat de TNS CSOP România, contractor al ACIS cu sprijin POAT (DMI 3.1).

⁷⁶ Eșantionul sondajului a fost format din 475 de utilizatori de Internet.

5. Eficacitatea programului

5.1 Introducere

278. Această secțiune investighează eficacitatea POAT până în prezent. Având în vedere stadiul incipient de implementare a programului, eficacitatea va fi analizată din două perspective.
279. În primul rând, echipa de evaluare a analizat rezultatele până la data limită de 31 decembrie 2009. Acolo unde au existat date disponibile, a fost analizat progresul până în aprilie 2010. Această analiză cantitativă include o comparație între rezultatele și indicatorii planificați și cei atinși.
280. În al doilea rând, evaluarea a luat în considerare aspectele ce pot indica tendințele implementării. Această abordare calitativă propune modalități de a îmbunătăți eficiența programului.
281. Analiza s-a axat pe următoarele informații, în scopul de a furniza un răspuns bine documentat în ceea ce privește eficacitatea POAT:
- ❖ proiectele depuse, contractate și implementate până în momentul evaluării;
 - ❖ indicatorii de performanță și de monitorizare, până în momentul evaluării;
 - ❖ portofoliul de proiecte, planuri pentru viitoarele depuneri de proiecte și perspectivele pe această temă;
 - ❖ principalii factori care au împiedicat implementarea mai rapidă sau mai bună a POAT.
282. Parte cantitativă a analizei s-a bazat mai ales pe cercetare de birou și pe datele primite de la AM POAT cu privire la proiectele implementate. Evaluarea calitativă a fost susținută de o serie de interviuri, care s-au concentrat pe detalii legate de progresul implementării.

5.2 Constatările evaluării

283. Pentru a analiza diferențele dintre performanțele planificate și cele reale, echipa de evaluare a comparat țintele indicatorilor de realizare furnizați de DCI cu valorile efective înregistrate la sfârșitul anului 2009, precum și cu actualizările acestora pentru anul 2010⁷⁷.

Tabelul 13: Compararea indicatorilor planificați: Raportul Anual de Implementare (RAI) și Raportarea CCAT (27 ianuarie 2010)

| Indicatorii de program (ca și în DCI) | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă DCI 2009 | Reportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă DCI 2010 | Valoare țintă 2010 (CCTA, Ian 2010) | Valoare țintă 2015 |
|---|----------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Studii, analize, rapoarte, strategii | 1 | 35 | 2 | 52 | 46 | 154 |
| Ghiduri și alte documente metodologice | 0 | 5 | 1 | 13 | 13 | 38 |
| Evenimente centrate pe schimburi de experiență privind implementarea IS și aspecte tematice | 0 | 28 | 0 | 46 | 30 | 159 |
| Reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante (GL-uri, CM POAT, CCAT, CNC, CMC) | 0 | 28 | 29 | 50 | 19 | 158 |

⁷⁷ Prezentate în timpul reuniunii CCAT în ianuarie 2010.

| Indicatorii de program (ca și în DCI) | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă DCI 2009 | Reportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă DCI 2010 | Valoare țintă 2010 (CCTA, Ian 2010) | Valoare țintă 2015 |
|--|----------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Zile participant la instruire - beneficiari | 0 | 3.500 | 0 | 7.000 | 4.750 | 42.000 |
| Zile participant la instruire – structuri de gestionare | 0 | 5.420 | 3.924 | 11.770 | 6.961 | 28.000 |
| Zile participant la instruire – alte structuri | 0 | 100 | n.a. | 300 | n.a. | 700 |
| Versiuni ale SMIS | 1 | 0 | 0 | 1 | n.a. | 5 |
| Aplicații conexe SMIS | 0 | 0 | 0 | 3 | n.a. | 3 |
| Solicitări primite la help-desk | 0 | 0 | 0 | 50 | n.a. | 420 |
| Materiale de informare și publicitate (nr. de exemplare) | 0 | 17 | 1 | 24 | n.a. | 72 |
| Campanii mass-media | 0 | 2 | | 4 | 1 | 10 |
| Evenimente de comunicare și promovare | 0 | 20 | 1 (150 participanți) | 34 | 2 | 120 |
| Nivelul de conștientizare a populației (%) | 5 | 8 | 0 | 9 | n.a. | 15 |
| Accesări pagină web | 0 | 250.000 | 499.165 | 400.000 | n.a. | 1.000.000 |
| Solicitări de informații primite de către Centrul de Informare | 0 | 9.000 | 0 | 17.000 | n.a. | 40.000 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raportul CCAT (27/01/2010)

284. Atât din Raportul Anual de Implementare (RAI) 2009, cât și din raportul CCAT din ianuarie 2010, lipsesc date cu privire la anumiți indicatori⁷⁸, ceea ce a făcut dificilă furnizarea unei evaluări cantitative complete a progresului implementării. Valorile mici ale indicatorilor raportați, comparativ cu estimările inițiale, arată debutul greoi al POAT, deși, pentru anul 2010, sunt așteptate recuperări în anumite zone.

285. Pentru că performanța POAT nu este omogenă, următoarele sub-sectiuni furnizează o defalcare la nivel de AP și DMI.

5.2.1 Axa Prioritară 1

KAI 1.1 - Sprijin pentru managementul și implementarea Instrumentelor Structurale

Performanță

286. Judecând după stadiul implementării proiectelor la sfârșitul anului 2009, progresul este foarte modest. Șase din cele opt proiecte contractate au fost semnate doar în ultima parte a anului 2009 și, în consecință, nu există încă rezultate.

287. În ceea ce privește obiectivul stabilit pentru 2009, performanța DMI 1.1 este destul de slabă, în special în ceea ce privește numărul de studii, analize, rapoarte și strategii - până la sfârșitul anului 2009 au fost livrate doar două dintr-un total planificat de 26. Unul dintre studiile furnizate se referă la viitorul politicii de coeziune din perspectiva României, iar cel de-al doilea a constat într-o analiză a nevoilor pentru elaborarea FAT.

⁷⁸ Nu există date disponibile privind indicatorii suplimentari.

Tabelul 14: Analiza Indicatorilor DMI 1.1

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare ținta 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare ținta 2010 (DCI) | Valoare ținta 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare ținta 2015 (DCI) |
|---|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Studii, analize, rapoarte, strategii | 0 | 26 | 2 | 36 | 32 | 106 |
| Ghiduri și alte documente metodologice | 0 | 4 | 1 | 5 | 3 | 7 |
| Evenimente centrate pe schimburi de experiență privind implementarea IS și aspecte tematice | 0 | 1 | 0 | 1 | 24 | 3 |
| Reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante (GL, CM POAT, CCAT, CNC, CMC) | 0 | 7 | 2 | 14 | 5 | 49 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raportul CCAT (27/01/2010)

288. În plus, în cadrul proiectului FAT a fost realizat un ghid și, în cadrul studiului privind viitorul politicii de coeziune au fost organizate două întâlniri.
289. Este puțin probabil ca obiectivele pentru 2010 să fie îndeplinite, chiar dacă FAT nu ar întâmpina dificultăți în ceea ce privește contractarea. Este de așteptat ca FAT să devină funcțional cel mai devreme la finele anului 2010⁷⁹. În ceea ce privește progresul posibil până în 2015, chiar și în condiții implementării fără probleme a FAT, lansarea încă a unui proiect similar va fi în continuare necesar pentru a se apropia de atingerea obiectivelor planificate.
290. Este important de menționat că pentru intervențiile adăugate la acest DMI (bonusul de 75% pentru personalul implicat în managementul IS și sprijinul pentru coordonarea Polilor de Creștere), nu există indicatori de monitorizare și nu este posibilă o evaluare a performanței reale *versus* performanța planificată.

Focus: asigurarea de standarde comune, instrumente și informații

291. În general, acest DMI nu a adus o contribuție majoră la asigurarea unor standarde comune, instrumente și informații necesare unui proces eficient de gestionare și implementare a IS.
292. Un prim aspect pozitiv este dat de faptul că proiectul ce privește viitorul politicii de coeziune a fost util în formularea unui punct de vedere al României pentru următoarea perspectivă financiară din 2014-2020. Acest proiect a implicat toate programele operaționale și poate fi considerat un prolog pentru următorul exercițiu de programare. Cu toate acestea, proiectul a avut mai multe întârzieri din cauza capacității relativ scăzute a DAP/ACIS de a gestiona acest tip de proiecte⁸⁰.
293. Un alt rezultat pozitiv se referă la sprijinul pentru motivarea personalului implicat în gestionarea și coordonarea IS, sub forma finanțării bonusului de 75%, într-o perioadă de constrângeri bugetare. Plățile aferente bonusului au fost făcute către personalul eligibil și sunt rambursabile din DMI 1.1.
294. Schema de finanțare a bonusului, deși benefică în ceea ce privește motivarea personalului, are potențialul să creeze două probleme:
- ❖ introduce anumite sentimente de discriminare între personalul responsabil cu implementarea fondurilor UE și personalul responsabil cu implementarea fondurilor

⁷⁹ Licitatia a fost anulată în primul semestru al anului 2010, întrucât nicio ofertă nu părea să îndeplinească criteriile cerute. Această decizie a fost apoi contestată de unele dintre companii ofertante. Aceasta a împiedicat o re-lansare rapidă a FAT.

⁸⁰ Așa cum a menționat un reprezentant DAP în timpul interviurilor.

naționale. În cadrul instituțiilor care gestionează atât fonduri naționale, cât și fonduri UE, se instalează un anumit grad de tensiune în rândul personalului. Cu toate acestea, diferențele dintre cele două categorii nu sunt întotdeauna semnificative, întrucât personalul care nu este implicat în implementarea IS primește deseori alte bonusuri, care reduc substanțial diferențele create de bonusul de 75%. Un caz particular este cel al personalului implicat în implementarea fondurilor structurale, în calitate de beneficiar (de exemplu, personalul din administrația publică ce gestionează proiecte finanțate prin IS), care nu este eligibil pentru bonusul de 75%, deși fără îndoială, el este implicat în absorbția IS. Pentru această categorie în loc de a extinde bonusul finanțat din POAT, ar fi recomandabil să se asigure, de la bugetul național, bonusuri echivalente pentru performanțe sau pentru managementul de proiect.

- ❖ se generează o problemă de eligibilitate, întrucât POAT limitează eligibilitatea pentru bonusul de 75% numai la acele instituții care se ocupă direct cu coordonarea și gestionarea IS, în timp ce reglementarea în vigoare, HG nr. 595/2009, definește ca fiind eligibil pentru sprijin nu doar tot personalul AM, OI, ACIS, ACP și AA implicat în gestionarea și coordonarea IS, dar și personalul „structurilor implicate în activități de natură juridică” legate de implementarea IS⁸¹. Acest lucru implică faptul că personalul juridic din cadrul ministerelor ce găzduiesc AM/OI este eligibil pentru bonusul de 75%, dar bonusul este asigurat din bugetul național și nu este rambursat prin POAT. Cu toate acestea, lipsa de suprapunere perfectă între cadrul național și eligibilitatea POAT nu include alte probleme în afară de o justificare destul de limitată a motivelor ce stau în spatele acestei decizii.

