

Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020

Sinteză

Abordarea Strategică

Obiectivul POAT 2014-2020 este de a asigura sprijinul necesar implementării eficiente și transparente a fondurilor ESI alocate României în cadrul Politicii de Coeziune a UE.

POAT 2014-2020 este proiectat ținând cont de noua arhitectură a sistemului de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, respectiv cu patru autorități de management în cadrul MFE și își propune să sprijine cu asistență tehnică aspectele orizontale pentru toate programele operaționale (PO) finanțate din FESI, iar pentru PO finanțate din FEDR/FC aflate în directă gestionare a MFE să acorde asistență tehnică pentru aspecte specifice implementării acestora (POIM, POCOMP și POAT).

Singurul PO finanțat din FEDR care va avea Axă prioritară de Asistență Tehnică este POR, iar OPO finanțate din FSE vor avea de asemenea Axe prioritare de Asistență Tehnică (PO capital Uman și PO Capacitate Administrativă).

Strategia POAT 2014-2020 cuprinde două direcții principale de acțiune:

(1). Întărirea capacității beneficiarilor fondurilor ESI și sprijin pentru promovarea rolului politicii de coeziune și utilizării acestor fonduri, care va fi pusă în practică prin intermediul:

- ❖ Axei prioritare 1 "Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din fondurile ESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri"

(2). Sprijinul pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI prin asigurarea resurselor umane, a cadrului instituțional adecvat și a instrumentelor necesare, care va fi pusă în practică prin intermediul:

- ❖ Axei prioritare 2 "Sprijin pentru coordonarea, gestionarea și controlul fondurilor ESI"
- ❖ Axei prioritare 3 "Creșterea eficienței resurselor umane implicate în sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI".

Axa prioritară1	Acțiune 1.1 - Sprijin orizontal pentru beneficiarii de proiecte finanțate din fondurilor ESI și specific pentru beneficiarii programelor operaționale finanțate din FEDR/FC
În conformitate cu Raportul Strategic Național 2012 ¹ la 30 iunie 2012, stadiul general al implementării Programelor Operaționale din cadrul Obiectivului Convergență se prezenta astfel: <ul style="list-style-type: none">- Numărul total al proiectelor depuse pentru finanțare în cadrul celor 7 PO a fost de 33.453, în valoare de 57,8 mld. euro din care 36,3 mld. euro finanțare nerambursabilă, depășind cu 89% alocarea pentru perioada 2007-2013.- Numărul total de proiecte aprobate pentru finanțare a fost de 10.765, pentru care contribuția nerambursabilă din IS se ridică la aproximativ 16 mld. euro reprezentând	

¹ RSN 2012 privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune, Februarie 2012

83% din întreaga alocare UE disponibilă pentru perioada 2007-2013.

Deși absorbția fondurilor structurale și de coeziune a reprezentat una dintre prioritățile majore ale Guvernului României, implementarea acestora a cunoscut numeroase dificultăți întâmpinate încă din primele etape de implementare suprapunându-se cu efectele absorbției IS mult sub așteptările economiei reale și redus comparativ cu nivelul estimat la debutul perioadei de programare (de peste 90%). Problemele întâmpinate de către autoritățile de management și beneficiari au fost multiple și complexe, soluționarea lor necesitând timp și eforturi consistente.

RSN 2012 subliniază că în perioada 2007-2009, principalele probleme care au dus la întârzieri în procesul de implementare s-au manifestat pe următoarele paliere: pregătirea portofoliului de proiecte, lansarea cererilor de proiecte, evaluarea, selecția și contractarea proiectelor, demararea efectivă a implementării proiectelor la nivelul beneficiarilor și o serie de bariere legislative.

În schimb, în anii care au urmat raportării strategice la nivel național, autoritățile române au luat o serie de măsuri reflectate în evoluții pozitive ale unor indicatori de progres (număr de proiecte depuse, proiecte aprobate și contracte de finanțare semnate) astfel că la sfârșitul anului 2013 rată de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune se ridică la 33,47% din alocarea UE 2007 iar rata sumelor rambursate României de către Comisia Europeană era de 26,49%. Astfel, România a încasat în cuantum absolut 5,09 miliarde de euro din fondurile structurale și de coeziune alocate în actuala perioadă de programare.

Pe de altă parte și cu referire strictă la fondurile alocate pentru AT, în conformitate cu **Raportul privind „evaluarea capacității de absorbție a Programului Operațional Asistență Tehnică”²** factorii principali care au obstrucționat capacitatea de absorbție au fost: procedurile îndelungate de aprobare și semnare de la nivelul beneficiarului și, respectiv capacitatea limitată a beneficiarilor (în special pentru AP2 și AP3 din POAT 2007-2013).

Experiența din perioada de programare 2007-2013 demonstrează necesitatea intensificării activităților de sprijin real pentru beneficiari.

Analiza nevoilor de asistență tehnică efectuată la nivelul GL AT pentru pregătirea POAT 2014-2020 subliniază că trebuie asigurată îndrumarea beneficiarilor, prin acordarea de sprijin direct și servicii de tip help-desk atât pentru pregătirea proiectelor, cât și în perioada de implementare.

