



# MINISTERUL AFACERILOR EUROPENE

**Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale**

**Unitatea Centrală de Evaluare**

București, Bd. Mircea Vodă nr. 44, sector 3, tel. 021.302.52.00, fax. 021.302.52.64, [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)

---



## Planul multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică pentru perioada 2013-2015

Versiunea noiembrie 2012

## Cuprins

Acronime .....	2
1. Secțiunea I: Introducere .....	4
1.1 Cadrul general al POAT .....	4
1.2 Planul multianual de evaluare POAT 2007-2013 .....	5
a) <i>Evaluarea intermediară a POAT</i> .....	6
b) <i>Evaluarea capacității de absorbție a POAT</i> .....	8
2. Secțiunea II: Planul Multianual de Evaluare POAT pentru perioada 2013-2015 .....	10
2.1. Listă indicativă a evaluărilor propuse pentru perioada 2013-2015, aria de cuprindere a acestora, metodele indicative de evaluare .....	11
2.2. Calendarul de implementare .....	13
2.3. Strategia pentru a asigura utilizarea și comunicarea rezultatelor evaluărilor .....	15
2.4. Resursele umane implicate în implementarea planului multianual de evaluare POAT 2013-2015 .....	15
2.5. Bugetul estimativ pentru implementarea planului multianual de evaluare a POAT 2013-2015 .....	15
2.6. Activitatea de instruire necesară (training map). .....	16
Anexa 1: Rezumat executiv - <i>Evaluarea ex-ante a POAT</i> .....	17
Anexa 2: Rezumat executiv al <i>primei evaluări intermediare a POAT</i> .....	19
Anexa 3: Rezumat executiv " <i>Evaluarea capacității de absorbție a POAT</i> " .....	28

## **Acronime**

AA - Autoritatea de Audit

ACIS – Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale

ACP - Autoritatea de Certificare și Plată

ADI – Asociații de Dezvoltare Intercomunitară

ANRMAP - Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice

AP – Axă Prioritară

CCAT - Comitet de Coordonare pentru Asistență Tehnică

CE - Comisia Europeană

CM - Comitet de Monitorizare

CSNR - Cadru Strategic Național de Referință

DAT - Direcția Asistență Tehnică

DCS - Direcția Coordonare Sistem

DMI – Domeniu Major de Intervenție

FAT - Facilitatea de Asistență Tehnică

FC - Fondul de Coeziune

FEDR - Fondul European de Dezvoltare Regională

FSE - Fondul Social European

GL - Grupuri de Lucru

GLT – Grupuri de Lucru Tematice

INS - Institutul Național de Statistică

ISC - Instrumente Structurale și de Coeziune

OI - Organism Intermediar

PO – Programe Operaționale

PO DCA – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

POAT - Programul Operațional Asistență Tehnică

PR – Public Relations

SM – Stat Membru

SMIS - Sistemul Unic de Management al Informației

TI&C – Tehnologia Informației și Comunicare

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

UCE - Unitatea Centrală de Evaluare

UCVAP – Unitatea Centrală pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice

UDCF - Unitatea de Dezvoltare și Coordonare a Formării

UIP - Unitatea de Implementare a Proiectelor

## 1. Secțiunea I: Introducere

### 1.1 Cadrul general al POAT

Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) are drept obiectiv asigurarea unui proces de implementare a instrumentelor structurale în România în conformitate cu principiile și regulile de parteneriat, programare, evaluare, comunicare, management, inclusiv management financiar, monitorizare și control, pe baza responsabilităților împărțite între Statele Membre și Comisia Europeană, în acord cu prevederile Regulamentului nr. 1083/2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune. Întrucât programul răspunde unor nevoi identificate pentru întregul sistem de management și implementare a instrumentelor structurale, comune în unele cazuri pentru o categorie de actori, programul este prin natura sa orizontal.

Împreună cu axele de asistență tehnică din cadrul celorlalte programe operaționale, POAT va contribui semnificativ la realizarea priorității tematice identificate în Cadrul Strategic Național de Referință, și anume *“Construirea unei capacități administrative eficiente”*.

*Obiectivul global* al Programului Operațional Asistență Tehnică este de a *asigura sprijinul necesar procesului de coordonare și de a contribui la implementarea și absorbția eficiente, eficiente și transparente a instrumentelor structurale în România.*

Obiectivele specifice ale POAT sunt următoarele:

- 1. Asigurarea sprijinului necesar și a instrumentelor corespunzătoare unei coordonări și implementări eficiente și eficiente a instrumentelor structurale pentru perioada 2007-2013 și pregătirea viitoarei perioade de programare a instrumentelor structurale.*
- 2. Asigurarea unei diseminări coordonate la nivel național a informațiilor generale privind Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune și implementarea unui plan de comunicare la nivelul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale în conformitate cu Strategia Națională de Comunicare pentru instrumente structurale.*

În vederea atingerii acestor obiective, au fost identificate următoarele axe prioritare:

- ◇ *Axa prioritară 1 – Sprijin pentru implementarea instrumentelor structurale și coordonarea programelor*
- ◇ *Axa prioritară 2 – Dezvoltarea în continuare și sprijin pentru funcționarea Sistemului Unic de Management al Informației*
- ◇ *Axa prioritară 3 – Diseminarea informațiilor și promovarea instrumentelor structurale.*

Cele trei axe prioritare sunt implementate prin 10 domenii majore de intervenție, după cum urmează:

- 1.1. Sprijin pentru managementul și implementarea Instrumentelor Structurale;
- 1.2. Evaluare;
- 1.3. Formare orizontală în domeniul gestionării programelor/proiectelor;
- 1.4. Funcționarea Autorității de Management pentru POAT, a ACIS, a Autorității de Certificare și Plată și a Autorității de Audit;
- ◇ 2.1 Dezvoltarea și mentenanța SMIS și a rețelei sale Digitale;
- ◇ 2.2 Funcționarea Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonatori;

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

- ◇ 2.3 Formarea utilizatorilor, distribuirea ghidurilor de proceduri și a manualelor de utilizator, precum și activități de informare privind SMIS;
- ◇ 2.4 Achiziția de echipamente și servicii TI&C;
- ◇ 3.1 Diseminarea informațiilor generale și derularea activităților de publicitate cu privire la instrumentele structurale alocate României,
- ◇ 3.2 Funcționarea Centrului de Informare pentru Instrumentele Structurale.

Implementarea programului este în responsabilitatea Autorității de Management pentru POAT, reprezentată de Direcția Asistență Tehnică din cadrul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale.

Bugetul total al POAT prevăzut pentru perioada 2007-2013 este de aproximativ 200,28 milioane euro, din care 170,24 milioane euro reprezintă contribuția comunitară (85%) și aproximativ 30,04 milioane euro reprezintă surse publice naționale (15%).

## 1.2 Planul multianual de evaluare POAT 2007-2013

Pentru perioada actuală de programare, obligația de a conduce evaluări sistematice ale programelor operaționale și regulile generale cu privire la aceste activități sunt prevăzute în Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006 din 11 iulie 2006, stabilind prevederile generale pentru Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune (articolele 37, 47 – 49).

În conformitate cu dispozițiile articolelor 47-49 din Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006, trebuie realizate trei tipuri de evaluări pentru POAT:

- o evaluare *ex-ante*
- evaluări *pe parcurs* (pe perioada de implementare a programului operațional)
- o evaluare *ex-post*

Regulamentele care guvernează Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune pentru perioada de programare 2007-2013 introduc, pentru prima dată, conceptul de *plan de evaluare*. În particular, art. 48(1) din Regulamentul Consiliului (8216/06) prevede că Statele Membre:

*.... pot să elaboreze, după caz, în cadrul obiectivului Convergență, în conformitate cu principiul proporționalității enunțat la articolul 13, un plan de evaluare care să specifice în mod indicativ măsurile de evaluare care trebuie luate în diferitele etape ale procesului de implementare.*

În acest sens, a fost întocmit Planul Multianual de Evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, aprobat de Comitetul de Monitorizare al POAT în mai 2008 și revizuit prin procedură scrisă în august 2011. Acest plan multianual acoperea evaluările pe parcursul implementării POAT și a avut caracter indicativ, mai ales pentru ultimii ani ai perioadei de programare (datorită dificultăților evidente în prezentarea priorităților de evaluare cu mult timp înainte).

Planul multianual de evaluare POAT 2007-2013 a fost operaționalizat prin Planuri de Evaluare mai specifice și mai detaliate. Au fost elaborate doar două planuri anuale de evaluare, în 2009 și 2011, însă implementarea lor s-a realizat cu o întârziere de un an.