295. O altă evoluție pozitivă a fost decizia din 2009 de a sprijini coordonarea intervențiilor IS în cadrul Polilor de Creștere, prin finanțare POAT. În afară de stimularea absorbției resurselor DMI 1.1, această activitate este de natură să ofere o mai mare coerență între intervențiile sectoriale și cele regionale ale IS.
296. Există două limitări principale în ceea ce privește sprijinirea coordonării Polilor de Creștere. Prima se referă la capacitatea destul de scăzută a coordonatorilor de a influența factorii de decizie, Consiliile Județene și Locale reprezentate într-o Asociație de Dezvoltare Inter-comunitară, care asigură managementul cotidian al Polilor de Creștere. Gradul de influență variază în funcție de carisma și expertiza coordonatorului, dar ADI are autonomie deplină în luarea deciziilor.
297. Alte restricții vizează mandatul coordonatorului, care este definit doar în termeni generali și nu conține detalii cu privire la mecanismele de implementare sau activitățile de monitorizare. În prezent, nu există nicio dovadă care să sugereze că, dacă coordonatorii de pol primesc sprijin prin DMI 1.1 acest lucru va duce cu certitudine la o mai bună absorbție, cantitativă și calitativă, a sprijinului prin IS pentru polii de creștere. Așa cum s-a remarcat mai sus, lipsa unor indicatori pentru sprijinul acordat coordonatorilor Polilor de Creștere face dificilă evaluarea eficienței, precum și evaluarea impactului final al acestei intervenții specifice⁸².
298. Partea negativă a DMI 1.1 este că nu abordează teme orizontale, cum ar fi achizițiile publice și ajutorul de stat. Aceasta este o vulnerabilitate semnificativă a POAT, întrucât problemele legate de achizițiile publice sunt considerate a fi blocaje majore, nu numai pentru implementarea POAT, ci și pentru celelalte PO.
299. Așteptările AM și OI, cu privire la găsirea de soluții pentru un proces eficient al achizițiilor publice, sunt orientate în special către ACIS, întrucât aceasta este o problemă

⁸¹ Art 2b, pt 16.

⁸² În aprilie 2010, numai coordonatorul de pol Iași a prezentat un raport de activitate, întrucât nu există niciun raport-tip recomandat în mod oficial de către AM POAT.

orizontală și a fost identificată ca atare în timpul programării POAT. Tema ajutorului de stat necesită, de asemenea, sprijin orizontal, dar beneficiarii potențiali consideră această nevoie ca fiind mai puțin acută.

300. ACIS pare să se bazeze în mare măsură pe proiectul FAT pentru a obține sprijin juridic extern pentru probleme legate de achizițiile publice. Caietul de Sarcini pentru acordul-cadru FAT, lansat în aprilie 2010 [Ref: [Secțiunea 4.2.2, Para 212-214](#)], conține cerințe specifice de eligibilitate pentru experții juridici seniori și juniori cu experiență în domeniul achizițiilor publice.
301. ACIS a fost confruntat cu întârzieri semnificative în lansarea licitațiilor pentru acordul-cadru FAT. Aceste întârzieri au fost parțial determinate de reacția prudentă a managementului ACIS⁸³ în legătură cu o licitație de asemenea importantă și de gradul relativ limitat de familiarizare cu acest tip de contract în România. Deși managementul acestui proiect a fost externalizat în septembrie 2008, acordul-cadru a fost deblocat pentru contractare pentru furnizorii de servicii abia în aprilie 2010. Prin urmare, nu se așteaptă ca un contract să fie semnat înainte de a doua jumătate a anului 2010.
302. ACIS a încercat să consolideze cooperarea cu instituțiile-cheie din domeniul achizițiilor publice, ANRMAP și UCVAP, pentru a încerca să simplifice implementarea IS. Au fost organizate câteva întâlniri de coordonare cu aceste instituții pentru a clarifica anumite aspecte ale contractelor de achiziție publică de AT (de exemplu, cum să se elaboreze mai bine caietele de sarcini și ce criteriile de evaluare să se aleagă).
303. Cu toate că au fost realizate unele progrese, este încă necesar să se lucreze la aceste aspecte în mod continuu, cu scopul de a oferi răspunsuri adecvate la o serie mare de întrebări pertinente ridicate de părțile interesate de IS.
304. Cooperarea permanentă în acest domeniu nu poate fi stabilită fără partajarea asumării între cele trei entități în ceea ce privește problemele care trebuie abordate și rezultatele ce trebuie să fie obținute pentru îmbunătățirea procesului de achiziții publice.
305. În vederea creșterii interesului și implicării ANRMAP și UCVAP, este recomandabil ca aceste instituții să devină beneficiari în cadrul DMI 1.1, astfel ca blocajele să fie eliminate mai rapid, mai ales în ceea ce privește criteriile de evaluare și selecție a contractelor de AT. Consiliul Concurenței, de asemenea, ar putea beneficia de sprijinul DMI 1.1 în ceea ce privește aspectele legate de ajutorul de stat.
306. O explicație pentru progresul lent al DMI 1.1 este accesibilitatea suportului de pre-aderare (Phare) până la sfârșitul anului 2008 și începutul anului 2009.
307. Capacitatea relativ redusă a potențialilor beneficiari de a gestiona proiecte finanțate de POAT este un alt motiv pentru progresul limitat. Două dintre direcțiile din cadrul ACIS, care ar fi trebuit să fie principalii beneficiari ai DMI 1.1 nu au fost foarte active în ceea ce privește pregătirea propunerilor de proiecte. DAP a prezentat doar un singur proiect [Ref: [Secțiunea 4.2.2 Para 215](#)] și DM nu a pregătit nici un proiect. Ambele direcții au avut responsabilități în perioada 2007-2009, fără legătură cu IS, ce au constituit o parte substanțială a activității lor⁸⁴. Această situație se adaugă la volumul semnificativ de muncă al personalului existent, cu impact negativ asupra interesului în implementarea POAT. În plus, DM a beneficiat de două programe de twinning finanțate de CE (cu Marea Britanie - Franța și cu Germania) și, până la sfârșitul anului 2009, de sprijin bilateral din partea Germaniei.

⁸³ La nivel de cabinet de Secretar de Stat.

⁸⁴ Reprezentanții DM au declarat în interviuri că activitățile legate de Phare au reprezentat 50% din activitatea Direcției în 2009 și chiar mai mult în anii anteriori. DAP a alocat resurse pentru gestionarea Mecanismului Financiar SEE și Programul de cooperare norvegian 2004-2009 (98,5 mil. euro) și în prezent gestionează programul pentru perioada 2009-2014 (305,95 mil. euro).

308. Ambele Direcții și-au arătat interesul de a depune un proiect pentru cartografierea GIS a intervențiilor IS, dar nu s-a ajuns la un consens în privința entității (dintre cele două) care ar trebui să preia inițiativa pentru această activitate.
309. DAP s-a confruntat cu o experiență dificilă privind procedura de achiziții publice pentru singurul său proiect depus. Această experiență a redus mult interesul de a depune proiecte noi, atâta timp cât aceasta nu vor avea sprijin extern pentru managementul achizițiilor publice⁸⁵. Cu toate acestea, DAP admite necesitatea de a deveni mai activă în aplicarea pentru sprijin POAT în următorii ani, având în vedere implicarea sa în programarea pentru următoarea perspectivă financiară (2014-20).

DMI 1.2 - Evaluare

Performanță

Tabelul 15: Analiza indicatorilor DMI 1.2

| Indicator | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare ținta 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare ținta 2010 (DCI) | Valoare ținta 2010 (CCAT ian 2010) | Valoare ținta 2015 (DCI) |
|---|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Studii, analize, rapoarte, strategii | 0 | 3 | 0 | 6 | 4 | 14 |
| Ghiduri și alte documente metodologice | 0 | 1 | 0 | 2 | n.a | 7 |
| Evenimente centrate pe schimburi de experiență privind implementarea IS și aspecte tematice | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 | 3 |
| Reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante (GL, CM POAT, CCAT, CNC, CMC) | 0 | 1 | 1 | 2 | n.a | 7 |
| Zile participant la instruire - beneficiari ⁸⁶ | 0 | 500 | 0 | 1.000 | n.a | 1.500 |
| Zile participant la instruire – structuri de gestionare | 0 | 420 | 0 | 770 | n.a | 2.220 |
| Zile participant la instruire – alte structuri | 0 | 100 | 0 | 300 | n.a | 700 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raportul CCAT (27/01/2010)

310. În cursul anului 2009, a fost atins doar un singur indicator al DMI 1.2, și anume *Reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante*. O întâlnire a GLE a fost organizată în cadrul proiectului privind dezvoltarea capacității de evaluare. Cele trei proiecte⁸⁷ care au fost aprobate înainte de 31 decembrie 2009 sunt de natură să amelioreze realizarea unor indicatori, cum ar fi studii, analize, rapoarte și strategii și evenimente bazate pe schimbul de experiență.

Focus: dezvoltarea unei culturi comune de evaluare

Cadrul instituțional de evaluare a IS

311. Activitatea de evaluare în ceea ce privește intervențiile IS are cel puțin două roluri majore. În primul rând, aceasta evaluează progresul înregistrat în realizarea obiectivelor Politicii de Coeziune și, în al doilea rând, ajută la îmbunătățirea formulării de politici publice.

⁸⁵ Concluzii care provin de la interviul realizat cu DAP.

⁸⁶ UCE nu are intenția de a depune proiecte în cadrul DMI 1.2 pentru furnizarea de formare pentru beneficiari, ceea ce poate necesita o revizuire a DCI pentru a elimina respectivul indicator de monitorizare.

⁸⁷ Vă rugăm consultați Tabelul 7, pag.54.