Un astfel de mecanism de sprijin trebuie implementat la nivel regional/ județean și va trebui să asigure sprijin direct în scopul îmbunătățirii întregului ciclu al proiectelor finanțate din fonduri europene, începând chiar de la ideea de proiect. Este necesară în acest sens asigurarea unor echipe specializate de experți, care să posede cunoștințe solide și actualizate privind oportunitățile de finanțare și, în același timp, să poată oferi sprijin punctual, pentru toate aspectele de implementare a proiectelor.

Furnizarea de exemple practice privind documentele care trebuie depuse, definirea unor instrucțiuni clare, simplificarea procedurilor și reducerea birocrăției pentru beneficiari, asigurarea unei informări clare și la timp, reprezintă, la rândul lor, modalități de dezvoltare a capacității beneficiarilor de a dezvolta și implementa proiecte.

Luând în considerare nevoia de asigurare a coordonării abordării integrate a dezvoltării

² Ministerul Afacerilor Europene, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale Unitatea Centrală de Evaluare, Proiect pentru Acordul Cadru în domeniul evaluării – Lot 1/SMIS 37659, „Acord cadru pentru evaluarea instrumentelor structurale în perioada 2011-2015 Lot 1 – Evaluare” ,Contract subsecvent nr. 2/23/22.12.2011, „Evaluarea capacității de absorbție a Programului Operațional Asistență Tehnică”

teritoriale/strategice, Regulamentul general 2014-2020 propune noi instrument, respectiv "dezvoltare locală plasată sub autoritatea comunității" (DLRC), "plan comun de acțiune" (joint action plan), "investiții teritoriale integrate (ITI)-uri.

Un sprijin specific trebuie acordat implementării costurilor simplificate, cât și a instrumentelor financiare (IF).

O serie de aranjamente speciale trebuie avute în vedere pentru implementarea proiectelor majore și a celor de importanță strategică, considerate prioritare pentru dezvoltarea la nivel național și/sau regional finanțate din POIM sau PO COMP, precum și din perioada de programare post 2020. Totodată, pe lângă sprijinul acordat, este necesară crearea unui mecanism funcțional de monitorizare la nivel centralizat a progreselor înregistrate în implementarea acestor proiecte, de identificare a problemelor apărute și de intervenție rapidă în caz de blocaj.

Prin POAT 2014-2020 se au în vedere activități de formare și modalități pro-active de sprijin acordat beneficiarilor de proiecte finanțate din fondurile ESI în scopul îmbunătățirii și fluidizării întregului ciclu de implementare al proiectelor, începând de la identificarea ideii de proiect, încadrarea acesteia într-o anumită linie de finanțare, implementarea efectivă și până la finalizarea proiectului. Schimbul de experiență și bune practici între beneficiarii de proiecte finanțate din fondurile ESI este sprijinit prin intermediul asociațiilor profesionale și al rețelelor de colaborare a acestora.

Orientarea POAT 2014-2020 către sprijinul orizontal prin activități de formare pentru beneficiarii de proiecte va atrage necesitatea unui mecanism de selectare a participanților de la nivelul beneficiarilor de finanțare din cadrul fondurilor ESI la formare.

Totodată, pentru a consolida capacitatea beneficiarilor din administrația publică de a implementa proiecte finanțate din FESI, se vor dezvolta modele organizaționale și instrumente specifice gestionării și implementării proiectelor care să asigure o mai bună organizare și utilizare a resurselor.

Axa prioritară 1	Acțiune 1.2 - Diseminarea informațiilor, asigurarea comunicării și dezvoltarea culturii parteneriale privind fondurile ESI
<p>În materie de vizibilitate și comunicare, raportul de evaluare intermediară a POAT 2007-2013³ concluzionează asupra unui nivel de cunoaștere încă scăzut a instrumentelor structurale de către publicul larg și un oarecare dezinteres față de domeniul fondurilor europene, precum și privind programele de finanțare existente. Centrul de Informare constituie coloana vertebrală pentru implementarea planului de comunicare cu privire la fondurile ESI în rândul publicului larg, iar nevoia ca acesta să fie în continuare susținut și dezvoltat este una critică atât pentru beneficiarii de finanțare din fondurile ESI cât și pentru instituțiile care fac parte integrantă din sistemul de coordonare, gestionare și control. Îpână în prezent, lipsa dezvoltării unei rețele la nivel național cu puncte de informare regionale, județene impune implementarea unor acțiuni viitoare vizând implicarea activă a actorilor cheie la nivel local. Astfel, rezultă necesitatea de intensificare a acțiunilor de informare și publicitate și eficientizarea acestora. Pe lângă sesiunile de conștientizare a populației privind oportunitățile de finanțare din fonduri europene, trebuie acordat sprijin nemijlocit, cu exemple practice, către solicitanți.</p> <p>Având în vedere cerințele obligatorii privind informarea și publicitatea, în vederea asigurării unei informări eficiente a potențialilor beneficiari privind oportunitățile de finanțare din fondurile europene, precum și pentru asigurarea transparenței implementării fondurilor ,</p>	

³ Cuprinde date utilizate în cadrul raportului la nivel de martie-august 2010.

este necesară dezvoltarea în continuare a site-ului www.fonduri-ue.ro și actualizarea/modificarea sa conform cerințelor Regulamentelor Europene. Site-ul reprezintă un instrument deosebit de util în asigurarea unei informări și promovări corepunzătoare privind fondurile europene și, tocmai din acest motiv, este necesară valorificarea la maxim a potențialului pe care îl deține.