În urma analizei sistemului de evaluare a instrumentelor structurale realizată în cadrul proiectului "Dezvoltarea capacității de evaluare a unităților de evaluare din cadrul autorităților de management și ACIS", finanțat prin POAT, a fost evidențiată necesitatea unei mai bune integrări a planificării evaluării în ciclul de programare și faptul că cele mai multe exerciții de evaluare necesită o perioadă mai mare de un an pentru a se finaliza (perioadă la care se adăugă încă 6 luni pentru design). Prin urmare, a fost recomandată comasarea planurilor de evaluare specifice într-un singur plan de evaluare pentru o perioadă de trei ani.

#### Evaluări realizate de la începutul perioadei de programare

##### **a) Evaluarea intermediară a POAT<sup>1</sup>**

**Prima evaluare intermediară a POAT**, aferentă perioadei de programare 2007-2013, s-a desfășurat în intervalul octombrie 2009 – august 2010.

Evaluarea intermediară a implicat formularea unor concluzii și recomandări pentru 21 de întrebări de evaluare, grupate în funcție de cinci criterii principale: "relevanță", "consistență", "eficiență", "eficacitate" și "impact". De asemenea, termenii de referință au inclus alte șapte întrebări specifice vizând anumite Domenii Majore de Intervenție.

#### **Principalele concluzii care s-au desprins din această evaluare au fost:**

- La sfârșitul anului 2009, progresul implementării POAT era situat la un nivel foarte scăzut. Deși structura instituțională pentru managementul programului era funcțională, majoritatea intervențiilor prin POAT nu fuseseră încă lansate sau fuseseră oprite;
- Atât factorii de ordin intern (criza de personal, supraîncărcare cu sarcini), cât și extern (criza economică, probleme legate de achizițiile publice, legislația finanțelor publice, capacitatea beneficiarilor și procedurile de aprobare) nu au permis o implementare mai eficace a POAT;
- La sfârșitul anului 2009, POAT nu contribuise esențial la susținerea problemelor orizontale, în special în domeniul de interes, precum achizițiile publice și ajutorul de stat;
- Continuarea asistenței de pre-aderare și în perioada 2007-2008 a scăzut nivelul cererii de resurse POAT, o serie de probleme, a căror rezolvare fusese programată prin accesarea POAT, fiind parțial rezolvate prin accesarea de resurse specifice perioadei de pre-aderare și alte forme de sprijin extern;
- Politicile și reglementările orizontale au solicitat un sprijin adecvat din partea factorilor interesați cu rol de reglementare. Acest lucru a însemnat validarea și implicarea pe termen lung a unor instituții precum: UCVAP, ANRMAR și Consiliul Concurenței;
- Sprijinul acordat Coordonatorilor de Poli reprezintă o metodă adecvată pentru a stimula coordonarea orizontală la nivel local;
- Sprijinul acordat pentru acoperirea bonusului de 75% este relevant în vederea asigurării unui nivel critic de expertiză și motivare, astfel încât implementarea IS să fie una eficientă;

---

<sup>1</sup> Rezumatul executiv este inclus în Anexa 2

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

- Un număr de Grupuri de Lucru (GL) tematice funcționează ca un “sistem de avertizare rapidă” pentru eventualele suprapuneri dintre POAT și asistența tehnică specifică altor PO. Cele mai importante GL pentru coordonarea AT sunt cele responsabile de evaluare, formare, comunicare și SMIS;
- Un obiectiv cheie al POAT este reprezentat de dezvoltarea unei culturi comune de evaluare în România în cadrul sistemului de management al IS, însă conceptul de cultură de evaluare existent în România nu este adaptat la domeniul IS. Sprijinul POAT pentru evaluarea intervențiilor finanțate din fonduri publice rămâne relevant;
- Mecanismul de furnizare a formării, UDCF și GLT, necesită îmbunătățiri în vederea asigurării unui cadru coerent și a unor instrumente comune specifice nevoilor de instruire în domeniul IS; perioada de timp dintre momentul programării și începerea efectivă a sesiunilor de formare a fost una considerabilă, fiind necesară o nouă evaluare a nevoilor. Nu a existat deloc formare destinată beneficiarilor, deși majoritatea problemelor de implementare sunt la nivelul acestora;
- Rețeaua de coordonare SMIS este critică pentru funcționarea sistemului și necesită susținere POAT. Același lucru este valabil și pentru funcția de help-desk pentru SMIS. Recrutarea personalului contractual, deși binevenită în principiu, a fost îngreunată de reglementările existente. Desfășurarea de sesiuni de formare specifice SMIS, precum și elaborarea de manuale facile sunt aspecte importante pentru reducerea numărului erorilor din sistem, beneficiind în acest sens de sprijin POAT. Cererea de echipamente specifice SMIS a fost supraevaluată în etapa de programare, cel puțin pentru perioada 2007-2011, din cauza faptului că finanțarea disponibilă prin programele de pre-aderare nu a fost luată în considerare în mod adecvat; Infrastructura existentă la nivel central și regional asigură funcționarea SMIS în parametri normali. Pe termen scurt și mediu, numărul contractelor de furnizare de echipamente este probabil să crească, majoritatea echipamentului SMIS fiind aproape de epuizarea duratei de utilizare în parametri normali, atât din punct de vedere economic, cât și tehnic;
- Începerea cu întârziere a cursurilor specializate pentru utilizatorii SMIS a condus la întârzieri operaționale și erori;
- Baza de date paralelă administrată de către AM POS DRU (ActionWeb) nu poate fi corelată ușor cu SMIS, motivul fiind existența unor diferențe între datele cerute de SMIS și ActionWeb. Un singur sistem integrat de management al informației va conduce la eficientizarea gestionării și implementării IS. Se așteaptă ca dezvoltările ulterioare ale SMIS, finanțate prin POAT, să conducă la crearea acestui sistem integrat;
- Proiectul Facilitatea de Asistență Tehnică (FAT), gândit ca pilon central al unei modalități noi de management al achizițiilor (prin intermediul unor contracte cadru), a fost vag definit și amânat foarte mult;
- Datele disponibile sugerează că nivelul de cunoaștere a IS de către publicul larg este încă unul scăzut.
- Programarea inițială, bazată pe o evaluare a nevoilor la nivelul anului 2007, rămâne valabilă și în anul 2010.



*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

- Obiectivele de comunicare și informare sunt departe de a fi atinse, progresul la nivel de implementare fiind, la momentul evaluării, unul foarte scăzut. Motivele neatingerii acestor obiective sunt legate de probleme interne (funcționarea Direcției Coordonare de Sistem - DCS), precum și de probleme externe (personal neadecvat, procedura de achiziții publice complicată).
- Centrul de Informare pentru IS constituie coloana vertebrală pentru Planul de Comunicare, nevoia ca acesta să fie dezvoltat fiind una critică.

Rezumatul executiv al raportului de evaluare este prezentat în Anexa 1.

***b) Evaluarea capacității de absorbție a POAT<sup>2</sup>***

În perioada ianuarie – iunie 2012, a fost realizată “Evaluarea capacității de absorbție a POAT”. **Obiectivul evaluării** a fost acela de a îmbunătăți calitatea, eficacitatea și coerența asistenței prin furnizarea unei *analize riguroase a potențialului de absorbție a POAT*, precum și a *riscului neutilizării fondurilor alocate programului*, prin evaluarea pericolului dezangajării automate a fondurilor în anii următori și prin realizarea unor propuneri de opțiuni adecvate de realocare a posibilelor fonduri neutilizate în cadrul programului sau către alte programe. În plus față de realizarea previziunilor financiare, evaluarea a vizat realizarea unei analize a capacității beneficiarilor AP2 și AP3 care afectează planificarea și gestionarea proiectelor. Metodologia de evaluare a acestei evaluări a inclus *cercetarea de birou, interviuri și focus grupuri, chestionare, instrument de previziune financiară* (modelul LOTHAR – model utilizat pentru elaborarea previziunilor financiare pentru absorbția fondurilor Structurale și de Coeziune).