312. Fondurile UE reprezintă un sprijin important pentru România, dar mai importantă decât finanțarea este șansa de a reforma instituțiilor și mentalitatea. Șansa de a înțelege și de a pune în aplicare principiile și funcțiile de evaluare este cel puțin la fel de importantă ca și sprijinul financiar oferit pentru a duce la bun sfârșit exercițiile de evaluare.
313. În acest context, crearea UCE și, mai târziu, a GLE, au pus bazele unui cadru instituțional cu un mandat ambițios și anume acela de a genera o schimbare profundă a perspectivei privind activitatea de evaluare a politicilor publice vis-à-vis de IS, în conformitate cu reglementările UE.
314. Cu sprijinul financiar din perioada de pre-aderare, UCE a devenit o structură proactivă în coordonarea evaluării IS la nivel național. Din punct de vedere strategic și tehnic, cadrul de evaluare pentru IS a fost ușor de implementat, datorită cerințelor conținute de reglementările privind Politica de Coeziune. Au fost elaborate planuri multianuale și anuale de evaluare la nivelul de AM, înființând astfel, cadrul instituțional pentru activitățile de evaluare.
315. GLE este o inițiativă instituțională solidă care a apărut din necesitatea de a coordona activitatea de evaluare la nivel de CSNR. Dar GL are și obiectivul ambițios de a contribui dezvoltarea unei culturi comune de evaluare la nivel național.
316. GLE a investit mult în formarea profesională a personalului său în domeniul evaluării. Cu sprijinul de pre-aderare (Phare, inclusiv Facilitatea de Tranziție), o serie de proiecte de AT au fost folosite pentru un proces susținut de învățare și schimb de bune practici, pentru a îndeplini standardele de performanță implicate de evaluările Politicii de Coeziune
317. În ceea ce privește sprijinul pentru evaluare din fondurilor structurale, AT a fost împărțită în două componente principale. Prima, finanțată prin POAT, asigură sprijin orizontal pentru coordonarea și dezvoltarea evaluării la nivel de CSNR. A doua componentă, finanțată separat în cadrul axelor de AT din fiecare PO, asigură sprijin pentru evaluarea nevoilor specifice legate de PO respectiv.
318. În cadrul POAT, sprijinul pentru evaluare a fost concentrat în DMI 1.2, cu UCE în calitate de singur beneficiar eligibil.

Dezvoltarea unei culturi de evaluare comune

319. Prima cerință referitoare la obiectivul creării unei culturi comune de evaluare este aceea de a defini scopul și conceptul. Un bun punct de plecare pentru a aborda această problemă este de a defini o serie de standarde comune.
320. Realizarea unei culturi comune este mult mai complexă decât respectarea unui set minim de standarde comune. Reperele sunt o cerință profesională, dar acestea nu sunt suficiente. Evaluarea poate fi eficientă și eficace numai dacă este integrată în cadrul politicilor publice.
321. Cu asistență de pre-aderare, UCE a făcut progrese considerabile privind formularea de standarde comune pentru evaluarea în România. De exemplu, cu AT finanțată de Phare, UCE a definit din 2006 un set de valori de referință pentru activitatea de evaluare. Ea a stimulat în continuare cererea și oferta de evaluare, permițând astfel dezvoltarea unei comunități de evaluare.
322. În ceea ce privește integrarea evaluării în cadrul politicilor publice, UCE a avut un rol esențial în lansarea SNE, ca și cadru pentru creșterea calității intervențiilor publice.
323. Din cauza instabilității politice și a schimbărilor instituționale, ceilalți actori guvernamentali responsabili cu implementarea SNE nu au putut să continue inițiativele în zonele lor de interes, lăsând ca UCE să fie singura instituție activă în promovarea evaluării, de manieră continuă și coerentă.

324. Mandatul UCE este legat de implementarea IS, și deși evaluările legate de CSNR pot crea efecte pozitive și demonstrative importante, nu sunt suficiente pentru a consolida politica națională privind evaluarea intervențiilor publice. La sfârșitul anului 2009, discuția despre o cultură de evaluare referitoare la implementarea IS se afla într-un stadiu incipient, deoarece nu au existat foarte multe rapoarte de evaluare publicate referitoare la IS (numai evaluările *ex-ante* pentru toate PO și EI a POR au fost disponibile). Începând din 2010, dat fiind faptul că cele mai multe evaluări intermediare vor fi, de asemenea, disponibile, există premise mai bune pentru a dezbate calitatea culturii de evaluare în domeniul IS.

Rolul POAT în promovarea unei culturi comune de evaluare în domeniul IS

325. Ținând cont de progresele limitate în implementarea POAT, inclusiv a intervențiilor din cadrul DMI 1.2, este dificil de afirmat că POAT a contribuit la realizarea obiectivelor sale din acest domeniu. După cum s-a menționat, evoluțiile pozitive au fost generate în principal de asistența de pre-aderare, în special în perioada 2005-08 și de activitățile GLE pe parcursul ultimilor trei ani. De fapt, existența sprijinului Phare poate fi o explicație plauzibilă pentru începerea cu întârziere a intervențiilor POAT.
326. În cel mai bun caz se poate argumenta că POAT a contribuit parțial la realizările GLE de până în prezent, având în vedere sprijinul acordat pentru organizarea unei reuniuni a GLE.
327. Progresele înregistrate în cursul ultimului trimestru din 2009 sugerează că există perspective mai bune pentru ca POAT să joace un rol direct în consolidarea unei culturi comune de evaluare în domeniul IS în următorii ani.
328. Proiectul aprobat - *Dezvoltarea capacității de evaluare a unităților de evaluare din cadrul AM și ACIS* - care urmărește să sprijine unitățile de evaluare din cadrul AM, are un potențial considerabil de a consolida activitățile conexe GLE. GLE acționează deja ca o comunitate profesională de dimensiuni reduse, care constituie un bun fundament pe care se poate construi.
329. Este de înțeles că nu toate AM au ajuns la același nivel de înțelegere a importanței activității de evaluare, ceea ce duce la mici diferențe în percepția rolului acestei activități. Printre principalii factori care influențează dezvoltarea unei culturi comune de evaluare se numără atitudinea personalului, comunicarea inter-departamentală și sprijinul din partea managementului AM pentru unitățile sale de evaluare.
330. Structura instituțională a unităților de evaluare variază în mod semnificativ de la o autoritate de management la alta, ceea ce afectează influența relativă pe care acestea o au asupra managementului autorităților de management. Încă din 2006, recomandarea UCE a fost ca unitățile de evaluare să fie direct subordonate directorului AM, cu scopul de a asigura o bună comunicare și de a consolida cultura de evaluare. Acest lucru a fost realizat în cazul ACIS, deoarece UCE este subordonată direct directorului ACIS, precum și în cazul altor AM, dar această structură instituțională nu a fost generalizată.
331. În afară de sprijinul pentru UCE, pentru unitățile de evaluare din cadrul AM și pentru GLE, un rol important în dezvoltarea unei culturi de evaluare poate fi derularea de exerciții de evaluare permanente sau ad-hoc. Aceasta ar contribui la creșterea cererii pentru activități de evaluare, sprijinind furnizorii externi de evaluare și îmbunătățind calitatea evaluărilor prin dobândirea de experiență și prin licitații competitive.

DMI 1.3 – Formare orizontală în domeniul gestionării programelor/ proiectelor

Performanță

Tabelul 16: Analiza indicatorilor DMI 1.3

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCTA ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|---|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Studii, analize, rapoarte, strategii | 0 | 0 | 0 | 0 | | 1 |
| Ghiduri și alte documente metodologice | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| Reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante (GL, CM POAT, CCAT, CNC, CMC) | 0 | 3 | 3 | 5 | | 15 |
| Zile participant la instruire - beneficiari | 0 | 3.000 | 0 | 6.000 | | 40.500 |
| Zile participant la instruire – structuri de gestionare | 0 | 2.500 | 1.500 | 5.000 | | 5.780 |
| Zile participant la instruire – alte structuri | - | - | - | - | | - |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raport CCAT (27/01/2010).

332. Unul dintre obiectivele pe 2009 stabilite pentru DMI 1.3 a fost îndeplinit (3 reuniuni ale GLF), iar altul a fost realizat în procent de 60% (zile participant la instruire – structuri de gestionare).

333. Așa cum reiese din Tabelul 9, până la sfârșitul anului 2009 nu au existat deloc sesiuni de formare pentru beneficiari, ceea ce reprezintă o vulnerabilitate majoră cu privire la implementarea eficientă a acestui DMI. Obiectivul de a forma 6.000 de beneficiari până la sfârșitul anului 2010 este nerealist în condițiile actuale.

Focus: asigurarea de personal înalt calificat

334. Interveniile realizate în cursul prezentei evaluări au furnizat informații cu privire la calitatea și utilitatea activităților de formare finanțate prin POAT.

335. Mecanismul de Formare a fost înființat în 2004. De atunci au avut loc o serie de modificări în ceea ce privește progresul instituțional în domeniul coordonării activităților de formare, în special cu privire la metodologia de evaluare a nevoilor de formare în cadrul administrației publice. Noua abordare, propusă în 2005, se bazează pe un cadru detaliat care stabilește prioritățile de formare profesională, cinci măsuri și subiecte de interes pentru patru grupuri țintă:

- ❖ instituțiile cu responsabilități orizontale în domeniul managementului IS;
- ❖ AM și OI;
- ❖ membri ai CM;
- ❖ beneficiari și beneficiari potențiali.

336. La nivelul programelor operaționale, activitatea de formare și, implicit, evaluarea nevoilor este responsabilitatea membrilor GLF, membrilor supleanți și reprezentanților OI.

337. Interveniile realizate pentru evaluarea prezentă au revelat următoarele aspecte:

- ❖ Activitatea UDCF pentru sprijinirea activității de formare a AM este complexă, mergând de la evaluarea nevoilor de formare, până la dezvoltarea de proiecte de formare a formatorilor, la acordarea de sprijin pentru elaborarea documentațiilor pentru achiziții publice (pentru proiecte finanțate prin axele de AT ale PO), și până la sprijin permanent pentru activitatea de evaluare a nevoilor de formare ale autorităților de management.

UDCF nu este organizată ca o unitate separată în cadrul ACIS, ci ca parte a SI din cadrul DAT. În plus, identitatea și atribuțiile UDCF nu sunt întotdeauna clare nici chiar pentru o parte din personalul ACIS, membrii UDCF fiind mai degrabă asociați SI/DAT decât identificați ca reprezentând o instituție distinctă cu rolul de coordonare orizontală a formării⁸⁸.