Centrul de informare pentru Instrumentele Structurale, devenit funcțional în ianuarie 2012, joacă de asemenea un rol foarte important în îndeplinirea obiectivelor privind informarea și publicitatea. Funcționarea și dezvoltarea sa trebuie susținute în continuare, atât la nivel central cât și la nivel teritorial.

Ca răspuns la Poziția serviciilor Comisiei privind dezvoltarea Acordului de parteneriat și a programelor în România pentru perioada 2014-2020 în cadrul Acțiunii 1.2 . se va acorda atenție:

- stimulării cooperării și a încrederii între instituțiile publice, în vederea realizării sinergiilor și complementarității;
- implementării de mecanisme de consultare efective, care să permită un feedback constructiv și eficient, mulți parteneri socio-economici, inclusiv organizații non-guvernamentale (ONG-uri);
- stimularea participării active a părților interesate și asumarea dreptului de proprietate asupra procesului de implementare a fondurilor ESI;
- stimularea implicării structurilor administrative de la nivel regional în calitatea lor de beneficiari de finanțare de a susține în mod corespunzător autoritățile naționale din sistemul de coordonare, gestionare și control pentru dialogul cu ceilalți parteneri regionali și în a sprijini strategiile regionale;
- stimularea participativă activă a partenerilor sociali și extinderea implementării conceptului de e-Cohesion în toate procesele care implică schimb de date cu beneficiarii.

Acțiunile de informare și publicitate, pentru toate domeniile majore de intervenție din cadrul Programelor Operaționale, conform Articolelor 115-117 din Regulamentul General 1303/2013, au ca obiectiv furnizarea de informații privind programele și operațiunile co-finanțate și asigurarea publicității către beneficiari și cetățenii europeni, astfel încât să fie evidențiat rolul Uniunii Europene în asigurarea co-finanțării proiectelor prin intermediul Politicii de Coeziune și să fie asigurată transparența oportunităților de finanțare nerambursabilă. Prin POAT 2014-2020 se are în vedere coordonarea tuturor acțiunilor de informare și publicitate ale Autorităților de Management și organizarea de acțiuni comune pentru creșterea coerenței mesajului transmis și vizibilității PO.

În plus, sunt finanțate acțiunile de informare și promovare pentru POIM, PO COMP și POAT, precum și pentru lansarea perioadei de programare post 2020. Centrul de Informare privind Instrumentele Structurale și rețeaua teritorială formată din 41 de puncte de informare (câte unul la nivelul fiecărui județ), gestionate de MFE, vor constitui un sprijin important pentru diseminarea cât mai eficientă în rândul publicului larg și a segmentelor de public țintă, la nivel național, a informațiilor referitoare la fondurile ESI și orientarea beneficiarilor pentru elaborarea/promovarea de proiecte viabile.

Totodată, un accent deosebit trebuie acordat îmbunătățirii comunicării pe mai multe paliere: între structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control; între sistemul de coordonare, gestionare și control și partenerii implicați în implementarea și monitorizarea a Programelor Operaționale; între sistemul de gestionare și beneficiarii fondurilor ESI. Unul dintre scopurile acestui exercițiu de îmbunătățire a comunicării este promovarea unor concepte comune, inclusiv la nivel de terminologie uniformă în ceea ce privește problematica

fondurilor ESI, pentru toți actorii implicați în derularea acestor fonduri. Totodată, diseminarea informațiilor și asigurarea comunicării are ca scop dezvoltarea culturii parteneriale în vederea utilizării eficiente a resurselor și a unei administrări coordonate și transparente a proceselor de organizare, monitorizare și control al fondurilor ESI. Un aspect major al parteneriatului la diferite nivele ale programării și, îl reprezintă consolidarea capacității instituționale a partenerilor.

<i>Axa prioritară 2</i>	<i>Acțiune 2.1 - Îmbunătățirea cadrului legal, procedural și strategic aferent coordonării și implementării fondurilor ESI, inclusiv pentru închiderea perioadei 2007-2013 și pregătirea pentru perioada de programare post 2020</i>
<p>Asa cum se specifică în Documentul de poziție al Comisiei Europene, rata redusă de absorbție a României se datorează în mare măsură imposibilității de a surmonta deficiențele sistemului de gestionare a fondurilor ESI. Aceste deficiențe au fost identificate atât la nivelul managementului cât și la nivelul sistemului de control. În același document se menționează că problema care trebuie rezolvată cu prioritate este capacitatea administrativă redusă și nivelul scăzut de guvernare a sistemului. Câteva aspecte concrete care definesc această situație și enumerate în documentul de poziție sunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lipsa capacității decizionale - Mediu supra - reglementat care influențează negativ implementarea investițiilor publice - Interferența politicului, care conduce la teama de decizie și de asumare a riscului <p>În Documentul de poziție al Comisiei Europene sunt evidențiate și câteva recomandări importante pentru îmbunătățirea funcționării sistemului de gestionare a fondurilor ESI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Îmbunătățirea funcției de coordonare a sistemului - Un proces de programare și implementare eficientizat - Eliminarea problemelor din sistemul de management și control prin crearea unui model și a unui cadru legislativ care să reducă în mod eficient neajunsurile prezente. <p>Pentru remedierea deficiențelor de sistem semnalate prin Documentul de poziție al Comisiei Europene POAT 2014-2020 își propune să asigure sprijin pentru o coordonare efectivă, prin îmbunătățirea și uniformizarea cadrului legal și procedural aferent acestor fonduri, astfel încât să se simplifice implementarea și să poată fi identificate la timp și soluționate deficiențele care pot bloca implementarea programelor și proiectelor finanțate din fondurile ESI. O atenție sporită se va acorda temelor orizontale, precum achizițiile publice, ajutorul de stat, conflictul de interese, neregulile, cu scopul de a oferi un cadru care să asigure respectarea reglementărilor UE și a celor naționale în aceste domenii.</p> <p>În afară de cadrul legal și procedural aferent fondurilor ESI, trebuie găsite cele mai bune soluții și instrumente pentru asigurarea unei interpretări comune a prevederilor legislative și procedurale și evitarea blocajelor de ordin orizontal. În special, cele vizând îmbunătățirea funcționării instituțiilor naționale competente pentru achiziții publice, pentru înlăturarea deficiențelor din perioada anterioară de programare, prin coerență, cooperare și încredere între instituții, decizii uniforme emise în spețe similare, în urma verificărilor ce se vor efectua. Intervențiile din cadrul acestei axe prioritare vor acoperi elaborarea unor studii legate de procesul de programare, implementare, monitorizare și control la nivel orizontal (două sau mai multe Programe Operaționale, precum și la nivelul Acordului de Parteneriat).</p> <p>POAT 2014-2020 va sprijini în continuare dezvoltarea unei "culturi comune de evaluare" în cadrul sistemului de gestionare a fondurilor ESI, acționând, în limita eligibilității FEDR, asupra celor patru dimensiuni ale culturii de evaluare, respectiv cererea de evaluare, oferta, diseminarea și utilizarea rezultatelor evaluării și instituționalizarea evaluării.</p>	