**Principalele concluzii evidențiate de această evaluare au fost:**

- În baza proiectelor contractate, alocările pentru AP2 și AP3 nu vor fi folosite în întregime dacă nu sunt introduse măsuri suplimentare până la sfârșitul perioadei de programare. Pentru ambele axe prioritare (AP2 și AP3), contractarea, plățile și certificarea sunt cu mult în urma nivelurilor relevante ale alocărilor financiare;
- Rata de contractare pentru AP1 este bună și, în cazul în care accelerarea suplimentară, identificată în perioada ianuarie – mai 2012, se va menține, până în data de 31.12.2013, se așteaptă să fie contractate aprox. 186% din fonduri, în scenariul cu portofoliul+ de proiecte. Diferitele DMI-uri ale AP1 urmează căi diferite, DMI1.1 depășind celelalte 3 DMI-uri în ceea ce privește contractarea, plățile și certificarea. Conform scenariului de bază, numai pentru DMI1.1 nu există pericolul dezangajării, în timp ce celelalte 3 DMI-uri sunt în pericol încă din acest an. Cu toate acestea, este de așteptat ca DMI 1.2 să nu contribuie, după 2012, la intensificarea pericolului de dezangajare;
- Cei doi beneficiari principali ai AP2 și AP3 au în prezent o capacitate insuficientă în privința personalului de a absorbi mai multe proiecte decât cele deja contractate. Sarcinile curente la care se adaugă sarcinile legate de implementarea proiectelor necesită întreaga capacitate a personalului deja angajat. De aceea, fără măsuri suplimentare, beneficiarii nu vor putea să

---

<sup>2</sup> Rezumatul executiv este inclus în Anexa 3

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

absoarbă (complet) proiectele din portofoliu. De aceea, atât pentru Compartimentul de Informare, cât și pentru Serviciul Coordonare SMIS, capacitatea ar putea fi generată prin internalizarea și externalizarea activităților. Pentru ambele structuri este necesară angajarea de personal suplimentar. Pe lângă aceasta, posturile blocate și vacante trebuie să fie ocupate;

- În ceea ce privește opțiunile de implementare a mai multor proiecte prin adăugarea proiectelor din portofoliu, s-a concluzionat că:
  - Pentru AP2, lista activităților din portofoliu este destul de completă. Singurele aspecte care ar putea fi adăugate sunt activitățile care pot fi externalizate de Unitatea SMIS. Aceasta nu ar necesita costuri eligibile, activități, solicitanți sau grupuri țintă în plus.
  - AP3 oferă deja destule posibilități și nu există schimbări generale necesare legate de costurile eligibile, activități, solicitanți și grupuri țintă;
- Chiar dacă portofoliul și proiectele convenite în timpul focus grupurilor sunt luate în considerare (scenariul portofoliului+), la rata curentă de certificare, atât AP2, cât și AP3 nu și-ar îndeplini alocările pentru 2007. Pentru AP2, scenariul care ia în calcul portofoliul curent de proiecte indică niveluri de contractare chiar sub alocările din 2010, adică mai puțin de jumătate din alocări se așteaptă să fie contractate. Previziunile de contractare pentru AP3 indică de asemenea că nu se așteaptă ca alocările să fie contractate cu și fără proiectele din portofoliul de proiecte. Chiar dacă proiectele din portofoliu sunt incluse în previziune, contractarea ar fi de aproximativ jumătate din alocări;
- AP1 este „motorul” POAT. Inventarul noilor idei de proiecte bazate pe experiența internațională și pe nevoile beneficiarilor implicați indică faptul că nu este necesară amendarea în mare măsură a eligibilității costurilor sau activităților. În ceea ce privește solicitanții, sunt necesare unele modificări;
- Analizând creșterea absorbției, este de notat că scenariul care ia în calcul portofoliul+ este mai optimist pentru AP1 în comparație cu AP2 și AP3. La ritmul actual al absorbției accelerate din 2012 va exista o certificare proiectată de 46 mil. RON mai mult decât angajamentul actual pentru AP1 la sfârșitul anului 2015, dacă sunt implementate toate proiectele din scenariul care ia în calcul portofoliul+. Rezultatele scenariilor LOTHAR+ sugerează ca nivelul de contractare prevăzut în portofoliul+ va schimba valorile certificate cu 93 mil RON, dacă se ia în considerare și cele mai recente informații până la mai 2012.

Rezumatul executiv al raportului de evaluare este prezentat în Anexa 2.

## 2. Secțiunea II: Planul Multianual de Evaluare POAT pentru perioada 2013-2015

În vederea creionării viitoarelor programe operaționale și a sistemelor de implementare este necesară colectarea dovezilor privind impactul intervențiilor și identificarea cazurilor de succes sau a problemelor logicii intervențiilor și mecanismelor de implementare. Până în acest moment, cele două evaluări realizate la nivelul POAT au avut cu preponderență, un caracter operațional, urmărind sprijinirea implementării programului și a capacității de absorbție. Există puține dovezi reieșite din evaluările realizate în legătură cu efectele și schimbările pozitive la care programul contribuie și care pot oferi răspunsuri cu privire la ce intervenții au funcționat sau nu, în termeni de atingere a obiectivelor, precum și care sunt motivele.

În acest sens, scopul Planului Multianual de Evaluare POAT 2013-2015 este de a planifica evaluări de impact al intervențiilor finanțate din POAT care să servească unei mai bune cunoașteri a efectelor acestora în perspectiva creionării viitoarelor acțiuni de asistență tehnică pentru perioada 2014-2020. În plus, acest plan este un exercițiu de pregătire pentru funcția de evaluare a programelor, având în vedere noutățile propunerii de regulament cu privire la evaluare, obligativitatea efectuării evaluărilor de impact și instituirea de sisteme de indicatori de rezultat și date statistice adecvate. În acest sens, sunt propuse evaluări de impact la nivelul domeniilor majore de intervenție sau, după caz, a axelor prioritare.

Planul de evaluare ia în considerare rezultatele proiecției financiare a Sistemului LOTRAR+ realizat în cadrul Evaluării capacității de absorbție a POAT, finalizată în iunie 2012:

	2012	2013	2014	2015
DMI-uri	Plăți (%)	Plăți (%)	Plăți (%)	Plăți (%)
1.1. Sprijin pentru managementul și implementarea Instrumentelor Structurale	42,71%	133,1%	173,2%	183,7%
1.2. Evaluare	17,00%	79,8%	112,5%	138,7%
1.3. Formare orizontală în domeniul gestionării programelor/proiectelor	14,27%	18,8%	33,3%	42,9%
1.4. Funcționarea Autorității de Management pentru POAT, a ACIS, a Autorității de Certificare și Plată și a Autorității de Audit	19,44%	19,3%	23,2%	29,9%
2.1 Dezvoltarea și mentenanța SMIS și a rețelei sale Digitale	2,04%	28,9%	45,0%	45,0%
2.2 Funcționarea Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonatori	0,6%	12,1%	19,3%	19,5%
2.3 Formarea utilizatorilor, distribuirea ghidurilor de proceduri și a manualelor de utilizator, precum și activități de informare privind SMIS	13,81%	25,3%	45,0%	53,9%
2.4 Achiziția de echipamente și servicii TI&C	5,54%	10,8%	12,2%	12,5%
3.1 Diseminarea informațiilor generale și derularea activităților de publicitate cu privire la instrumentele structurale alocate României	1,69%	5,8%	26,6%	26,6%
3.2 Funcționarea Centrului de Informare pentru Instrumentele Structurale	1,44%	17,0%	20,8%	33,1%

2.1. Listă indicativă a evaluărilor propuse pentru perioada 2013-2015, aria de cuprindere a acestora, metodele indicative de evaluare

Listă indicativă a evaluărilor propuse a fi realizate în perioada 2013-2015					
Axa prioritară	DMI	Tema evaluării	Metodele de evaluare propuse	Buget estimativ	Cerințe privind datele necesare evaluărilor propuse
AP1 Sprijin pentru implementarea instrumentelor structurale și coordonarea programelor	DMI 1.1. Sprijin pentru managementul și implementarea instrumentelor structurale	<b>Evaluarea impactului asistenței tehnice dedicate managementului și implementării instrumentelor structurale</b>	✓ Evaluarea de impact bazată pe teorie, prin identificarea logicii intervenției, testată prin studii de caz pe tipuri de proiecte (metodologie principală)	471.791 lei (fără TVA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Surse secundare: literatura de specialitate, date administrative extrase din SMIS cu privire la DMI 1.1., cereri de finanțare, rapoarte de progres</li> <li>✓ Surse primare: interviuri, grupuri focus</li> </ul>
	DMI 1.2 Evaluare	<b>Examinarea anuală a culturii de evaluare<sup>3</sup></b>	✓ Evaluare de impact bazată pe teorie, prin identificarea logicii intervenției și testare prin cercetare documentară, interviuri/ focus grupuri, sondaj on line	825.700 lei (fără TVA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Surse secundare: literatura de specialitate, date administrative privind DMI 1.2, cereri de finanțare, rapoarte de progres</li> <li>✓ Surse primare: sondaj, interviuri, grupuri focus</li> </ul>
	DMI 1.3. Formare orizontală în domeniul gestionării programelor/ proiectelor	<b>Evaluarea impactului acțiunilor de formare în domeniul IS derulate de ACIS</b>	✓ Evaluare de impact bazată pe teorie, prin identificarea logicii intervenției și testare prin interviuri, grupuri focus, sondaje	303.294 lei (fără TVA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Surse secundare: literatura de specialitate, date administrative extrase din SMIS privind DMI 1.3 cereri de finanțare, rapoarte de progres</li> <li>✓ Surse primare: interviuri, grupuri focus, sondaj</li> </ul>
	DMI 1.4. Funcționarea Autorității de Management pentru POAT, a ACIS, a Autorității de Certificare și Plată și a Autorității de Audit	-	-	-	-
AP2: Dezvoltarea în continuare și sprijin pentru funcționarea Sistemului Unic de Management al	DMI 2.1. Dezvoltarea și mentenanța SMIS și a rețelei sale digitale	-	-	-	-
	DMI 2.2.	-	-	-	-