- ❖ Fiecare membru al UDCF are sarcini suplimentare în fișa postului, legate de alte activități ale SI. Nici UDCF, nici membrii GLF nu au o pregătire solidă în domeniul resurselor umane (cu câteva excepții fericite, dar pur întâmplătoare);
 - ❖ Evaluarea nevoilor de instruire se realizează prin Mecanismului de Formare, ce urmează a fi actualizat pentru a reflecta cerințele actuale. Comparativ cu perioada inițială de derulare a programului, atunci când evaluarea nevoilor de instruire era preponderent calitativă, a fost creată o structură unitară la nivelul AM, în ideea ca identificarea nevoilor să fie făcută riguros și cu sprijinul unui program software, care însă nu a mai fost implementat. În 2008 a fost implementat ultimul exercițiu comprehensiv de identificare a nevoilor de formare (în 2009 a fost realizată o actualizare a fișelor folosite în 2008 pentru identificarea nevoilor de formare).
 - ❖ Aplicația software a rămas la nivel de deziderat, iar tendința este de a simplifica evaluarea nevoii de formare. Paradoxal, pe măsură ce nevoile de formare devin tot mai specializate, sunt necesare tot mai multe detalii despre acestea. Membrii GLF au inițiat discuții cu privire la modificarea metodologiei de identificare și consolidare a nevoilor de formare;
 - ❖ Atunci când se identifică nevoilor de formare, nu sunt luate în considerare și alte inițiative de formare pentru administrația publică, iar instituțiile care dezvoltă aceste activități nu sunt incluse în activitățile de formare sprijinite de către POAT. Mai mult decât atât, aceste instituții, cu excepția AM PO DCA, nu sunt reprezentate în cadrul GLF. În mod similar, OI-urile nu sunt reprezentate în GLF, iar opiniile privind oportunitatea implicării acestora sunt împărțite la nivelul membrilor GLF. Dar absența acestora necesită un efort suplimentar din partea reprezentanților AM de a informa personalul OI.
338. Formarea sprijinită de POAT este în general apreciată ca fiind utilă, reprezentând uneori singura posibilitate de instruire pentru personalul AM și OI. Activitățile de formare eligibile în cadrul DMI 1.3 sunt considerate suficient de extinse pentru a acoperi toate nevoile beneficiarilor. Sesiunile de instruire pe probleme orizontale, cu participanți din mai multe AM sunt apreciate mai ales pentru că oferă posibilitatea de a identifica bune practici și de a face schimb de experiență.
339. Până în prezent, nu au fost identificate suprapuneri între activitatea POAT și axele de AT din celelalte PO; de asemenea, participanții la interviuri au confirmat existența unei separări clare a activităților de formare. Mai mult decât atât, la nivelul GLF este implementat un mecanism de comunicare și de informare reciprocă pentru a evita suprapunerile.
340. În rândul personalului AM și OI, interesul cu privire la activitățile de formare variază de la o instituție la alta, în funcție de activitățile de formare desfășurate la nivel de program (susținute în cadrul propriilor axe de AT) și de temele de formare. Până în prezent, formarea oferită în cadrul DMI 1.3 a acoperit subiecte orizontale, precum principiile Fondurilor Structurale și de Coeziune, ciclul managementului de proiect și noua legislație privind achizițiile publice (noțiuni de bază, 220 de participanți), managementul și controlul financiar (102 participanți), pregătirea și dezvoltarea ghidurilor pentru beneficiari și gestionarea cererilor de finanțare (127 de participanți), auditul Fondurilor

⁸⁸ Rezultat ce reiese din interviuri.

Structurale și de Coeziune (62 de participanți) și identificarea instrumentelor și tehnicilor pentru monitorizarea aspectelor orizontale (37 participanți)⁸⁹.

341. Pentru 2010, programele de formare prevăd organizarea sesiuni de instruire pentru următoarele teme identificate prin intermediul Mecanismului de Formare: 1.1 Noțiuni de bază cu privire la IS; 2.2 Coordonarea IS; 2.3 Managementul IS; 2.4 Evaluarea, selecția și contractarea proiectelor; 2.5 Controlul financiar; 2.6 Auditul Programelor Operaționale; 3.1 Creșterea capacității de management; 3.2 Comunicare; 3.5 Managementul resurselor umane și formare profesională. Sesiunile de instruire pentru beneficiari și potențiali beneficiari vor fi, de asemenea, efectuate în următoarele domenii: ciclul managementului de proiect, identificarea și dezvoltarea proiectelor, procesul de depunere și de selecție a proiectelor, managementul proiectelor, procesele de monitorizare și de raportare⁹⁰.
342. Având în vedere cele menționate mai sus (și, de asemenea, cum fluctuația personalului a fost redusă), formarea de bază în domeniul IS este acum considerată mai puțin importantă decât formarea specializată în domeniul managementului financiar, auditului și a achizițiilor publice. Aceste tendințe sunt confirmate și de cea mai recentă evaluare a nevoilor de formare: deoarece complexitatea atribuțiilor este în creștere, nevoia de formare profesională de specialitate devine tot mai acută. Există, de asemenea, o nevoie tot mai mare pentru instrumente cu un grad de sofisticare ridicat: schimburi de experiență, exemple de bune practici, vizite de studiu și prezentări făcute de reprezentanți ai entităților de gestionare a IS din alte state membre.
343. Un aspect îngrijorător este faptul că de multe ori personalul nu poate să acorde prioritate activităților de formare și nu au timp să participe la evenimentele de formare, din cauza volumului mare de muncă, în ciuda interesului general de a participa. Experiența, inclusiv cea din timpul perioadei de pre-aderare, arată că activitățile de formare organizate aproape de locul de muncă (de exemplu, București pentru cea mai mare parte a personalului din administrația publică centrală) sunt mai puțin eficiente, deoarece participanții au tendința de a fi distrași de atribuțiile de serviciu și sunt tentați să se ocupe de probleme urgente apărute la locul de muncă.
344. Unele dintre activitățile de formare și vizitele de studiu, mai ales în alte state membre ale UE, s-au dovedit a fi motivaționale pentru personal. Experiența sugerează că selectarea participanților la aceste activități reprezintă o adevărată provocare. Ar trebui să fie selectat personalul cel mai eficient și cu cea mai mare experiență, ca apreciere pentru munca depusă? Sau ar trebui să participe personalul debutant, mai puțin eficient, în scopul îmbunătățirii rapide a competențelor acestora prin expunerea la cele mai bune practici și tehnici internaționale?
345. Membrii GLF preferă schimbul de bune practici, în timpul vizitelor de studiu sau prin invitarea unor experți din structuri similare din alte state membre. Această nevoie rezultă parțial din dificultățile întâmpinate în contractarea serviciilor specializate de formare de calitate.
346. Chiar dacă utilitatea cursurilor de formare este de necontestat în procesul de îmbunătățire a cunoștințelor personalului, mai multe aspecte negative au fost subliniate:
- ❖ din cauza perioadei mari de timp ce se scurge între identificarea nevoilor și abordarea acestora, relevanța activităților de formare se poate diminua;
 - ❖ activitatea de formare este adesea separată de procesul de evaluare a resurselor umane; chiar dacă fișele de evaluare reprezintă o sursă importantă în identificarea

⁸⁹ Sursa: UDCF, 31 martie 2010.

⁹⁰ Plan de formare 2010

nevoilor de dezvoltare personală, personalul responsabil cu activitățile de formare nu are întotdeauna acces la acestea;

- ❖ nu există un mecanism de monitorizare a activităților de formare, în afară de chestionarele înmânate la sfârșitul sesiunilor de formare. Nu se cunoaște utilitatea acestor cursuri pentru atribuțiile specifice de la locul de muncă. Nu există niciun transfer de cunoștințe și experiență de la un participant la training către restul echipei sale.

347. Separarea totală a activității de formare de managementul resurselor umane poate conduce la reducerea eficacității procesului de formare și dezvoltare a competențelor.

DMI 1.4 – Funcționarea Autorității de Management pentru POAT, a ACIS, a Autorității de Certificare și Plată și a Autorității de Audit

Performanță

Tabelul 17: Analiza indicatorilor DMI 1.4

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCTA Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|---|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| | 0 | 2 | 0 | 3 | 1 | 5 |
| Reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante (GL, CM POAT, CCAT, CNC, CMC) | 0 | 13 | 23 | 20 | 37 | 59 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; CCAT Raport (27/01/2010).

348. DMI 1.4 a depășit rezultatele planificate cu privire la organizarea reuniunilor comitetelor și GL (23 de reuniuni organizate față de 13 reuniuni planificate). Reuniunile au inclus cinci Comitete de Monitorizare POAT și cinci ședințe CCAT.

349. Până în 2009 nu a fost organizat nici un eveniment axat pe schimbul de experiență. Un eveniment de acest tip este prevăzut pentru 2010, ca parte a contractelor semnate la sfârșitul anului 2009.

Focus: funcționarea structurilor relevante sprijinite de POAT

350. DMI 1.4 acoperă o mare varietate de activități eligibile, ce pot fi folosite de către ACIS (inclusiv AM POAT), ACP și AA, pentru a facilita funcționarea acestor instituții, precum angajarea de personal contractual, acoperirea cheltuielilor operaționale, organizarea de reuniuni și evenimente, achiziția de accesorii și consumabile.

351. Până la sfârșitul anului 2009, doar ACIS și ACP au beneficiat de finanțare POAT. AA nu a depus încă nici un proiect pentru finanțare prin POAT, deoarece a beneficiat de o asistență tehnică consistentă din fonduri de pre-aderare, până la începutul anului 2009⁹¹. În plus, în 2009, AA a suferit restructurări semnificative în domeniul resurselor umane, ceea ce i-a afectat capacitatea de a forma o unitate stabilă, de tip UIP.

352. Pentru 2010, AA intenționează să depună un proiect care să acopere revizuirea manualului de audit, dezvoltarea informatică (managementul informatic al

⁹¹ Proiect finanțat în cadrul programului Phare 2005, implicând asistența tehnică oferită de o echipă de audit din Franța, Polonia și Portugalia. Sprijinul a acoperit cele mai importante nevoi ale AA pentru perioada 2007-08, în domenii precum formare, manuale de procedură și manuale de audit.

documentelor și un sistem IT solicitat de către CE pentru monitorizarea implementării recomandărilor făcute de către AA instituțiilor auditate), organizarea de întâlniri regionale, achiziția diverselor echipamente și accesorii necesare funcționării, precum și acoperirea costurilor pentru călătoriile interne și internaționale pentru întâlnirile de lucru.

353. Atât ACIS și ACP au întâmpinat unele probleme în contractarea proiectelor în curs de implementare. Deoarece acești doi beneficiari fac parte din MFP, comunicarea cu AM POAT s-a desfășurat în general în condiții bune, în parte deoarece au putut folosi canale informale de comunicare pentru depășirea obstacolelor.

5.2.2 Axa prioritară 2

DMI 2.1 – Dezvoltare și întreținere SMIS și a rețelei sale digitale

Performanță

Tabelul 18: Analiza indicatorilor DMI 2.1

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DMI) | Valoare țintă 2009 (DMI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DMI) | Valoare țintă 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DMI) |
|--|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Studii, analize, rapoarte, strategii | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 5 |
| Ghiduri și alte documente metodologice | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 24 |
| Versiuni SMIS | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 |
| Aplicații SMIS | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raport CCAT (27/01/2010).

354. Nu s-au înregistrat progrese în implementarea DMI 2.1 până la sfârșitul anului 2009, deoarece nu s-a aprobat niciun proiect sau contract. Cu toate acestea, UC SMIS, folosind propriile resurse, a realizat manuale de utilizare și aplicații conexe pentru a spori funcționalitatea sistemului IT.
355. Rezultatele pentru perioada rămasă din actuala perspectivă financiară depind de capacitatea UC SMIS de a semna contracte de AT în cel de-al doilea semestru al anului 2010, situație pentru care perspectivele sunt destul de sumbre.

Caseta 6: Contextul implementării DMI 2.1

Aplicația SMIS trebuie să fie operațională pe întregul ciclu de viață al PO (zece ani, luând în considerare perioada de finalizare a PO). Patru etape au fost avute în vedere pentru durata de viață a sistemului:

- ❖ etapa inițială de implementare – dezvoltarea SMIS, cu scopul de a răspunde nevoilor de bază ale instituțiilor implicate în sistemul IS;
- ❖ etapa de dezvoltare – concepută pentru a răspunde nevoilor suplimentare pentru a asigura o funcționalitate optimă;
- ❖ etapa de stabilizare atunci când sistemul este pe cât se poate de stabil;
- ❖ etapa de închidere – poate solicita din nou elemente suplimentare pentru sistem.