Totodată, POAT 2014-2020 va sprijini procesul de evaluare în raport cu intervențiile AP. Rezultatele evaluărilor vor fi publicate, prezentate CM și disponibile pentru a putea informa asupra oricărei modificări ce trebuie adusă AP și PO gestionate de MFE.

Funcția de evaluare la nivelul sistemului trebuie să contribuie la managementul eficace al fondurilor ESI și la responsabilizarea sistemului de management și este importantă prin prisma fundamentării deciziilor.

Exercițiul de programare pentru perioada 2014-2020 demonstrează că este nevoie de fundamentarea priorităților prin studii, analize, strategii și evaluări pe de o parte, iar pe de altă parte de întărirea capacității instituțiilor pentru a îndeplini condiționalitățile ex-ante și de pregătire a unui portofoliu de proiecte mature.

Din aprilie 2011, Guvernul României a implementat Planul de Măsură Prioritare pentru creșterea capacității de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune (PMP) a cărui obiectiv general este să rezolve problemele și deficiențele care afectează în mod direct procesul de implementare a fondurilor structurale și de coeziune. Scopul PMP este reducerea semnificativă a obstacolelor ce stau în calea unui proces de absorbție eficient. Având drept scop atingerea obiectivelor privind gradul de absorbție, precum și pregătirea viitoarei perioade de programare, PMP este în prezent în curs de revizuire în vederea includerii unor măsuri ce vizează atât perioada de programare, cu accent pe întărirea capacității autorităților publice implicate în gestionarea fondurilor UE și asistența pentru beneficiari, cât și pregătirea unei arhitecturi pentru gestionarea și implementarea fondurilor ESI în perioada 2014 -2020.

Prin POAT 2014-2020 sunt sprijinite intervenții menite să faciliteze implementarea acțiunilor identificate în PMP. Aceste acțiuni sunt prioritare dat fiind impactul lor major asupra absorbției fondurilor ESI.

Totodată, prin POAT 2014-2020 sunt sprijinite activitățile necesare pentru închiderea programelor operaționale 2007-2013, închiderea anuală a conturilor precum și activitățile de pregătire pentru intervențiile finanțate din perioada de programare post-2020.

<i>Axa prioritară 2</i>	<i>Acțiune 2.2 - Sprijin orizontal pentru funcționarea sistemului de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, precum și specific pentru gestionarea POAT, POIM și PO COMP</i>
<p>Analiza efectuată de către GL AT constituit pentru pregătirea POAT 2014-2020 pune în evidență o serie de nevoi ce necesită a fi adresate la nivelul instituțiilor din sistem și în implementarea Programelor Operaționale, unde persistă încă o serie de probleme, cu impact direct asupra rezultatelor absorbției.</p> <p>Soluționarea acestor aspecte presupune un efort susținut din partea MFE și a autorităților responsabile, inclusiv în contextul prevederilor incluse în propunerile de Regulamente pentru perioada 2014-2020, de simplificare a sistemului de management și control, dar și de creștere a performanței în implementarea fondurilor.</p> <p>Dat fiind faptul că o mare parte din blocaje și probleme provin din interpretările neuniforme ale ghidurilor și procedurilor de către diferite autorități, un sistem intern care să permită o abordare centralizată și aplicarea unitară a reglementărilor, ar contribui la buna funcționare a sistemului.</p> <p>De asemenea, o serie de dificultăți persistă, în special în domeniul achizițiilor publice, atât la nivelul instituțiilor publice, cât și la nivelul beneficiarilor. Identificarea unor soluții integrate pentru remedierea acestor neajunsuri este esențială în vederea eficientizării acestui sistem și reducerii impactului negativ al deficiențelor asupra nivelului de absorbție a fondurilor europene.</p> <p>Prin această acțiune se acordă expertiză, sprijin logistic și administrativ pentru funcționarea</p>	

structurilor de coordonare și control din sistemul fondurilor ESI care nu primesc niciun suport prin asistența tehnică din celelalte programe operaționale (MFE, ACP, AA, ANRMAR, UCVAP, DLAF și alte structuri relevante), precum și pentru entitățile din sistemul de management aferent acelor programe finanțate din FEDR/FC pentru care autoritatea de management este situată în cadrul Ministerului Fondurilor Europene (POAT, PO COMP și POIM).