<sup>3</sup> Contractul de evaluare se află în derulare

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

Informației <sup>4</sup>	Funcționarea Unității Centrale SMIS și a rețelei de coordonare				
	DMI 2.3. Formarea utilizatorilor, distribuirea ghidurilor de proceduri și a manualelor de utilizator, precum și activități de informare privind SMIS	-	-	-	-
	DMI 2.4. Achiziția de echipamente și servicii TI&C	-	-	-	-
AP3: Diseminarea informației și promovarea instrumentelor structurale	DMI 3.1. Diseminarea informațiilor generale și derularea activităților de publicitate cu privire la instrumentele structurale alocate României	<b>Evaluarea<sup>5</sup> impactului acțiunilor de diseminare a informației și de promovare a instrumentelor structurale</b>	Evaluare de impact bazată pe teorie și testată prin sondaje. Regresie spațială sau analiză multivariată a datelor obținute din sondaje pentru analizarea corelării opiniei publicului asupra utilizării fondurilor și rezultatele concrete ale proiectelor.	303.294 lei (fără TVA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Surse secundare: literatura de specialitate, date administrative extrase din SMIS privind AP 3, cereri de finanțare, rapoarte de progres</li> <li>✓ Surse primare: sondaje, focus grup</li> </ul>
	DMI 3.2. Funcționarea Centrului de Informare pentru Instrumentele Structurale				

<sup>4</sup> Va face obiectul unei evaluări ex-ante la nivelul Acordului de Parteneriat 2014-2020

<sup>5</sup> În aria acestei evaluări vor fi incluse nu numai DMI-urile 3.1 și 3.2 ale AP3 aferente POAT, dar și acțiunile de diseminare și promovare a IS finanțate din axele de asistență tehnică ale celorlalte Programe Operaționale, precum și acțiunile de promovare de la nivel de proiect

## 2.2. Calendarul de implementare

Implementarea planului multianual de evaluare POAT 2013 - 2015 debutează odată cu aprobarea planului revizuit și constă în elaborarea caietelor de sarcini necesare contractării evaluărilor, desfășurarea achiziției, derularea contractelor aferente și se finalizează cu diseminarea rezultatelor evaluărilor și, dacă este cazul, cu implementarea recomandărilor Rapoartelor de Evaluare.

Evaluările indicative propuse în planul multianual de evaluare pentru perioada 2013-2015 vizează în principal evaluarea impactului DMI-urilor 1.1, 1.2, 1.3, respectiv AP3 ale POAT și urmăresc să ofere un input consistent pentru programarea intervențiilor pentru viitoarea perioadă de programare 2014-2020.

Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015

Calendarul orientativ al implementării Planului Multianual de Evaluare a POAT pentru perioada 2013 – 2015

Activități	2012			2013												2014												2015									
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7			
Aprobarea PME POAT 2013-2015		▲																																			
Elaborare caiete de sarcini specifice , contractarea serviciilor, derularea contractelor de evaluare																																					
1.Evaluarea impactului asistenței tehnice dedicate managementului și implementării instrumentelor structurale																																					
2.Examinarea anuală a culturii de evaluare																																					
3.Evaluarea impactului acțiunilor de formare în domeniul IS derulate de ACIS																																					
4.Evaluarea impactului acțiunilor de diseminare a informației și de promovare a instrumentelor structurale																																					

Legendă

Elaborare caiet de sarcini	
Contractarea serviciilor	
Implementarea evaluării	
Raport final de evaluare	

### 2.3. Strategia pentru a asigura utilizarea și comunicarea rezultatelor evaluărilor

Rapoartele de evaluare elaborate vor fi diseminate, astfel:

prin publicarea variantelor finale ale rapoartelor de evaluare (versiunea în limba română și limba engleză) pe următoarele site-uri:

- ✓ [www.poaat.ro](http://www.poaat.ro)
- ✓ [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)
- ✓ [www.evaluare-structurale.ro](http://www.evaluare-structurale.ro)

În cadrul reuniunilor de debriefing/ de discutare a recomandărilor (câte 1 reuniune pe fiecare contract de prestări servicii), la care vor participa principalii actori cheie ai evaluărilor;

Prin distribuire în formă printată către principalii actori cheie ai evaluărilor (responsabilii cu implementarea recomandărilor, responsabilii cu programarea viitoarei perioade de programare etc);

Prin prezentări realizate în cadrul reuniunilor Comitetului de Monitorizare a POAT;

Prin realizarea unor articole în Buletinele Informativ Trimestriale ale Centrului de Informare pentru Instrumente Structurale sau în Broșura de Asistență Tehnică.

### 2.4. Resursele umane implicate în implementarea planului multianual de evaluare POAT 2013-2015

Pentru a exercita funcțiunea de evaluare a POAT, a fost înființată Unitate Centrală de Evaluare (UCE) în cadrul ACIS.

În implementarea Planului Multianual de Evaluare POAT 2013-2015, în cadrul Unității Centrale de Evaluare a fost numit un manager de evaluare, responsabil cu evaluările care vizează POAT, al cărui rol principal este de a redacta caietele de sarcini aferente contractelor subsecvente, de a estima bugetul acestora, de a participa la selectarea ofertelor, de a supraveghea implementarea contractelor de prestări servicii, de a relaționa cu echipa de implementare a contractului, prin intermediul Liderului de echipă, și de a realiza controlul calității raportului de evaluare.

### 2.5. Bugetul estimativ pentru implementarea planului multianual de evaluare a POAT 2013-2015

**Bugetul estimativ** pentru contractarea serviciilor pentru realizarea evaluărilor cuprinse în acest plan este de 1.337.192 lei, respectiv 1.078.380 lei prețul fără TVA.

În funcție de activitățile care vor fi prevăzute în caietele de sarcini: specificații tehnice, elaborate pentru lansarea contractării evaluatorilor externi, bugetul estimat poate suferi modificări.



## 2.6. Activitatea de instruire necesară (training map).

Prin proiectele gestionate de Unitatea Centrală de Evaluare, managerul de proiect responsabil cu evaluarea POAT a beneficiat de instruire în domeniul evaluării în următoarele domenii, respectiv: instruire în domeniul evaluării la nivel avansat, metoda evaluării contrafactice de impact, metoda studiilor de caz. Pentru derularea acestor evaluări, este necesar ca în training mapul managerului de proiect responsabil cu evaluarea POAT să se includă participarea la instruirii care vor avea ca obiect metode aferente evaluării de impact, precum și la instruirii în domeniul logicii intervențiilor.

## **Anexa 1: Rezumat executiv - Evaluarea ex-ante a POAT**

### **Rezumat executiv**

Abordarea folosită de evaluator se bazează pe rolul fondurilor TA: de a ajuta derularea programelor. Performanța derulării depinde de doi factori de bază:

- Gestionarea adecvată a programului (personal, sisteme, instrumente, procese etc.)
- Existența unor proiecte suficiente pentru a absorbi fondurile („portofoliul de proiecte”)

Programul actual susține în mod clar primul factor. O consecință în acest sens este relevanța programului și faptul că obiectivele sale sunt coerente cu cele ale altor PO și CNSR, dar o altă consecință se referă la al doilea factor, care trebuie abordat în celelalte PO.

Versiunile preliminare ale programelor au fost asigurate de AM desemnată pentru PO AT. Aceste versiuni au inclus toate elementele și structurile relevante necesare pentru un PO, prin urmare au reprezentat o bază adecvată pentru evaluarea ex-ante.