Etapa inițială a început în 2004 și a fost finalizată la sfârșitul anului 2006. A doua fază SMIS a fost dezvoltată pe baza cererilor formulate pe parcursul anului 2007 de către instituțiile care folosesc sistemul și pe baza reglementărilor comunitare, a documentelor de programare și a procedurilor existente la data respectivă. Aplicația și rapoartele generate au fost testate temeinic de către GL SMIS. Când SMIS a fost lansat pentru utilizarea practică pentru IS, la începutul anului 2008, sistemul îndeplinea în totalitate cerințele. Pentru perioada 2008-2010, schimbările de procedură din cadrul instituțiilor care folosesc sistemul nu au putut fi reflectate în SMIS din cauza dificultăților în contractarea serviciilor specializate pentru dezvoltare și mentenanță.

SMIS a fost conceput ca un sistem de utilizat în timp real de către personalul AM, OI, ACP, ACIS și AA. Întârzierile majore în introducerea datelor au generat neconcordanțe între datele reale ale proiectelor și

datele istorice înregistrate în sistem, ducând astfel, la inconsecvențe în raportare.

Introducerea datelor a fost mult îngreunată de formatul cererilor de finanțare, a formularelor de rambursare și a rapoartelor de progres tehnic, care nu permit o identificare ușoară a informațiilor care urmează să fie introduse în sistem. Utilizatorii au perceput acest aspect ca o deficiență a sistemului informatic, deși nu aceasta a fost situația reală.

În ceea ce privește cel de-al doilea obiectiv al DMI 2.1 (pregătirea manualelor și a ghidurilor pentru utilizatori), constatările adunate în timpul evaluării sunt contradictorii. Pe de o parte, UC SMIS și unii dintre utilizatorii finali consideră că manualele sunt excelente și sunt complete din punct de vedere al detaliilor tehnice. Pe de altă parte, mai mulți utilizatori finali s-au plâns de manuale, sugerând ca sunt voluminoase, dificil de citit (fiind scrise mai ales în limba engleză) și că tratează doar aspectele generale, fără a trata probleme specifice, care, dacă rămân nesoluționate pot genera erori în sistem. În general, manualele existente pot fi considerate ca fiind acoperitoare pentru componenta tehnică a aplicației. În schimb, e nevoie de mai multe detalii la nivel funcțional, ceea ce implică o mai mare accesibilitate pentru utilizatori și o mai mare adaptare la problemele specifice fiecărui PO.

DMI 2.2 – Funcționarea Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonare

Performanță

Tabelul 19: Analiza indicatorilor DMI 2.2

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|---|-----------------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|---|---------------------------------|
| Reuniuni ale comitetelor și ale grupurilor de lucru relevante | 0 | 4 | 0 | 9 | 0 | 28 |
| Solicitări primite de la help-desk | 0 | 0 | 0 | 50 | 0 | 420 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raport CCAT (27/01/2010).

356. Având în vedere că nu s-a aprobat niciun proiect sau contract, DMI 2.2 nu a înregistrat niciun progres până la sfârșitul anului 2009.
357. Cu toate acestea, au fost organizate mai multe reuniuni ale GL SMIS și au fost primite mai multe solicitări de la help-desk-ul din UC SMIS înainte de sfârșitul anului 2009. Este posibil ca indicatorii relevanți POAT să fi fost atinși, chiar dacă nu prin intermediul DMI 2.2.

DMI 2.3 – Formarea utilizatorilor, distribuirea ghidurilor de proceduri și a manualelor de utilizator, precum și activități de informare privind SMIS

Performanță

Tabelul 20: Analiza indicatorilor DMI 2.3

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|---|---------------------------------|
| Evenimente axate pe schimbul de experiență tematică | 0 | 4 | 0 | 7 | 2 | 28 |
| Zile participant instruire – structuri de gestionare | 0 | 2.500 | 2.424 | 6.000 | 6.000 | 20.000 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raport CCAT (27/01/2010).

358. DMI 2.3 este singurul DMI din cadrul AP 2 care a înregistrat progrese până la sfârșitul anului 2009. Gradul de realizare a indicatorului *zile participant la instruire* a atins 97% din obiectivul stabilit.

359. Perspectiva pentru 2010, pe baza proiectului existent, este pozitivă în ceea ce privește atingerea obiectivului planificat. Contractul actual, care a început în aprilie 2009, are ca scop realizarea a șase manuale revizuite (câte unul pentru fiecare modul SMIS-CSNR), șapte seturi de date (unul pentru fiecare PO), 6.000 de zile de instruire și șapte evenimente de schimb de experiență.
360. În ceea ce privește al doilea indicator din DMI 2.3, două evenimente axate pe schimbul de experiență sunt prevăzute pentru 2010, ceea ce este insuficient pentru îndeplinirea obiectivului planificat.

Focus: contribuția activităților de formare, de comunicare și de sprijin pentru îmbunătățirea SMIS

Formare

361. O parte din utilizatorii SMIS au remarcat utilitatea limitată a formării sprijinite prin intermediul POAT în cadrul DMI 2.3; cu alte cuvinte, aceste sesiuni de formare au fost disponibile numai la mult timp după ce aplicația a început să fie folosită și datele să fie introduse în SMIS⁹². Aceasta a contribuit la o serie de erori la introducerea datelor, care s-au dovedit dificil de corectat și au avut un impact semnificativ asupra consistenței datelor SMIS. Pe parcursul anului 2009, și chiar în 2010, a fost nevoie de eforturi considerabile pentru a corecta datele existente și pentru a completa lacunele.
362. Materialele de formare au fost elaborate în concordanță cu necesitățile de la momentul ultimei AT Phare pentru SMIS, când nu se cunoșteau toate detaliile cu privire la programele operaționale și datele lor specifice. De aceea, utilizatorii care au participat la formare au subliniat că datele utilizate pentru studiile de caz erau redundante și nu semănau cu tipul de informații introduse deja în sistem.
363. Sesiunile de formare s-au limitat la generalități și s-au axat pe aspectele tehnice ale SMIS. Având în vedere intervalul de timp scurs între crearea aplicației și efectuarea activităților de formare, participanții care nu au folosit aplicația înainte de sesiunile de formare nu au avut întrebări. Însă, persoanele care folosiseră deja aplicația au avut întrebări foarte specifice, care nu și-au găsit răspuns în timpul sesiunilor de formare.
364. Această problemă a fost rezolvată pentru cea mai recentă serie de participanți la cursurile de formare, pentru că aceștia au fost regrupați în funcție de interese comune și de experiență, iar materialele pentru exercițiile practice au folosit situații reale de introducere a datelor.
365. Rezultatele colectate în timpul interviurilor cu utilizatorii SMIS sugerează că a fost atins un nivel elementar de formare, pentru tot personalul implicat în utilizarea SMIS.
366. Având în vedere numărul limitat și lipsa asistenței tehnice externe, coordonatorii SMIS din cadrul AM și a OI au suportat de multe ori presiunea întrebărilor utilizatorilor, care solicitau informații și soluții practice în vederea rezolvării problemelor tehnice. Cu toate acestea, unii dintre coordonatorii SMIS nu au pregătirea și competențele necesare pentru a disemina în mod eficient aceste informații către alte persoane. Acest lucru sugerează necesitatea unor sesiuni specifice de formare a formatorilor pentru coordonatorii SMIS.

Comunicare

367. Procesul de informare și de comunicare se concentrează în jurul GL SMIS, care se întrunește la inițiativa UC SMIS și ori de câte ori este necesar. Personalul UC SMIS colectează și clasifică informațiile cu privire la toate problemele întâmpinate de

⁹² Constatările bazate pe interviuri cu utilizatorii SMIS, verificate prin interviuri cu UC SMIS.

utilizatorii SMIS și le aduce în atenția GL SMIS. Coordonatorii SMIS de la nivel regional sunt responsabili pentru fluxul de informații la nivelul respectiv.

DMI 2.4 – Achiziția de bunuri și servicii TI&C

Performanță

Tabelul 21: Analiza indicatorilor DMI 2.4

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|---------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Structuri dotate cu echipamente | - | 5 | 0 | 10 | | 50 |
| ionare a SMIS neplanificată | - | <15 | 0 | <15 | | <15 |
| Disponibilitatea rețelei | - | ≥99 | 0 | ≥99 | | ≥99 |
| Pierderi pachete de date | - | ≤1 | 0 | ≤1 | | ≤1 |
| Latență pentru 1.000 de pachete | - | ≤100 | 0 | ≤100 | | ≤100 |

Sursa: DCI POAT; RAI 2009; Raport CCAT (27/01/2010).

368. DMI 2.4 nu are niciun indicator de realizare imediată sau de rezultat pentru a măsura intervențiile. Indicatorii suplimentari alocați acestui DMI [ref: Tabelul 15] nu sunt raportați nici în RAI, nici în cadrul CCAT.

5.2.3 Axa prioritară 3

DMI 3.1 – privire la instrumentele structurale alocate României

ăților de publicitate cu

Performanță

Tabelul 22: Indicatori – DMI 3.1

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Studii, analize, rapoarte, strategii | 1 | 5 | 0 | 8 | | 28 |
| Evenimente de comunicare și promovare | 0 | 20 | 1 | 34 | | 120 |
| Materiale de informare și publicitate | 0 | 17 | 1 | 24 | | 72 |
| Campanii mass-media | 0 | 2 | 0 | 4 | | 10 |
| Gradul de conștientizare a populației | 5 | 8 | 0 | 9 | | 15 |

Sursa: DCI POAT; Raport CCAT, 27/01/2010.

369. Rezultatele din cadrul DMI 3.1 sunt ne semnificative, deoarece doar doi din cinci indicatori arată un (oarecare) progres. Pentru 2009, au fost planificate 20 de evenimente de comunicare și de promovare și 17 materiale de informare și publicitate. Până la sfârșitul anului 2009, doar un eveniment de comunicare a avut loc și a fost conceput un singur set de materiale informative. DMI 3.1 este, prin urmare, departe de a-și atinge obiectivelor stabilite.

DMI 3.2 –Funcționarea Centrului de Informare pentru Instrumentele Structurale

Performanță

Tabelul 23: Indicatori – DMI 3.1

| Indicatori | Valoare de bază 2006 (DCI) | Valoare țintă 2009 (DCI) | Raportat la 31 Dec 2009 (RAI 2009) | Valoare țintă 2010 (DCI) | Valoare țintă 2010 (CCAT Ian 2010) | Valoare țintă 2015 (DCI) |
|--|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Accesări pagină de web | 0 | 100.000 | 499.165 | 400.000 | 0 | 1.000.000 |
| Solicitări de informații primite la CI | 0 | 2,000 | 0 | 17.000 | 0 | 40.000 |

Sursa: DCI POAT; raport CCAT, 27/01/2010.