Totodată, prin POAT 2014-2020 se sprijină gestionarea și implementarea eficientă a tuturor PO prin derularea activităților de evaluare și contractare proiecte, monitorizare și verificare a cererilor de rambursare aferente proiectelor.

Axa prioritară 2	Acțiune 2.3 - Sprijin pentru dezvoltarea și funcționarea sistemului informatic, a rețelei digitale și a aplicațiilor conexe
	<p>Pe parcursul utilizării SMIS-CSNR, după lansarea în producție în prima jumătate a anului 2008, sistemul a cunoscut o serie de îmbunătățiri, inclusiv la nivelul sistemului de comunicații și infrastructură hardware. Ulterior a fost dezvoltată, o aplicație conexă SMIS-CSNR, My SMIS, pentru colectarea informațiilor necesare direct de la beneficiari. Această aplicație a fost dezvoltată și interfațată cu alte aplicații informatice/surse de date relevante pentru activitatea beneficiarilor (Agenția Națională de Administrare Fiscală). A fost de asemenea finanțată și instruirea utilizatorilor care trebuie continuată având în vedere noile necesități de dezvoltare ale acestuia necesare pentru perioada 2014-2020.</p> <p>Noile regulamente ale Comisiei Europene impun o serie de cerințe pentru perioada de programare 2014-2020.</p> <p>Astfel, „Raportul de evaluare a sistemelor electronice pentru schimb de informații” confirmă faptul că sistemele electronice actuale îndeplinesc cerințele minime, însă au nevoie de îmbunătățiri ale calității. Din punct de vedere tehnic, toate sistemele se dovedesc a fi satisfăcătoare, cu doar câteva excepții pentru care este nevoie de îmbunătățiri. Îngrijorările cu privire la cerințele specifice de e-coeziune se referă la implementarea schimbului electronic de date între beneficiari și autorități. În prezent, această zonă este practic descoperită și, prin urmare, se impune acordarea unei atenții deosebite. Sistemul MySMIS dezvoltat recent și supus fazei de testare, promite a rezolva cele mai multe probleme. Pentru cele 6 Programe Operaționale pentru care sistemul a fost conceput, MySMIS va îndeplini în totalitate cerințele de e-coeziune.</p> <p>Raportul recomandă o mai bună coordonare la nivelul SMIS, precum și consolidarea rolului Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonatori, în principal prin integrarea diferitelor sisteme informatice (ex. ActionWeb al POS DRU), dezvoltarea continuă a SMIS (ex. a aplicației MySMIS), organizarea unor sesiuni de instruire comună cu participarea reprezentanților UC SMIS și a coordonatorilor regionali SMIS, utilizarea unor instrumente și materiale suport (inclusive sesiuni de e-learning, tutoriale video și manual de proceduri).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zona în care au fost înregistrate puncte slabe, se referă la satisfacerea nevoilor utilizatorilor: La nivelul SMIS nu există cea mai mare parte a rapoartelor specifice predefinite solicitate de utilizatori, în funcție de nevoile lor individuale și specifice. Prin urmare, toate sistemele trebuie să-și îmbunătățească portofoliul de rapoarte predefinite, în scopul de a produce rapoartele specifice necesare utilizatorilor. - Toate sistemele ar avea nevoie de o revizuire majoră cu privire la caracteristici/funcționalitate și conținut de date, cu scopul de a deveni mai orientate spre utilizatori. <p>Corespunzător evaluării sistemelor electronice din sursa citată anterior se mențin de</p>

actualitate o serie de nevoi ce ar trebui adresate în perioada următoare, și anume;

- Asigurarea de sprijin pentru dezvoltare de software continuă, în special pentru MySMIS, SMIS și MIS - ETC (care ar putea fi adus sub aceeași proprietate ca și SMIS, în scopul de a concentra eforturile).
- Remedierea deficiențelor de software solicitate de către utilizatori.
- Asigurarea instruirii continue a tuturor utilizatorilor atât sub formă de instruire introductivă pentru *noii utilizatori* (repetat la fiecare anumite perioade de timp), training pentru *utilizatorii existenți*, pentru reîmprospătarea cunoștințelor privind caracteristicile mai puțin evidente (necesare pentru sisteme mai complexe), precum și instruire avansată pentru *categorii specifice de utilizatori* (caracteristici avansate ale sistemului și metodele de rezolvare a unor sarcini complexe)
- Promovarea de instrumente importante, module, caracteristici etc., care sunt mai puțin cunoscute și care ar putea îmbunătăți experiența utilizatorilor (de exemplu, Art4SMIS -instrument de raportare pentru SMIS, merită să fie mai bine promovat în rândul utilizatorilor, deoarece poate să le permită să -și construiască propriile rapoarte. Acest instrument nu este atât de bine cunoscut de către utilizatorii actuali, deoarece acesta a fost adăugat în SMIS într-o etapă ulterioară și numai coordonatorii au beneficiat de instruire.)