Pe parcursul evaluării s-au organizat două sesiuni de feed-back, ambele cu participarea personalului Autorității de Management PO AT și a membrilor Grupului de Lucru pe Asistență Tehnică (GL), format din oficialități ale AM pentru PO sectoriale și regional, responsabile de prioritățile AT în cadrul PO.

Programul actual conține modificările propuse, discutate și acceptate de AM și GL – și raportul -, de asemenea, conține rezultatele relevante ale propunerii făcute de un expert specialist și ale unui atelier de lucru privind sistemul de indicatori al PO.

Pentru a prezenta pe scurt relevanța programului, evaluatorul a ajuns la concluzia că analiza și conceptul PO AT include cele mai importante provocări cu care se confruntă România din perspectiva coordonării gestionării instrumentelor structurale și de coeziune (ISC), un element esențial pentru îmbunătățirea capacității de absorbție. De asemenea, într-un context socio-economic mai larg, utilitatea programului este justificată printr-o clară nevoie de a avansa spre o execuție mai coordonată a programelor. Deși lipsa datelor disponibile în anumite domenii afectează oarecum claritatea analizei, principalele probleme sunt identificate corect, iar analiza susține obiectivul global al programului.

Obiectivele și măsurile propuse sunt corelate logic cu analiza situației, iar contribuția lor la obiectivul global este, de asemenea, clară. Evaluatorul propune câteva modificări minore pentru a îmbunătăți concordanța strategiei cu situația din România, în ceea ce privește operațiunile indicative propuse.

Strategia este în concordanță cu politicile naționale relevante și cu politicile și legislația UE. Natura sa complementară cu prioritățile AT reprezintă un important risc de suprapunere care poate fi gestionat eficient printr-o coordonare intensă în etapa de implementare.

Rezultatele preconizate sunt cuantificate suficient, iar țintele pot fi atinse în mod realist în perioada de programare actuală. Impactul real depinde foarte mult de modul în care activitățile programului pot fi coordonate cu prioritățile AT din alte PO, de modul în care această coordonare va putea ajuta AM a PO AT să asigure asistență relevantă în timp util altor entități din sistemul de management și implementare și, în cele din urmă, de măsura în care poate fi menținută flexibilitatea, permițând AM să rezolve problemele sistemice din timpul implementării.

Majoritatea activităților PO AT contribuie la dezvoltarea sistemelor instituționale sau informatice. Probabilitatea funcționării durabile și dezvoltării ulterioare a acestor sisteme („durabilitatea” lor) este mare, dat fiind angajamentul puternic al Guvernului României de a crește eficacitatea administrației publice.

Mecanismele de implementare sunt simple, numărul și calitatea personalului AM sunt suficiente. O implementare eficientă depinde mult de eficiența coordonării operaționale la nivel de Grup de Lucru (Comitetul Director propus de evaluator). La nivel de CM, este propusă extinderea parteneriatului cu factorii interesați în îmbunătățirea absorbției.

În concluzie, programul are în general o calitate suficientă și este bine elaborat. Se mai pot face câteva modificări minore care să urmărească îmbunătățirea impactului preconizat, fie prin ajustarea PO, fie la nivelul documentului de implementare (PC).

Anexa 2: Rezumat executiv al primei evaluări intermediare a POAT



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin POAT 2007-2013

**Evaluarea Intermediară a Programului Operațional Asistență Tehnică**

**Rezumat**

**Termeni de referință și metodologie**

Conform Termenilor de referință (TdR), obiectivul general al evaluării intermediare (EI) PO AT este acela de a contribui la implementarea cu succes a PO AT. În vederea atingerii acestui obiectiv, TdR implică formularea de concluzii și recomandări pentru 21 de întrebări de evaluare. Aceste întrebări sunt grupate în funcție de cinci categorii principale: "relevanță", "consistență", "eficiență", "eficacitate" și "impact". TdR includ, de asemenea, alte șapte întrebări suplimentare vizând anumite Domenii Majore de Intervenție (DMI).

Pentru a putea formula răspunsurile cerute, echipa de proiect a folosit o gamă variată de metode, precum cercetarea de birou, folosirea diagramelor, interviuri, focus grupuri, evaluări în profunzime, precum și analiza indicatorilor. Factorii interesați în cazul POAT includ ACIS, beneficiarii (toate Direcțiile ACIS, Autoritatea de Audit, Autoritatea de Certificare și Plată, alte AM și OI), precum și furnizorii de servicii și beneficiarii individuali ai proiectelor POAT. Evaluarea a implicat consultări cu experți media și PR, dar și cu reprezentanți ai comunității de evaluare.

Evaluarea intermediară s-a desfășurat în perioada octombrie 2009 – august 2010. Evaluarea a vizat perioada de până la 31 decembrie 2009, cu excepția cazurilor în care există mențiuni specifice<sup>6</sup>.

**Concluzii și Recomandări**

**Relevanță**

- I 1: Analiza cuprinsă în Programul Operațional este fundamentată pe indicatori specifici perioadei 2004-2007. Care sunt schimbările importante care au intervenit din momentul programării și care sunt cele așteptate?
- I 2: În ce măsură schimbările contextului afectează relevanța POAT?
- I 3: Sunt încă relevante Axele Prioritare și Domeniile Majore de Intervenție subsecvente?
- I 4: Care sunt nevoile pe termen lung ce trebuie rezolvate prin intermediul POAT în ceea ce privește dezvoltarea și funcționarea SMIS?

<sup>6</sup> Acolo unde este relevant, datele utilizate în cadrul raportului sunt actualizate la nivel de martie 2010.

## **Concluzii principale**

Recesiunea economică a invalidat predicțiile și indicatorii definiți la nivel macroeconomic în momentul programării POAT (2007). Cu toate acestea, POAT rămâne relevant pentru toți beneficiarii, răspunzând în linii mari nevoilor actuale ale acestora. Nu se justifică în acest caz ajustarea PO pe motiv că acesta nu ar acoperi nevoile beneficiarilor.

Continuarea asistenței de pre-aderare și în perioada 2007-2008 a scăzut nivelul cererii de resurse POAT. La sfârșitul anului 2009, o serie de probleme, a căror rezolvare a fost programată prin accesarea de resurse POAT, fuseseră deja parțial rezolvate prin accesarea de resurse specifice perioadei de pre-aderare și alte forme de sprijin extern. Această situație vizează printre altele aspectele privind coordonarea, instruirea de bază a personalului privind Instrumentele Structurale (IS), dezvoltarea unei culturi de evaluare, informații generale privind IS, precum și capacitatea instituțională a ACIS, AA și ACP.

Politicile și reglementările orizontale nu pot fi clarificate și îmbunătățite prin POAT fără un sprijin adecvat din partea factorilor interesați cu rol de reglementare. Acest lucru înseamnă că asistența tehnică (AT) vizând îmbunătățirea achizițiilor publice sau managementul schemelor de ajutor de stat nu poate fi implementată cu succes decât prin validarea și implicarea pe termen lung a unor instituții precum: UCVAP, ANRMAR și Consiliul Concurenței.

Sprijinul acordat Coordonatorilor de Poli reprezintă o metodă adecvată pentru a stimula coordonarea orizontală la nivel local. Cu toate acestea, activitățile de coordonare pot fi implementate doar prin implicarea și dedicarea structurilor locale care gestionează proiecte integrate, precum Agențiile de Dezvoltare Intercomunitară.

Sprijinul acordat pentru acoperirea bonusului de 75% este relevant în vederea asigurării unui nivel critic de expertiză și motivare, astfel încât implementarea instrumentelor structurale să fie una eficientă.

Sprijinul POAT pentru evaluarea intervențiilor finanțate din fonduri publice rămâne relevant. Programarea inițială a fost însă fundamentată pe implementarea Strategiei Naționale de Evaluare (SNE) care manifestă întârzieri în implementare din cauza pasivității factorilor interesați responsabili de politicile elaborate la nivel național, aflați în afara controlului UCE/ACIS. În acest caz, UCE/ACIS a rămas singurul factor interesat de dezvoltarea unei culturi de evaluare, focalizată pe segmentul IS.

Activitățile de formare sprijinite prin POAT, așa cum au fost acestea gândite inițial, s-au fundamentat pe o evaluare aprofundată a nevoilor. 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. 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 a existat deloc formare destinată beneficiarilor, deși majoritatea problemelor de implementare sunt la nivelul acestora.