370. La o prima vedere, rezultatele DMI 3.2 par a fi bune, deoarece indicatorul privind vizitele pe paginile web a fost depășit cu 499% la sfârșitul anului 2009. Deși rapoartele AM POAT arată progresul înregistrat, aceasta nu s-a datorat sprijinului POAT, deoarece nu a existat niciun proiect în cadrul acestui DMI. Progresul acestui indicator sugerează că obiectivul a fost mult stabilit prea jos. Un nou obiectiv ar trebui să pornească de la media anuală de vizite de pe site-urile existente și să se stabilească o medie mai mare ca obiectiv de atins ca urmare a intervențiilor POAT.
371. În ceea ce privește solicitările de informații, nu s-a înregistrat niciun progres, având în vedere că CI nu a fost încă înființat.
372. Chiar dacă CI ar fi înființat până la sfârșitul anului 2010, este puțin probabil ca obiectivele planificate să fie îndeplinite.

Focus: diseminarea mesajelor generale privind IS. Soluții alternative

373. Pentru perioada evaluată, principalele instrumente pentru diseminarea informațiilor au fost două site-uri, respectiv www.fonduri-ue.ro și www.poat.ro.
374. Site-ul www.fonduri-ue.ro este folosit ca portal cu informații despre IS, util în principiu, nu numai pentru beneficiari (și potențiali beneficiari), dar și pentru publicul larg și mass-media. Un sondaj recent a testat opinia publică cu privire la site (a se vedea analiza eficienței, paragraful 264). Mai mult de jumătate dintre respondenți au susținut că accesibilitatea limbajului utilizat pentru a prezenta informațiile nu este satisfăcătoare (sub medie). Respondenții au solicitat, de asemenea, mai multe informații actualizate.
375. În ceea ce privește opinia reprezentanților mass-media, în timpul unui focus grup pe tema informării și comunicării cu privire la IS, mai mulți jurnaliști au susținut că site-ul nu este bine structurat și nu este foarte ușor de utilizat (de exemplu, informațiile cu privire la toate programele operaționale apar pe o singură pagină web, ceea ce face dificil pentru utilizatori să găsească informațiile de care sunt interesați în mod special). S-a afirmat că portalul conține informații valoroase, dar într-un volum care creează impresia de supraîncărcare. Portalul are o structură dezordonată, ceea ce îi poate determina pe noii vizitatori să își scurteze vizita și să caute surse alternative de informare (de exemplu, site-uri private, precum <http://www.fonduri-structurale.ro>; site-urile băncilor). În plus, deși site-ul ar trebui să fie bilingv, majoritatea informațiilor sunt disponibile numai în limba română. Până la sfârșitul anului 2009 s-au înregistrat în total 493.734 vizite pe website. Alte 109.703 vizite s-au înregistrat în primele șase luni ale anului 2010.
376. Site-ul www.poat.ro oferă informații detaliate, structurate și organizate cu privire la POAT, oportunitățile de finanțare pentru potențialii beneficiari, dar și detalii privind contractarea în cadrul proiectelor finanțate prin POAT. Acest site este deschis de asemenea publicului larg, dar vizitat mai ales de către actorii cheie interesați de AT. Până

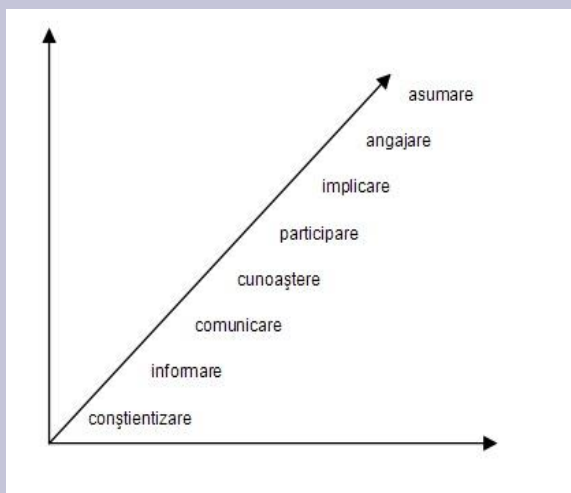
la 31 decembrie 2009, pe site-ul POAT s-au înregistrat în total 5.431 vizite. Alte 2.894 de vizite au fost înregistrate în primul semestru al anului 2010, arătând o ușoară tendință de creștere.

377. În afară de aceste două instrumente, cu sprijinul POAT a fost publicat un număr al unei broșuri bilingve de AT (o primă ediție a fost publicată în cadrul proiectului Phare 2006/018-147.04.03; iar cea de a treia ediție a apărut în martie 2010 tot cu sprijin POAT), a fost organizat un eveniment (sărbătorirea Zilei Europei) și au fost realizate patru spoturi (două spoturi radio și două spoturi TV), fără a fi însă difuzate.
378. Potrivit Planului de Comunicare al ACIS, coordonarea și gestionarea activităților de comunicare este sarcina unei „echipe de comunicare dedicată (unitatea de comunicare)⁹³”, care funcționează în cadrul DCS. În prezent, echipa este formată din trei persoane, în subordinea directă a șefului DCS.
379. Echipa de comunicare are sarcini complexe, ce nu pot fi îndeplinite eficient, în structura sa actuală. Echipa trebuie să:
- ❖ coordoneze și să gestioneze toate activitățile de comunicare ale ACIS;
 - ❖ coordoneze echipele de comunicare ale diverselor PO;
 - ❖ elaboreze și să propună CMC politici, reguli și tactici de comunicare;
 - ❖ asigure coordonarea operațională a activităților de comunicare, să gestioneze portalul fonduri-ue.ro, CI și call-center-ul;
 - ❖ asigure coordonarea tehnică a serviciilor profesionale contractate extern pentru implementarea activităților de informare și comunicare;
 - ❖ raporteze către DG Regio cu privire la progresul activităților de comunicare și informare.
380. GLC, care cuprinde personalul de comunicare din toate Autoritățile de Management, a facilitat coordonarea activităților de comunicare pentru toate Programele Operaționale. Reuniunile GLC oferă posibilitatea de a discuta activitățile de comunicare și publicitate întreprinse de fiecare AM, evitându-se astfel posibilele suprapunerile în mesajele transmise în timpul campaniilor sau evenimentelor organizate de către fiecare AM.
381. Un rezultat notabil al reuniunilor GLC este Manualul de Identitate Vizuală pentru Instrumentele Structurale 2007-2013, elaborat prin cooperarea membrilor GL. Manualul de identitate vizuală a fost adaptat pentru specificul fiecărui PO și este anexat acum tuturor contractelor.
382. O explicație a progresului limitat în implementarea DMI 3.1 îl poate constitui embargoul informal impus de către guvern cu privire la cheltuielile de publicitate. Timp de aproape un an, nu s-a putut încheia niciun contract pentru activități de comunicare, informare și publicitate referitoare la IS. Interdicția a fost ridicată în martie 2010, iar pe termen scurt au fost prevăzute o serie de proceduri de achiziții publice pentru a realiza activități prevăzute de PC și documentele programatice.
383. Interviuurile realizate în timpul evaluării au arătat că reprezentanții mass-media sunt dispuși să participe la procesul de comunicare cu privire la IS și că ar aprecia organizarea de sesiuni de formare și întâlniri pe teme specifice de interes pentru mass-media.
384. Într-un focus grup organizat în timpul evaluării, experții media și-au exprimat părerea că nu există niciun „purtător de cuvânt” pentru IS, ceea ce provoacă confuzie în rândul publicului larg, cu privire la instituția care ar trebui să conducă gestionarea și implementarea intervențiilor finanțate cu sprijinul UE.

⁹³ Planul de Comunicare pentru POAT, pag 9.

385. Construirea instrumentelor și mesajelor de comunicare și informare ar trebui să țină cont de faptul că implicarea unui grup țintă într-un proces de comunicare poate evolua de la nivelul de conștientizare până la nivelul de asumare, așa cum se poate vedea mai jos.

Caseta 7: Îmbunătățirea procesului de comunicare – de la conștientizare la asumare



Sursa: DC Comunicare

Un proces de comunicare adecvat presupune personalizarea instrumentelor pentru fiecare grup țintă. În caz contrar, publicul larg nu va fi niciodată interesat treacă dincolo de un nivel minim de **conștientizare** cu privire la IS. Odată cu primirea mesajelor personalizate, grupul țintă acordă o atenție mai mare **informațiilor** specifice și începe să le caute în mijloace mass-media frecvent utilizate și de încredere. Următorul pas este încurajarea grupului țintă în vederea adoptării unei atitudini pro-active față de **comunicare** și să se angajeze într-un dialog cu instanțele de comunicare. Atunci când acest nivel este atins, grupul țintă ar trebui să fie invitat să participe la o serie de evenimente (seminarii, reuniuni, conferințe) în scopul de a asimila informațiile obținute, ajungând astfel la etapa de **cunoaștere**. Această etapă ar trebui să fie stadiul optim de comunicare pentru potențialii beneficiari, ca grup țintă.

Alte grupuri țintă (mass-media, instituții publice, actori cheie) pot atinge niveluri superioare în acest proces de comunicare. De exemplu, mass-media ar trebui în mod ideal să atingă cel puțin stadiul de **participare**, ceea ce ar însemna că jurnaliștii pot merge până la preluarea unei părți a sarcinilor de comunicare – adăugarea de mesaje noi, derularea de campanii proprii.

Centrul de Informare

386. Până la sfârșitul anului 2009, nu s-au înregistrat progrese în implementarea activităților DMI 3.2, care se concentrau pe înființarea unui CI pentru IS.
387. Ideea inițială a fost de a stabili CI în cadrul sediului ACIS, în scopul de a crea o entitate solidă și coerentă, asigurând astfel interacțiunea directă între sistemul de management al IS și grupurile țintă.
388. Din diferite motive (care nu fac obiectul prezentei evaluări) sediul ACIS este situat într-o clădire care nu este adaptată cerințelor înființării unui CI. Centrul fusese inițial proiectat la parterul clădirii, dar acest lucru s-a dovedit imposibil din cauza lipsei de spațiu și a dificultății accesului pentru public, precum și din cauza designului parterului. Înființarea CI a trebuit să fie amânată până la găsirea unei locații corespunzătoare.
389. CI ar trebui să fie interfața dintre public și instituțiile implicate în managementul IS; ar trebui să se poziționeze ca furnizor de informații autorizate și pertinente. Ar trebui să fie canalul principal de informații cu privire la IS și să familiarizeze publicul cu concepte precum „Instrumente structurale” și „Fonduri Europene”.

390. În urma interviurilor cu DCS/ACIS și cu experți externi în comunicare, patru alternative au părut potrivite pentru dezvoltarea CI în cadrul DMI 3.2:

A. Crearea CI în cadrul ACIS, într-un sediu corespunzător funcționării ACIS

391. Prima opțiune este ca ACIS să găsească o altă locație, mai adecvată pentru nevoile sale, oferind în același timp posibilitatea înființării și funcționării CI.

392. Principalul avantaj al funcționării CI în același sediu cu ACIS este că astfel, activitatea CI ar putea fi coordonată îndeaproape.