Având în vedere nevoile identificate, POAT 2014-2020 va sprijini funcționarea sistemului de management și control al fondurilor ESI printr-un sistem informatic unitar SMIS 2014+, gestionat de Unitatea Centrală SMIS din cadrul MFE, care va rezulta prin construcția unui nou sistem mai eficient față de sistemul SMIS utilizat pentru perioada de programare 2007-2013, care să răspundă mai bine nevoilor sistemului de gestionare.

Acest sistem informatic va avea posibilitatea să interacționeze eficient cu sistemul informatic al Comisiei Europene (SFC 2014) și cu sistemele de management intern ale autorităților de management și ale organismelor intermediare, astfel încât să poată oferi în orice moment situații operative de ansamblu, precum și raportări specifice și detaliate, în funcție de nevoile utilizatorilor din sistem.

Sistemul informatic SMIS 2014+, va avea aplicații conexe, precum MySMIS (e-Cohesion) – gestionat de aceeași unitate, care să ofere utilizatorilor servicii online.

Axa prioritară 3

Acțiune 3.1- Sprijin pentru implementarea instrumentelor necesare motivării, responsabilizării și menținerii personalului în sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI

Analiza efectuată de către Grupul de Lucru pentru Asistență Tehnică constituit pentru pregătirea POAT 2014-2020 scoate în relief că gestionarea și implementarea eficientă a fondurilor europene nerambursabile presupune existența unui număr suficient de angajați bine pregătiți, care să asigure managementul, implementarea, monitorizarea, controlul, informarea și publicitatea pentru Acordul de parteneriat și pentru programele operaționale subsecvente, în condiții de maximă eficiență și eficacitate.

De asemenea în Analizele funcționale efectuate de Banca Mondială au fost identificate câteva deficiențe majore în domeniul managementului resurselor umane din administrația publică, aplicabile și structurilor implicate în coordonarea, gestionarea și controlul FESI, dintre care se remarcă:

- Lipsa unei politici integrate și pe termen lung pentru un management coerent și unitar al resurselor umane;

- Lipsa unui management performant, începând de la recrutare, evaluare, promovare, motivare și remunerare, până la dezvoltare profesională și dobândirea de noi competențe;
- Lipsa unei abordări integrate de implementare și promovare a valorilor etice și integrității profesionale;
- cultură organizațională anacronică, bazată pe metode procedurale/birocratice, neorientate către obținerea de performanțe bazate pe obiective și ținte clare;
- Lipsa unor instrumente care să ofere posibilitatea unei corelări standardizate a cerințelor postului cu competențele, abilitățile și aptitudinile potențialilor ocupanți .

În studiul privind noul sistem de management al fondurilor ESI⁴ se subliniază faptul că” autoritățile române se așteaptă ca noua abordare privind sistemul de management și control, care se bazează pe concentrarea și centralizarea sistemului, să conducă la **îmbunătățiri în ceea ce privește managementul și coordonarea generală a implementării fondurilor**, în special prin acțiuni ce vizează managementul resurselor umane:

- Decizii unitare de management privind programarea/și implementarea fondurilor și printr-un lanț de decizie mai scurt;
- Sinergie: Structurile nu vor fi replicate pentru fiecare autoritate de management, structurile existente urmând să realizeze o parte din sarcinile autorității de management;
- Termene administrative mai scurte;
- O abordare unitară în ceea ce privește implementarea conform unor norme standardizate și complete;
- Concentrarea expertizei și o mai bună gestionare a resurselor umane. Din punct de vedere istoric, MFE a avut personal cu înaltă calificare și cu rezultate notabile în implementarea fondurilor de pre-aderare;
- Îmbunătățirea procesului de asigurare a calității deoarece experiența acumulată pe diverse programe operaționale poate fi transferată în cadrul organizației ca și lecții învățate.”

Ca urmare a lecțiilor învățate din perioada 2007- 2013, este nevoie de o politică orizontală pentru resursele umane implicate în administrarea fondurilor UE și sprijin în favoarea introducerii de practici de resurse umane eficiente. În acest context, **managementul calității** oferă acea coordonare a activităților care permite orientarea și controlul unei organizații, în probleme legate de calitate și eficiență, sprijinul oferit prin asistența tehnică pentru implementarea unui sistem al calității pentru managementul resurselor umane fiind necesar. **Resursa umană din cadrul sistemului de coordonare, management și control al IS este un factor esențial în implementarea atât a proiectelor, cât și a programelor, în scopul de a asigura atingerea obiectivelor acestora.**

Crearea unei categorii specifice de funcționari publici și de instrumente pentru măsurarea performanței personalului și ale structurilor de gestionare a FESI poate fi modalitatea adecvată de a atinge obiectivul de creștere a eficienței resurselor umane.

Măsurile vor defini o politică reînnoită în materie de resurse umane care va remedia principalele deficiențe din domeniul resurselor umane implicate în gestionarea FESI și va asigura o planificare corespunzătoare a acestora, utilizarea eficientă a instrumente specifice, îmbunătățirea procesului de recrutare și implementarea unui sistem de gestionare a

⁴ Facilitatea de Asistență Tehnică – Lot 1 - Asistență tehnică privind întărirea capacității administrative a Ministerului Fondurilor Europene în implementarea noului sistem de management și control pentru gestionarea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții 2014-2020

performanței bazat pe rezultate corelate cu un sistem de recompense adecvate. Pentru a spori eficacitatea măsurilor, acestea vor fi compatibile cu intervențiile întreprinse în cadrul întregului sistem de administrație publică și vor fi consolidate de acestea.