Există patru nevoi principale în ceea ce privește dezvoltarea pe termen lung a SMIS: (i) asigurarea compatibilității totale cu aplicațiile terților; (ii) îmbunătățirea nivelului de securitate a informațiilor; (iii) introducerea posibilității de personalizare a meniurilor sistemului pentru beneficiarii finali și (iv) asigurarea de formare continuă.

Rețeaua de coordonare SMIS este critică pentru funcționarea sistemului și necesită susținere POAT. Același lucru este valabil și pentru funcția de help-desk pentru SMIS. Recrutarea personalului contractual, deși binevenită în principiu, este îngreunată de reglementările existente. Desfășurarea de sesiuni de formare specifice SMIS, precum și elaborarea de manuale facile sunt aspecte importante pentru reducerea numărului erorilor din sistem, beneficiind în acest sens de sprijin POAT. Cererea de echipamente specifice SMIS a fost supraevaluată în

etapa de programare, cel puțin pentru perioada 2007-2011, din cauza faptului că finanțarea disponibilă prin programele de pre-aderare nu a fost luată în considerare în mod adecvat.

Deși după trei ani de la aderarea României la Uniunea Europeană se așteaptă un nivel rezonabil de cunoaștere a IS de către publicul larg, datele disponibile sugerează că acest nivel este încă unul scăzut. Programarea inițială, bazată pe o evaluare a nevoilor la nivelul anului 2007, rămâne valabilă și în anul 2010. Centrul de Informare pentru IS constituie coloana vertebrală pentru Planul de Comunicare, nevoia ca acesta să fie dezvoltat fiind una critică. Până în prezent, lipsa de acțiune privind dezvoltarea unei rețele la nivel național de informare impune implementarea unor măsuri urgente vizând implicarea activă a actorilor cheie la nivel local.

### **Recomandări principale**

AM POAT trebuie să includă pe lista beneficiarilor autoritățile publice responsabile de componenta orizontală a managementului achizițiilor publice (UCVAP, ANRMAP) astfel încât să poată fi îmbunătățite procedurile specifice acestui domeniu.

Se recomandă ca AM POAT să sprijine structurile locale implicate în managementul planurilor integrate de dezvoltare, de tipul ADI, prin extinderea eligibilității pentru sprijin POAT și către ADI-uri și membrii acestora. Instrumentul imediat pentru implementarea acestei recomandări este un set suplimentar de prevederi în proiectele destinate coordonatorilor de poli, , astfel încât acestea să poată fi folosite în vederea asigurării sprijinului pentru ADI-uri și membrii acestora.

### **Coerență și consistență**

**I 4:** Care este nivelul de coerență existent între axele prioritare de asistență tehnică ale celorlalte Programe Operaționale și POAT?

**I 5:** Sunt activitățile specifice Axelor Prioritare și Domeniilor Majore de Intervenție în acord cu dezvoltările în domeniu la nivel european și național?

### **Concluzii principale**

POAT este bine proiectat și dispune de mecanisme adecvate astfel încât să fie asigurată coerența în raport cu celelalte PO, precum și cu politicile europene și naționale relevante. Principii și instrumente coerente ghidează implementarea AT în ansamblul său. Există totuși diferențe semnificative între activitățile de AT desfășurate de către fiecare structură de coordonare în parte, iar performanța este una variabilă. Mecanismul de coordonare, implementat de către DAT/ACIS, asigură o platformă de diseminare a problemelor și de identificare a unor soluții adecvate pentru soluționarea acestora în vederea eficientizării implementării AT.

Influența Comitetului de Coordonare pentru Asistență Tehnică (CCAT) în ceea ce privește deciziile unităților de AT ale celorlalte PO este încă una limitată și variază de la un PO la altul, în principal din cauza diferențelor de poziționare a respectivelor unități în cadrul instituțiilor gazdă. Un număr de Grupuri de Lucru (GL) tematice pot astfel funcționa ca un "sistem de avertizare rapidă" pentru eventualele suprapuneri dintre POAT și asistența tehnică specifică altor PO. Cele mai importante GL pentru coordonarea AT sunt cele responsabile de evaluare, formare, comunicare și SMIS.

GL tematice nu sunt relevante doar pentru coordonarea AT și evitarea suprapunerilor, ele contribuie de asemenea la creșterea consistenței AT cu alte politicile mai cuprinzătoare referitoare la îmbunătățirea administrației publice. Acest lucru se aplică și modului în care intervențiile specifice POAT sunt corelate cu obiectivele și modul de implementare al PO DCA. Atât POAT, cât și PO DCA adresează probleme orizontale precum achiziții publice, evaluare, tehnologia informației, formare și comunicare.

## **Recomandări principale**

ACIS și AM POAT trebuie să îmbunătățească nivelul actual de coordonare, asigurându-se că reprezentanții fiecărui PO la nivel de CCAT și GL raportează direct directorilor respectivi din cadrul AM, astfel încât mandatul lor de coordonare să nu poată fi afectat (rol clar de leadership).

ACIS și direcțiile din cadrul acesteia responsabile de GL, trebuie să extindă criteriile acordării statutului de membru în cadrul GL tematic, astfel încât acestea să permită accesul ca observatori și altor actori cheie relevanți și totodată să reactiveze GL vizând Managementul și Controlul Financiar, astfel încât să poată fi extinsă activitatea în cadrul acestui domeniu orizontal.

ACIS, AM POAT și AM PO DCA trebuie să îmbunătățească coordonarea dintre POAT și PO DCA prin organizarea de întâlniri trimestriale comune în vederea monitorizării dezvoltării de ansamblu a capacității administrației publice. Unul dintre subiectele comune trebuie să vizeze evaluarea, având în vedere faptul că POAT trebuie să întărească coordonarea cu PO DCA în vederea susținerii unei culturi de evaluare în toate celelalte structuri ale administrației publice din România, bazându-se pe sprijinul Guvernului în vederea implementării agendei stabilite prin SNE.

## **Eficiență**

**I 6:** Sunt eficiente mecanismele și structurile specifice POAT?

**I 7:** Sunt implementate eficient Axele Prioritare și Domeniile Majore de Intervenție subsecvente?

## **Concluzii principale**

Actuala structură organizatorică, precum și procedurile elaborate, asigură baza pentru o funcționare adecvată a AM POAT. Unul dintre factorii importanți care limitează eficiența rămâne inexistența unei delimitări clare între personalul DAT cu funcții de AM și cel cu funcții legate de ACIS. Combinată cu un număr scăzut de personal, această situație scade capacitatea DAT de a gestiona numărul crescând de proiecte ce trebuie selectate, contractate și implementate pe toată perioada programului.

Există nevoia unei implicări pro-active a AM POAT în ceea ce privește relația cu beneficiarii actuali sau potențiali în vederea consilierii acestora pe probleme legate de achiziții publice și implementare, precum și în vederea dezvoltării proiectelor pentru o absorbție eficientă și eficace a resurselor POAT.

Implementarea eficientă a proiectelor specifice POAT este afectată de către procedurile de aprobare și semnare care durează deosebit de mult la nivelul beneficiarului (în special în cazul ACIS, dar și în cazul altor beneficiari POAT). O mare parte a întârzierilor se datorează numărului mare de aprobări necesare la nivel de Secretar de Stat.

Proiectul Facilitatea de Asistență Tehnică (FAT), gândit ca pilon central al unei modalități noi de management al achizițiilor (prin intermediul unor contracte cadru), a fost vag definit și amânat foarte mult.

Din momentul începerii perioadei de programare, este evident faptul că întregul mecanism de coordonare a activităților de formare - UDCF și GLT – a ajuns la maturitate. Însă, sistemul instituțional nu este încă suficient de bine structurat astfel încât să răspundă nevoilor curente, acest lucru ducând la un progres greoi în cazul DMI 1.3., cu un impact negativ asupra activităților viitoare de formare.

ACIS și ACP au fost active, asigurând proiecte adecvate în ceea ce privește numărul și varietatea acestora. AA a fost până acum mai puțin eficientă în depunerea de proiecte, aflându-se încă la început în dezvoltarea unei Unități de Implementare a Proiectelor (UIP).

La începutul perioadei de programare, aplicația SMIS nu oferea posibilitatea de integrare a tuturor funcțiilor necesare managementului și implementării IS. Acest lucru a condus la întâzieri semnificative în introducerea datelor, generând erori la introducerea și prezența în sistem a unor date incomplete. Sistemul este acum funcțional și operațional, deși nu poate încă răspunde tuturor nevoilor privind managementul și raportarea datelor specifice tuturor AM-urilor și OI-urilor. Acest lucru se datorează parțial faptului că procedurile specifice entităților anterior menționate au suferit modificări de la începerea implementării IS.