393. Principalul dezavantaj constă în faptul că decizia cu privire la relocarea ACIS nu poate fi luată rapid, deoarece nu depinde numai de managementul ACIS.

B. Înființarea CI pe „loc gol”

394. A doua opțiune este găsirea unei locații separate pentru CI. Această soluție, prin natura sa, presupune separarea fizică a ACIS de CI.

395. Există mai multe avantajele ale acestei opțiuni. În primul rând, procesul de înființare a CI poate începe într-un timp relativ scurt. În al doilea rând, întregul proces poate fi externalizat, de la găsirea unui sediu potrivit, la recrutarea echipei și numirea conducerii CI. Un contractant extern ar putea oferi soluții la aceste probleme, sub îndrumarea echipei de comunicare ACIS.

396. Dezavantajul este că o licitație pentru un contract atât de important riscă să fie contestat, ceea ce ar putea conduce la întârzieri sau la anularea licitației⁹⁴.

C. Preluarea Centrului de Informare de la Departamentul pentru Afaceri Europene (DAE)⁹⁵

397. Centrul Infoeuropa a fost centrul de informare al Delegației CE în România în perioada 1999-2007. Principalul avantaj al acestei soluții este că locația a fost folosită timp de opt ani pentru același tip de activitate. Locația îndeplinește criteriile cheie în ceea ce privește poziția centrală, vizibilitatea, accesibilitatea, dimensiunea și facilitățile pentru public.

398. Această opțiune are dezavantajul că locația este folosită de către DAE, iar cedarea acesteia către CI ar necesita negocieri ce implică managementul ACIS și cel al DAE.

D. CI „Virtual”

399. Cea de-a patra opțiune se referă la înființarea unui centru „virtual”, care implică un call-center și un portal web. CI virtual ar trebui să primească și să răspundă solicitărilor publicului prin telefon sau prin e-mail.

400. Avantajul evident al acestei opțiuni este că locația poate fi mai simplă decât cea a unui CI „fizic”, în ceea ce privește amplasarea, accesibilitatea, dimensiunile și facilitățile. Principalul dezavantaj este că această soluție ar elimina interacțiunea directă, față-în-față, dintre public și sistemul de management și implementare al IS, perpetuând, probabil, imaginea negativă a acestuia, de complexitate și inaccesibilitate.

⁹⁴ Un exemplu în acest sens este o licitație lansată de către Ministerul Agriculturii pentru serviciile de consultanță referitoare la Unitate de sprijin al rețelei. Procedura de licitație a fost începută la 30 decembrie 2008, dar nu s-a acordat încă un contract, pentru că rezultatul licitației a fost contestat de două ori.

⁹⁵ DAE este autoritatea națională centrală pentru coordonarea afacerilor europene și se află în subordinea directă a Primului Ministru.

6. Impact

6.1 Introducere

401. Implementarea Politicii de Coeziune pentru perioada 2007-2013 se bazează în mare măsură pe Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006⁹⁶. Articolul 29 al acestui regulament se referă la cerința de raportare strategică din partea statelor membre. Prin urmare, până la sfârșitul anului 2009, România a trebuit să ofere un raport concis care să reflecte contribuția programelor finanțate prin IS.⁹⁷

6.2 Constatările evaluării

402. Având în vedere stadiul incipient al implementării POAT, se pot spune prea puține despre impactul programului, deoarece doar câteva din proiectele implementate au început să dea rezultate.

403. Principalele concluzii cu privire la impactul acestora sunt prezentate în următoarele paragrafe, în conformitate cu întrebările de evaluare stipulate în Caietul de Sarcini.

Implementarea politicii de coeziune așa cum s-a stabilit prin Tratat

404. Analiza contribuției POAT la atingerea obiectivelor stabilite în documentele strategice UE și naționale se bazează pe doi piloni. Primul pilon monitorizează contribuția POAT la priorităților detaliate în Liniile directe comunitare cu privire la coeziune prevăzute de către Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 1083/2006. Al doilea pilon este reprezentat de către contribuția POAT la obiectivele stabilite de către CSNR, care stă la baza Programelor Operaționale și care asigură sinergia acestora în vederea îndeplinirii nevoilor de dezvoltare naționale pe termen mediu și lung.

405. Articolul 158 al Tratatului prevede ca, în scopul consolidării coeziunii economice și sociale, UE trebuie să aibă în vedere reducerea disparităților de dezvoltare dintre regiuni. România este eligibilă pentru sprijin în cadrul obiectivului convergență, care oferă finanțare pentru îmbunătățirea condițiilor de creștere economică și a ocupării forței de muncă prin creșterea și îmbunătățirea calității investițiilor în capitalului fizic și uman, dezvoltarea inovării și a societății bazate pe cunoaștere, a adaptabilității la schimbările economice și sociale, protejarea și îmbunătățirea mediului și a eficienței administrative.

406. Prin urmare, o condiție esențială pentru implementarea obiectivelor politicii de coeziune și pentru îndeplinirea obiectivelor fondurilor structurale și de coeziune este gestionarea și coordonarea adecvată a sprijinului UE.

407. Având în vedere că obiectivul general al POAT este acela de a acorda sprijin pentru coordonare și de a contribui la implementarea și absorbția solidă, eficace, eficientă și transparentă a IS în România, se poate argumenta că POAT se aliniază la obiectivele politicii de coeziune.

⁹⁶ Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și care abrogă Regulamentul (CE) nr. 1260/1999.

⁹⁷ Această secțiune a fost livrată de către echipa de evaluare înaintea celorlalte secțiuni ale Evaluării Intermediare, pentru a putea fi utilizată în timp util pentru raportarea României. Prin urmare, data limită de analiză pentru acest capitol este septembrie 2009 și nu sfârșitul anului 2009.

Îndeplinirea rolului fondurilor, așa cum este descris în Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 1083/2006

408. Pe lângă gestionarea fondurilor, existența unei administrații publice și a unor servicii publice eficiente este o cerință fundamentală pentru stimularea creșterii economice și crearea de locuri de muncă. În conformitate cu Strategia Lisabona revizuită, care promovează îmbunătățirea legislației, a dezvoltării și implementării politicilor publice care contribuie la crearea condițiilor necesare pentru creșterea economică și crearea de locuri de muncă, fondurile structurale au ca obiectiv sprijinirea investițiilor în capitalul uman din administrație și serviciul public, la toate nivelurile teritoriale.
409. Pentru țările și regiunile vizate de obiectivul de convergență, creșterea productivității și calității la locul de muncă în sectorul public - în special în domeniul economic, al ocupării forței de muncă, social, educațional, al sănătății, mediului și cel judiciar - este esențială pentru continuarea și accelerarea reformelor, creșterea productivității și creșterea economiei în general și pentru promovarea coeziunii sociale și teritoriale și a dezvoltării durabile. În cadrul obiectivului de convergență, statele membre sunt invitate să consolideze administrația publică și serviciile publice la nivel național, regional și local.
410. În conformitate cu principiul concentrării, statele membre au fost invitate să efectueze o analiză comprehensivă pentru a identifica zonele prioritare de politică pentru acordarea de sprijin pentru întărirea capacității administrative. România a răspuns la acest apel și a identificat principalele nevoi: nevoia de coordonare și de relaționare, nevoia de a pregăti actori din toate funcțiile cu privire la managementul IS, nevoia continuării dezvoltării sistemului de management și de monitorizare, precum și necesitatea de a disemina informațiile.
411. În consecință, autoritățile române au completat lista de categorii din cadrul Anexei IV la Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006 privind cheltuielile aferente întăririi capacității administrative și consideră că toate cele 12 proiecte POAT contractate contribuie la îndeplinirea obiectivelor Lisabona, deoarece acestea au ca scop implementarea eficientă a IS.
412. Progresele înregistrate în 2008, și anume finalizarea pregătirilor pentru sistemul de management și control, începutul implementării efective a POAT și creșterea experienței beneficiarilor în accesarea și utilizarea AT au creat premisele pentru o contribuție semnificativă a POAT, începând cu anul 2009, la consolidarea sistemelor de management a IS și, astfel, la îndeplinirea obiectivelor Strategiei Lisabona.

Implementarea priorităților detaliate de către Liniile directe comunitare cu privire la coeziune și crearea de locuri de muncă și specificate în cadrul priorităților CSNR

413. Prioritățile stabilite în CSNR sunt definite în așa fel încât să răspundă nevoilor de dezvoltare națională pe termen mediu și lung, să consolideze efectul de sinergie a acțiunilor prevăzute de strategie și să contribuie la un impact maxim al fondurilor structurale finanțate de UE pentru perioada 2007-2013. CSNR a fost elaborat în strânsă legătură cu Liniile directe ale Comunității pentru coeziune și cu liniile directe strategice generale definite de regulamentele UE.
414. După cum a concluzionat și evaluarea *ex-ante* a POAT, deficiența capacității administrative a fost recunoscută ca o problemă importantă și a fost inclus ca prioritate tematică distinctă în CSNR. Mai mult, împreună cu axele prioritare de AT din programele operaționale, și în special împreună cu PO DCA, POAT se ocupă în mod direct de această prioritate, contribuind la construirea unei capacități administrative eficiente.
415. POAT contribuie în trei moduri la prioritatea tematică a CSNR mai sus menționată, și anume prin:

- ❖ sprijinirea implementării instrumentelor structurale și coordonarea programelor (în cadrul AP 1);
- ❖ dezvoltarea și sprijinirea funcționării SMIS (în cadrul AP 2) și
- ❖ diseminarea informațiilor și promovarea IS (în cadrul AP 3).

416. Strategia POAT ia, de asemenea, în considerare angajamentele asumate de către Guvern prin Documentul de Poziție Complementar la Capitolul 21 - *Politica Regională și Coordonarea Instrumentelor Structurale*, și progresul în implementarea Planului Unic de Acțiune ce vizează îmbunătățirea sistemului de management privind operarea fondurilor UE în România (fondurile de pre-aderare și IS), adoptat de Guvern în 2005, cu modificările și completările ulterioare.
417. În plus, având în vedere strategia de dezvoltare a polilor de creștere din România, a fost creat conceptul de coordonator responsabil cu coordonarea Planului Integrat de Dezvoltare pentru polul de creștere aferent. În decembrie 2008, pentru a asigura sprijinul necesar pentru activitățile acestor coordonatori, a fost introdusă eligibilitatea lor în cadrul POAT, AP 1, DMI 1.1 - *Sprijin pentru managementul și implementarea instrumentelor structurale*. Acest amendament contribuie la îndeplinirea unei alte priorități tematice stabilită în CSNR, și anume promovarea unei dezvoltări teritoriale echilibrate.
418. RAI⁹⁸ oferă informații valoroase cu privire la evoluția POAT în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor CSNR. Anul 2008 a marcat finalizarea pregătirilor pentru sistemul de management și control, precum și inițierea procesului de implementare a POAT. De asemenea, RAI 2008 indică progrese în sprijinirea implementării IS și a coordonării programelor prin intermediul primei serii de reuniuni ale comitetelor și grupurilor de lucru relevante. În 2009, intervențiile POAT au dus la o dezbatere complexă privind politica de coeziune a UE, la desfășurarea mai multor sesiuni de formare pentru personalul implicat în coordonarea IS, la o mai bună coordonare prin intermediul grupurilor de lucru, la o funcționare corespunzătoare a SMIS și la comunicare prin intermediul a două importante site-uri web⁹⁹. Pentru anul 2010, există premise bune pentru o implementare mai activă a POAT, care să conducă la rezolvarea obstacolelor orizontale în implementarea IS și la îmbunătățirea capacității ACIS de a îndeplini obiectivele CSNR.