Gestionarea și implementarea eficientă a FESI presupune existența și aplicarea unei politici orizontale de resurse umane pentru personalul din sistemul instituțional de coordonare, management și control al FESI, care necesită sprijin din POAT pentru asigurarea resurselor necesare dezvoltării și implementării ei.

Asistența tehnică din POAT 2014-2020 este utilizată pentru a sprijini implementarea efectivă de către MFE a unei politici de management a resursei umane pentru personalul din sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, inclusiv crearea capacității administrative, dezvoltarea instrumentelor necesare și implementarea acestora.

În vederea creșterii eficienței muncii și maximizării rezultatelor obținute, o importanță deosebită o au motivarea și recompensarea personalului care trebuie corelate cu crearea unui cadru de performanță, pe baza unor criterii și indicatori clar definiți. Pentru implementarea cu succes a unui astfel de cadru de performanță, este absolut necesară asigurarea resurselor din asistența tehnică.

Uniformizarea salariilor este o măsură esențială pentru asigurarea stabilității personalului din sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI. Pe de altă parte, o mai bună motivare a personalului este necesară pentru creșterea eficienței muncii și maximizarea rezultatelor obținute. Se impune astfel dezvoltarea unui cadru de performanță care să permită, pe baza unor criterii și indicatori clar definiți, recompensarea resursei umane în paralel cu stabilirea unui cadru de recrutare bazat pe cerințe specifice care să asigure o capacitate corespunzătoare a personalului intrat în sistem.

Pentru a orienta mai bine eforturile în direcția obiectivelor de performanță ale PO, este necesară trecerea de la abordarea bazată pe competențe și pe procese, la una bazată pe gestionarea performanței în funcție de rezultate.

MFE are în vedere dezvoltarea unui sistem de evaluare a performanțelor individuale. Indicatorii vor fi atât calitativi, cât și cantitativi, vor include ținte finale de măsurare a performanței și vor deriva din obiectivele generale ale acestor instituții și din indicatorii de rezultat pentru PO definite de Guvernul României.

Având în vedere constrângerile bugetare existente la nivelul României, pentru implementarea cu succes a politicii de resurse umane care să conducă la retenția personalului în sistemul de implementare al fondurilor ESI, este necesară asigurarea resurselor pentru finanțarea salariilor nete din asistență tehnică, proporțional cu timpul lucrat în activitățile legate de fondurile ESI, precum și pentru măsuri destinate dezvoltării și implementării cadrului de performanță și consolidării capacității administrative de gestionare a resurselor umane implicate în gestiunea fondurilor ESI.

În ceea ce privește salarizarea personalului, POAT 2014-2020 finanțează cheltuielile structurilor din administrația publică responsabile de coordonarea și controlul fondurilor ESI (MFE, ACP, AA, DLAF, ANRMAP și UCVAP/CVAP) și de gestionarea POAT, PO IM și PO Competitivitate.

<i>Axa prioritară 3</i>	<i>Acțiune 3.2- Sprijin pentru asigurarea de personal înalt calificat, capabil să implementeze în mod eficient fondurile ESI</i>
Rezultatele analizei documentare la nivelul sectorului administrație publică și justiție (mai 2013) au scos în evidență faptul că nu există un sistem de validare a corelării nevoilor de formare cu atribuțiile din fișa postului pentru funcționarii publici participanți la diferitele forme de instruire, nu există o bază de date națională cu tematici și cursuri de formare	

profesională, pe domeniile specifice în care lucrează funcționarii publici, și nici mecanisme unitare de control privind calitatea programelor de formare pentru această categorie.

Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (versiune draft) martie 2014 include în planul de acțiuni prioritare **”Redefinirea sistemului de formare profesională (cadru strategic, normativ, metodologic și instituțional) și dezvoltare de competențe pentru administrația publică”** Prioritatea strategică va avea în vedere crearea unui sistem de formare inițială și continuă (perfecționare) pentru resursele umane din administrație, care să se bazeze pe cele 3 componente urmărite în procesul de evaluare (competență, randament și conduită). La fundamentarea procesului de modificare a sistemului actual se vor avea în vedere cu prioritate: sustenabilitatea cadrului instituțional, dezvoltarea unui sistem de formare in house (rețea internă de traineri și mentori, susținută de o infrastructură adecvată), diversificarea metodelor de dezvoltare de competențe (cu accent pe o mai bună valorificare a schimburilor de experiență și mobilității în scopul învățării, precum și a utilizării TIC în cadrul proceselor de instruire), introducerea de mecanisme care să asigure participarea obligatorie la instruire conform rezultatelor evaluării și planificării activităților pe perioadele următoare, dezvoltarea unui sistem de asigurare a calității proceselor de formare și crearea premiselor pentru trecerea treptată la utilizarea exclusivă de cadre de competențe și de pregătire standardizate. Analiza efectuată de GLAT a subliniat faptul că performanța redusă înregistrată la nivelul întregului sistem de coordonare, gestionare și control al FESI impune: formarea și calificarea în anumite domenii cheie, crearea și derularea unor programe de instruire inovative cu rol de dezvoltare a lucrului în echipă, intensificarea programelor de instruire pentru a înțelege și asimila cât mai bine noile cerințe prevăzute de Regulamente europene pentru perioada 2014-2020. Propunerile de Regulamente pentru perioada 2014-2020 prevăd schimbări semnificative în ceea ce privește managementul, implementarea, monitorizarea și controlul fondurilor europene, odată cu necesitatea unei mai bune corelari la nivelul implementării operațiunilor susținute din fonduri diferite. În acest context, se estimează că va fi necesară intensificarea programelor de pregătire a personalului direct implicat în gestionarea fondurilor europene, prin programe de training dedicate, care să aibă în vedere aspectele cheie prevăzute de noile Regulamente, precum și diferențele față de actuala perioadă de programare. Este necesară o cât mai bună înțelegere și asimilare a noilor cerințe și a procedurilor noi care vor fi dezvoltate, în scopul eficientizării sistemului și creșterii absorbției, comparativ cu actuala perioadă de programare (2007-2013).