Instrumentele privind comunicarea și informarea care au fost deja dezvoltate, fie nu au fost folosite deloc (spot-uri media), fie nu au fost folosite cu maximă eficiență (site-urile [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro) și [www.poaat.ro](http://www.poaat.ro)).

### **Recomandări principale**

ACIS trebuie să se asigure de faptul că, în ceea ce privește rolul AM POAT, funcțiile DAT sunt separate clar de funcțiile ACIS, prin reorganizarea serviciilor subordonate (Serviciul Strategii - SS, Serviciul Implementare - SI, Serviciul de Management Financiar - SMF), după cum urmează:

- ❖ Crearea unui Birou separat POAT în cadrul SMF care să se ocupe exclusiv de funcțiile privind AM;
- ❖ Separarea funcțiilor de coordonare a activităților de formare din cadrul SI și crearea unei poziționări adecvate a UDCF în cadrul unui Birou separat de resurse umane, direct subordonat Directorului ACIS;
- ❖ Mutarea funcțiilor specifice de help desk de la nivelul SI la nivelul SS.

Se recomandă ca AM POAT să dezvolte, cât mai repede posibil, un ghid al beneficiarului care să detalieze toate obligațiile acestuia, precum și pașii specifici fiecărei etape de implementare a proiectului. Manualul trebuie să clarifice rolul specific al beneficiarilor, precum și rolul SI din cadrul DAT privind managementul procedurilor de achiziții publice, precum și furnizarea de formulare pentru toate documentele pe care trebuie să le depună beneficiarii.

ACIS trebuie să îmbunătățească capacitatea de a dezvolta sisteme bazate pe contracte cadru (precum FAT) în vederea implementării proiectelor POAT printr-o mai bună direcționare, prioritizare clară și separare judicioasă în loturi. ACIS, ca beneficiar principal al POAT, trebuie să crească eficiența în aprobarea proiectelor și să limiteze întârzierile în implementarea tuturor proiectelor POAT, la nivelul tuturor etapelor de implementare.

ACIS și AM POAT trebuie să-și întărească cooperarea cu ACP și AA prin susținerea capacității instituționale pentru implementarea proiectelor la nivelul acestor beneficiari.

ACIS și Unitatea Centrală SMIS (UC SMIS) vor trebui să îmbunătățească procedurile de corectare a erorilor prin optimizarea sistemului de securitate și a drepturilor de acces, prin scăderea nivelului de autoritate pentru trimiterea și primirea cererilor de corectare, permițând astfel coordonatorilor SMIS corectarea directă a unor greșeli uzuale. Ca și alternativă, ACIS poate externaliza corectarea erorilor către un contractor, în paralel cu dezvoltarea ulterioară a SMIS.

ACIS trebuie să folosească instrumentele de comunicare deja dezvoltate, prin difuzarea de urgență a spot-urilor publicitare, construirea unei interfețe prietenoase pentru utilizatori pentru [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro) care să aibă în vedere toate grupurile țintă, inclusiv societatea civilă, și îmbunătățirea website-ului [www.poaat.ro](http://www.poaat.ro), în sensul creșterii transparenței, prin asigurarea unei scurte descrieri a obiectivelor și a rezultatelor așteptate pentru fiecare proiect aprobat și contractat.



## Eficacitate

- I 8:** Care este nivelul actual al procesului în implementare?
- I 9:** Care este diferența dintre performanța planificată și cea efectivă?
- I10:** Care sunt factorii care contribuie la diferența dintre performanța planificată și cea efectivă?
- I11:** Este eficace nivelul de implementare al fiecărei Axe Prioritare și al fiecărui Domeniu Major de Intervenție (contribuie la atingerea obiectivelor POAT)?
- I 15:** În ce măsură asigură POAT standarde comune, instrumentele și informațiile necesare?
- I16:** În ce măsură contribuie POAT la dezvoltarea unei culturi comune de evaluare în cadrul sistemului administrativ pentru IS?
- I17:** În ce măsură asigură formarea finanțată prin POAT calificarea superioară a personalului din structurile relevante?
- I 18:** Cum asigură finanțarea POAT funcționarea eficientă a structurilor relevante?
- I 20:** În ce măsură contribuie activitățile de comunicare și asistență finanțate prin POAT la o mai bună funcționare a SMIS?
- I21:** Cât de bine sunt diseminate la nivel național informațiile generale privind Instrumentele Structurale cu ajutorul finanțării POAT? Există alternative pentru atingerea obiectivelor AP3?

## Concluzii principale

La sfârșitul anului 2009, progresul implementării POAT era situat la un nivel foarte scăzut. Deși structura instituțională pentru managementul programului este funcțională, majoritatea intervențiilor prin POAT nu au fost încă lansate sau au fost oprite. Privind lucrurile din perspectiva atingerii indicatorilor de realizare imediată, performanța programului la sfârșitul anului 2009 a fost sub așteptări, cu excepția câtorva întâlniri de coordonare la toate nivelurile și a sesiunilor de formare furnizate. Pentru mai mulți indicatori de realizare imediată, nu s-a putut monitoriza performanța din cauza faptului că activitățile programate fie au fost amânate, fie erau încă în curs de implementare.

Atât factorii de ordin intern (criza de personal, supraîncărcare cu sarcini), cât și extern (criza economică, probleme legate de achizițiile publice, legislația finanțelor publice, capacitatea beneficiarilor și procedurile de aprobare) nu au permis o implementare mai eficace a POAT. Majoritatea acestor factori au fost doar parțial prevăzuți în cadrul etapei de programare. AM POAT are un control limitat asupra factorilor interni, structura instituțională nepermițându-i un grad ridicat de libertate. AM POAT nu are competența necesară pentru a găsi soluții pentru majoritatea factorilor externi. Unele probleme instituționale pot fi rezolvate la nivel de conducere ACIS, toate celelalte probleme putând fi gestionate doar la cel mai înalt nivel decizional MFP (ex. anularea cerinței de aprobare la nivel de Secretar de Stat).

La sfârșitul anului 2009, POAT nu contribuise esențial la susținerea problemelor orizontale, în special în domenii de interes precum achizițiile publice și ajutorul de stat. Acest lucru reprezintă o vulnerabilitate semnificativă, având în vedere faptul că achizițiile publice sunt considerate un aspect deosebit de important, nu doar pentru implementarea POAT, dar și pentru implementarea altor PO. Toate AM-urile și OI-urile așteaptă soluții de la ACIS în vederea dezvoltării unui sistem de achiziții publice eficient. Problematika ajutorului de stat presupune, de asemenea, un sprijin transversal, însă beneficiarii privesc această nevoie ca fiind mai puțin acută.

Decizia de a finanța suplimentul de 75% pentru personalul cu funcții legate de implementarea IS a fost luată în anul 2004, la sugestia Comisiei Europene (CE). În anul 2009, Guvernul a ajuns la un acord cu CE privind cofinanțarea suplimentului prin POAT. Suplimentul reprezintă un instrument deosebit de util în motivarea personalului AM/OI în vederea menținerii nivelului de absorbție a fondurilor europene în parametrii optimi. Cu toate acestea, suplimentul poate duce la scăderea motivației personalului care își desfășoară activitatea în afara structurilor AM/OI, personal care nu este eligibil pentru a primi suplimentul, dar care are totuși contribuții directe sau indirecte la absorbția eficientă a IS.

Un obiectiv cheie al POAT este reprezentat de dezvoltarea unei culturi comune de evaluare în România în cadrul sistemului de management al IS, însă conceptul de cultură de evaluare existent în România nu este adaptat la domeniul IS. Nu există niciun mecanism de monitorizare a contribuției POAT la atingerea acestui obiectiv. Se resimte nevoia unui mecanism de monitorizare care să permită evaluarea calitativă și cantitativă a nivelului de dezvoltare a culturii de evaluare pentru IS precum și raportarea periodică a rolului POAT în atingerea acestui obiectiv.

Mecanismul de furnizare a formării, UDCF și GLT, necesită îmbunătățiri în vederea asigurării unui cadru coerent și a unor instrumente comune specifice nevoilor de instruire în domeniul IS. Activitatea acestora este cunoscută de către toți factorii interesați, însă mecanismul de identificare și prioritizare a nevoilor de pregătire profesională nu este încă actualizat, creând dificultăți în colectarea și consolidarea informațiilor și riscând să reducă eficiența activității la nivelul tuturor structurilor implicate.