Contribuția la îndeplinirea obiectivelor menționate în cadrul Liniilor directoare integrate pentru creștere și crearea de locuri de muncă (2005 – 2008)

419. În cadrul Comunicării privind strategia Lisabona reînnoită, din februarie 2005, CE propune concentrarea eforturilor în scopul „contribuirii la o dezvoltare mai puternică și durabilă și la crearea de locuri de muncă mai multe și mai bune”. Aceasta presupune ca eforturile statelor membre să conducă la creștere economică și la încurajarea competitivității, pentru a transforma Europa într-un loc mai atractiv pentru investiții și pentru forța de muncă în general. Se subliniază de asemenea nevoia de a stimula inițiativele antreprenoriale, de a atrage suficient capital de risc pentru a lansa noi întreprinderi pentru o bază industrială puternică. În același timp se vizează facilitarea inovării și a eco-inovării, investiții mai numeroase și mai eficiente în domeniul educației și formării profesionale, încurajarea folosirii TIC și utilizarea sustenabilă a resurselor.
420. Având în vedere cele de mai sus, precum și strategia reînnoită Lisabona privind creșterea economică și crearea de locuri de muncă, programele co-finanțate prin politica de coeziune încearcă să își aloce resursele pe baza următoarelor trei priorități:

⁹⁸ RAI 2008 și RAI 2009.

⁹⁹ www.poaat.ro, www.fonduri-ue.ro.

- ❖ Îmbunătățirea atractivității statelor membre, a regiunilor și a orașelor prin îmbunătățirea accesibilității, asigurarea unui nivel adecvat de calitate a serviciilor, și conservarea potențialului mediului înconjurător;
 - ❖ Încurajarea inovării, a spiritului antreprenorial și a creșterii economiei bazate pe cunoaștere prin creșterea capacităților de cercetare și inovare, incluzând noi tehnologii informaționale și de comunicare;
 - ❖ Crearea de locuri de muncă mai multe și mai bune prin creșterea gradului de ocupare sau prin promovarea activității antreprenoriale, îmbunătățirea adaptabilității muncitorilor și a întreprinderilor și creșterea investițiilor în capitalul uman.
421. Liniile directe integrate pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă (2005-2008) menționează în mod special că o creștere economică echilibrată și maximizarea ratei de creștere în UE se poate obține numai prin mobilizarea potențialului de creștere economică la nivelul tuturor regiunilor. Politica de Coeziune poate avea o contribuție semnificativă la îndeplinirea obiectivelor strategiei Lisabona prin:
- ❖ sprijinirea implementării unor strategii coerente pe termen mediu și lung, prin bugetare multianuală;
 - ❖ îmbunătățirea guvernancei prin încurajarea îmbunătățirii capacității instituționale de definire și implementare a politicilor; și
 - ❖ dezvoltarea sinergiilor și a complementarităților cu alte politici comunitare.
422. Comunicarea CE privind Liniile directe integrate pentru creștere economică și creare de locuri de muncă (2005-08) promovează în mod special ideea că întărirea capacității instituționale și a guvernancei reprezintă o prioritate pentru regiunile mai puțin dezvoltate. În cazul României, evaluarea *ex-ante* a POAT a concluzionat că deficiențele capacității administrative reprezintă o problemă importantă, ce trebuie să fie rezolvată.
423. În plus, după cum se specifică în CSNR, creșterea capacității autorităților publice centrale de a gestiona și controla IS reprezintă o prioritate pentru România, abordată de către POAT pentru perioada de programare 2007-2013 și care va avea, fără îndoială, un impact pozitiv asupra creării de locuri de muncă și va stimula creșterea economică, contribuind astfel la îndeplinirea obiectivelor Agendei Lisabona.
424. Se poate argumenta că, prin intervențiile sale, POAT a contribuit până în prezent la atingerea obiectivelor politicii de coeziune, la Liniile directe pentru creștere economică și creare de locuri de muncă (2005-08), la Agenda Lisabona și la CSNR în cel puțin trei moduri importante.
425. În primul rând, POAT a promovat convergența prin îmbunătățirea coordonării IS utilizate pentru AT, susținând astfel sinergia cu axele prioritare de AT incluse în fiecare PO.
426. În al doilea rând, a promovat coordonarea inter-instituțională a fondurilor la nivel politic, operațional și tehnic și a determinat, de asemenea, repartizarea sarcinilor între diferitele structuri ale sistemului de management din România, pornind de la obligațiile prevăzute în regulamentele comunitare. Astfel, POAT a contribuit la îmbunătățirea guvernancei.
427. În al treilea rând, a sprijinit implementarea unor strategii coerente și planificarea pe termen mediu prin intermediul planurilor multianuale (de formare, evaluare și comunicare) și a monitorizat prin intermediul SMIS evoluția implementării IS în cadrul Obiectivului de Convergență. POAT sprijină activitățile de evaluare prevăzute în Planurile de Evaluare Multi-anuale pentru CSNR, care permit ACIS să acționeze în vederea îmbunătățirii coordonării IS, astfel încât să îndeplinească mai bine obiectivele CSNR, și indirect, obiectivele strategiei Lisabona.

Care sunt realizările, provocările și perspectivele în legătură cu implementarea strategiei POAT?

428. Această întrebare a fost deja dezbătută și iar răspunsul a fost furnizat anterior (vă rugăm să consultați modificările contextuale discutate în secțiunile „Relevanță” [ref: [Secțiunea 2.2](#)] și „Eficacitate” [ref: [Secțiunea 5.2](#)].
429. Rezumând, se poate argumenta că perioada 2007-2009 a fost o perioadă de pregătire intensă pentru AM POAT, care s-a materializat în următoarele realizări:
- ❖ aprobarea POAT;
 - ❖ înființarea CM POAT;
 - ❖ pregătirea și aprobarea DCI POAT, a Ghidului Solicitantului și a Manualului de procedură;
 - ❖ finalizarea stabilirii sistemului de management și control POAT;
 - ❖ aprobarea criteriilor de eligibilitate și a mecanismului de evaluare a proiectelor;
 - ❖ începerea primei runde de proiecte, prin implementarea contractelor aferente acestora.
430. Principalele provocări înregistrate pe parcursul acestei perioade s-au referit, în primul rând, la întârzierea în lansarea POAT. Acest lucru a fost parțial justificat de faptul că România este la prima sa experiență în gestionarea IS și are nevoie de mai mult timp pentru a pregăti un sistem de implementare coerent și eficient.
431. După cum s-a arătat anterior [ref: [Secțiunea 2](#)], contextul negativ provocat de criza economică a contribuit de asemenea la crearea unor dificultăți strategice și operaționale cu privire la:
- ❖ dificultatea cu care s-au confruntat principalii actori cheie în coordonarea acțiunilor lor;
 - ❖ capacitatea limitată a principalilor beneficiari de a pregăti și de a gestiona proiecte;
 - ❖ impactul crizei economice asupra bugetelor publice, și indirect, asupra angajării de personal corespunzător și a acordării priorității adecvate funcției de PR/transparență;
 - ❖ obstacolele legate de achizițiile publice, managementul financiar și procedurile lungi de aprobare, precum și alte obstacole de reglementare cauzate de legislația națională, existentă sau în curs de modificare.
432. Având în vedere progresele actuale, perspectivele pentru POAT nu pot fi foarte optimiste, mai ales având în vedere eșecul relativ în concentrarea AT, în scopul de a îmbunătăți absorbția. Este nevoie de un sprijin politic mai puternic pentru a îmbunătăți legislația națională prin eficientizarea procedurilor de reglementare, pentru a rezolva problema lipsei de personal și pentru a păstra coordonarea IS separat de agendele ministerelor ce găzduiesc autoritățile de management și organismele intermediare.

Se pot identifica exemple de bune practici? Care sunt acestea și care este valoarea lor adăugată?

433. Exemplele de bune practici au rolul de a evidenția experiențele pozitive din implementarea IS și de a oferi soluții și idei pentru îmbunătățirea impactului Politicii de Coeziune. În cazul României, pentru că absorbția fondurilor structurale și de coeziune este încă într-o fază incipientă, există câteva elemente pozitive care pot primi statutul de bune practici. În acest context, contribuția POAT pentru sprijinirea coordonării instituționale a IS poate fi considerată un exemplu posibil de bună practică.
434. Conștient de provocările ce pot apărea în procesul de coordonare a IS, autoritățile române au abordat coordonarea IS prin crearea unui cadru instituțional solid, dublat de crearea POAT, însărcinat cu sprijinirea efectivă a acestor noi instituții, printr-un buget consistent.

435. Arhitectura instituțională tipică pentru perioada 2007-2013 presupune existența Autorităților de Management și a Organismelor Intermediare pentru managementul diferitelor programe operaționale, sub coordonarea unei unități centrale naționale, responsabilă pentru întregul proces de implementare a IS. O problemă a sistemului este faptul că Autoritățile de Management și Organismele Intermediare se află pe de o parte în subordinea ministerelor lor și respectă principiile ierarhice de organizare a acestor entități, dar trebuie, pe de altă parte, să respecte regulile privind implementarea IS, create și coordonate de către ACIS. Prin urmare, o gestionare eficientă a IS implică atât o coordonare verticală, ierarhică și cât și una orizontală, la nivel inter-instituțional și tematic.
436. Vertical, coordonarea strategică a IS este prevăzută la nivel guvernamental, prin structuri precum CNC pentru IS sau Grupul Interministerial pentru monitorizarea absorbției fondurilor comunitare.
437. Coordonarea operațională este asigurată de către CMC, sub conducerea ACIS. Orizontal, sub îndrumarea CMC, o serie de grupuri de lucru au fost create pentru a răspunde nevoii de coordonare a aspectelor sau problemelor tematice care necesită o coordonare inter-instituțională. Grupurile de lucru beneficiază de sprijin pentru activitățile lor tematice prin finanțare din AT.
438. Arhitectura AT din cadrul CSNR se bazează pe POAT, precum și pe axele de AT din celelalte Programe Operaționale. Această soluție hibridă a fost aleasă pentru a facilita acțiunile strategice la nivelul CSNR și pentru flexibilitatea Programelor Operaționale de a folosi resursele de AT în sprijinirea implementării eficiente a programului respectiv. Descentralizarea resurselor de asistență tehnică la nivelul programelor operaționale a permis de asemenea o adecvare mai bună a resurselor pentru îndeplinirea nevoile specifice ale programului.