În plus, având în vedere nevoia estimată de angajare de personal suplimentar, va fi necesar un program intensiv de formare a noilor veniți, care va trebui să includă atât module de training orizontal, de inițiere privind managementul și implementarea fondurilor europene, cât și formare specifică, în funcție de rolul specific pe care îl vor avea în organizație.

În concluzie, gestionarea și implementarea eficientă a fondurilor ESI presupune existența și aplicarea unei **politici orizontale de formare a resurselor umane** pentru personalul din sistemul instituțional de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, care va fi sprijinit din POAT pentru asigurarea resurselor necesare.

Activitățile de formare sprijinite prin POAT se vor fundamenta pe aceste evaluări aprofundate ale nevoilor și pe abordările strategice ale perioadei de programare 2013-2020. Cu toate acestea, perioada de timp dintre momentul programării și începerea efectivă a sesiunilor de formare este una considerabilă, fiind necesară o nouă evaluare a nevoilor (de preferință anuală). Pe măsură ce specializarea personalului din cadrul AM-urilor și OI-urilor crește, iar nivelul de fluctuație rămâne unul scăzut, nivelul de complexitate al formării programate inițial este unul insuficient. Trecerea de la instruirea de bază la instruirea specializată va necesita dezvoltarea unor noi instrumente educaționale adaptate unor grupuri mai restrânse de experți

Nu în ultimul rând, se va urmări modernizarea metodelor de formare cu accent pe autoinstruire, utilizarea TIC în procesul de formare continuă, transfer de cunoștințe/managementul cunoașterii, imersiune în instituții europene similare, plan anual de formare modular, personalizat, cu teste periodice și examene finale. organizarea de acțiuni de promovare a bunelor practici, a inovării și networking-ului.

Nivelul de cunoștințe al personalului implicat în coordonarea, gestionarea și controlul fondurilor ESI are un impact direct asupra eficienței sistemului de implementare al fondurilor europene. Identificarea nevoilor de formare și a competențelor necesare funcționării eficiente a sistemului este o acțiune prioritară, urmată de definirea unor programe tematice (curriculum), elaborarea unor materiale didactice și teste unitare, selectarea formatorilor.

În ceea ce privește instruirea, abordarea pentru perioada 2014-2020 este ca MFE să deruleze sesiuni de instruire la nivel orizontal și într-o manieră integrată pentru întărirea capacității și competențelor personalului din sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI.

Funcția de instruire trebuie să asigure dezvoltarea continuă a competențelor personalului în toate domeniile și prin intervenții specifice pentru acele domenii critice identificate, precum ajutorul de stat, reglementările în domeniul mediului, managementul riscurilor, audit intern, achiziții publice, management financiar și control, legislație europeană și națională, egalitatea de șanse, programare, monitorizare, evaluare și monitorizare proiecte, competențe manageriale, instrumente financiare etc.

O atenție specială va fi acordată formării în domeniul achizițiilor publice, care, alături de managementul deficitar al resurselor umane, a provocat cele mai multe deficiențe și blocaje în exercițiul financiar precedent. Astfel, pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI vor fi avute în vedere activități de formare orizontală privind măsuri de prevenire a neregulilor/incompatibilităților/ conflictului de interese/fraudei.

Pe lângă formarea orizontală ce adresează necesități comune în rândul structurilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, POAT 2014-2020 implementează programe de formare specializate axate pe anumite tematici specifice AA, ACP, DLA, UCVAP/CVAP, coordonării MFE și PO gestionate de MFE și finanțate din FEDR/FC. Alături de metodele clasice de formare, un mod de fidelizare a personalului din sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor europene este crearea și derularea unor programe de instruire inovative cu rol de dezvoltare a lucrului în echipă, care să creeze funcționalitate în cadrul echipelor de proiect și motivația de a lucra pe termen lung în cadrul aceleiași echipe. Totodată, POAT 2014-2020 urmărește modernizarea metodelor de formare cu accent pe autoformare, utilizarea TIC în procesul de formare continuă, transfer de cunoștințe/managementul cunoașterii, imersiune în instituții europene similare etc.

Pentru domenii specifice, se urmărește formarea personalului care gestionează fondurile ESI în instituții europene de specialitate, selectate pe baza reputației și performanței în domenii specifice de interes pentru coordonarea, gestionarea și controlul fondurilor ESI sau implicarea acestora pentru realizarea unor programe în România.

Notă: În textul programului sunt date exemple de operațiuni orientative care vor fi finanțate la fiecare acțiune.