Începerea cu întârziere a cursurilor specializate pentru utilizatorii SMIS a condus la întârzieri operaționale și erori. Sesiunile de instruire au fost ajustate, utilizând acum seturi de date reale preluate din teste și rulări demonstrative ale sistemului de producție, pentru a mai bună relevanță practică. Utilizatorii au fost regrupați, în funcție de domenii și interese profesionale comune, îmbunătățindu-se astfel focalizarea și impactul.

Infrastructura existentă la nivel central și regional asigură funcționarea SMIS în parametri normali. Pe termen scurt și mediu, numărul contractelor de furnizare de echipamente este probabil să crească, majoritatea echipamentului SMIS fiind aproape de epuizarea duratei de utilizare în parametri normali, atât din punct de vedere economic, cât și tehnic.

Baza de date paralelă administrată de către AM POS DRU (ActionWeb) nu poate fi corelată ușor cu SMIS, motivul fiind existența unor diferențe între datele cerute de SMIS și ActionWeb. Un singur sistem integrat de management al informației va conduce la eficientizarea gestionării și implementării IS. Se așteaptă ca dezvoltările ulterioare ale SMIS, finanțate prin POAT, să conducă la crearea acestui sistem integrat.

Obiectivele de comunicare și informare sunt departe de a fi atinse, progresul la nivel de implementare fiind, la momentul evaluării, unul foarte scăzut. Motivele neatingerii acestor obiective sunt legate de probleme interne (funcționarea Direcției Coordonare de Sistem - DCS), precum și de probleme externe (personal neadecvat, procedura de achiziții publice complicată).

Cu toate că Centrul de Informare trebuie considerat ca fiind factorul principal în procesul comunicațional specific IS, până la sfârșitul anului 2009 nu s-a întreprins nicio măsură în vederea creării acestui centru.

### **Recomandări principale**

Se recomandă ca AM POAT să dezvolte criterii și instrumente de monitorizare (evaluări tematice obișnuite) pentru intervențiile a căror cuantificare se dovedește a fi dificilă, inclusiv pentru sprijinul acordat coordonatorilor, precum și pentru estimarea progresului în cazul dezvoltării "culturii de evaluare". În ceea ce privește aspectul anterior menționat, UCE este sfătuită să elaboreze și să implementeze, cu ajutorul POAT, un instrument de evaluare anuală privind dezvoltarea culturii de evaluare în România.

În ceea ce privește suplimentarea cu 75% a remunerației acordate angajaților implicați în managementul IS, este recomandat ca Ministerul Finanțelor Publice, ACIS și AM POAT să clarifice diferența dintre beneficiarii potențiali stabiliți prin HG nr. 595/2009 și beneficiarii eligibili POAT (ex. personalul juridic din afară AM/OI). Pentru a se evita tensiunile dintre angajați privind acordarea suplimentului de 75%, o soluție ar fi crearea unui sistem echivalent de stimulente din resurse naționale.

ACIS trebuie să crească nivelul de calitate a expertizei privind achizițiile publice, atât la nivelul AM POAT, cât și la nivelul beneficiarilor, prin:

- ❖ Programe de instruire specifice dedicate achizițiilor publice derulate la nivelul personalului AM POAT, ACIS, ACP, AA, precum și la nivelul altor beneficiari, inclusiv pe teme precum: elaborarea

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

documentației tehnice pentru caietele de sarcini, elaborarea estimărilor bugetare, precum și redactarea cerințelor specifice fără afectarea concurenței;

- ❖ Îmbunătățirea capacității SI/DAT de a gestiona eficient problemele legate de achizițiile publice prin îmbunătățirea capacității Biroului Pregătire Proiecte și Achiziții Publice în sensul acordării sprijinului total pentru elaborarea părții administrative a Termenilor de Referință, procedura și grila de evaluare, adaptarea formularelor de contract, precum și procedurile de contractare și selecție; și
- ❖ Creșterea nivelului de expertiză externă prin operaționalizarea FAT.

Se recomandă ca ACIS să inițieze discuții periodice cu reprezentanți ai UCVAP și ANRMAP în vederea găsirii de soluții pentru blocajele întâmpinate în timpul derulării procedurilor de contractare, precum și în vederea promovării unei proceduri de achiziții publice flexibile, inclusiv a posibilității de fragmentare a intervențiilor, de folosire a unor metode de achiziție directă (precum cererea de oferte, negocierea directă și contractarea directă) și a unor măsuri strategice precum adoptarea acordurilor cadru.

Se recomandă ca ACIS să crească nivelul de cooperare în domeniul achizițiilor publice prin facilitarea colaborării între ACIS, AM-uri, OI-uri și instituțiile naționale cu rol de reglementare în domeniul achizițiilor publice.

AM POAT și ACIS trebuie să îmbunătățească cooperarea la nivel operațional prin extinderea Grupului de Lucru pentru Formare astfel încât acesta să implice și OI-urile ca observatori în cadrul procesului de identificare a nevoilor de instruire, prin creșterea transparenței UDCF/GLF, prin activarea de urgență a paginii web ACIS dedicată activităților de formare: [www.formarestructurale.ro](http://www.formarestructurale.ro).

ACIS, împreună cu DCS, trebuie să îmbunătățească nivelul de coordonare al SMIS astfel încât rolurile UC SMIS, precum și ale coordonatorilor SMIS să fie întărite, prin:

- ❖ Integrarea cât mai mult posibil a funcțiilor POS DRU, ActionWeb, în versiunile viitoare ale aplicației SMIS. Ca soluție provizorie, fără a aduce atingere dezvoltării unui sistem TIC unic pentru managementul și implementarea IS, se recomandă dezvoltarea unei interfețe care să transfere automat datele de la nivelul ActionWeb către SMIS. Procesul trebuie gândit ca unul cu două sensuri. Dezvoltarea SMIS trebuie să permită transferul datelor de la nivelul ActionWeb, iar AM POS DRU trebuie să se asigure că toate datele cerute de SMIS pot fi puse la dispoziție;
- ❖ Continuarea dezvoltării de aplicații conexe pentru SMIS, inclusiv prioritizarea implementării aplicației MySMIS;
- ❖ Traducerea manualelor de utilizare în limba română în paralel cu traducerea denumirilor câmpurilor aplicației SMIS;
- ❖ Organizarea de conferințe on-line sau de întâlniri sistematice între UC SMIS și coordonatorii regionali ai SMIS, asistate de manuale de proceduri în limba română, sesiuni de e-learning, tutoriale video, proceduri privind corelarea SMIS cu formatul standard al formularelor de aplicare, documente de rambursare și rapoarte tehnice de progres.

ACIS și DCS ar trebui să integreze funcția de help-desk SMIS într-un cadru mai larg pentru a organiza comunitatea de utilizatori. Se recomandă crearea unui portal care să conțină toate informațiile necesare legate de aplicația SMIS: proceduri, manuale, instrucțiuni, buletine informative, un forum pentru comunitatea de utilizatori SMIS și un help desk structurat pe cel puțin două nivele: unul dedicat tuturor utilizatorilor și celălalt pentru întrebări legate de PO.

ACIS, AM POAT și UC SMIS ar trebui să încurajeze utilizatorii SMIS de la toate nivelurile să achiziționeze sau să își actualizeze echipamentul TIC prin intermediul POAT, accesând fondurile disponibile ce au fost dedicate acestui scop. În cazul în care cererea este scăzută, atunci resursele ar putea fi realocate unor DMI mai active.

ACIS și AM POAT ar trebui să înființeze CI folosind actualul Centru de Informare gestionat de Departamentul pentru Afaceri Europene (DAE). În acest scop, conducerea ACIS ar putea să inițieze discuții cu conducerea DAE în

vederea încheierii unui acord inter-instituțional pentru transformarea Centrului Infoeuropa existent într-un CI pentru IS. Inițiativele în acest sens ar trebui să implice o strategie de branding pentru găsirea celei mai bune soluții în privința identității vizuale a Centrului (logo, mesaj, nume) și dezvoltarea unor instrumente care să sprijine CI, printre care:

- ❖ Transformarea portalului [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro) într-o platformă care să poată fi utilizată de toate grupurile țintă;
- ❖ Crearea unui call center pentru înregistrarea cererilor de informații specifice care necesită o perioadă mai lungă de timp pentru a primi un răspuns din partea personalului de la CI;
- ❖ Înființarea unei rețele cu puncte de informare regionale, prin dezvoltarea de relații cu parteneri de încredere ce sunt recunoscuți la nivel regional și local ca promotori ai inițiativelor locale.

## Impact

**I12:** Care a fost până în prezent contribuția POAT cu privire la: implementarea obiectivelor politicii de coeziune așa cum au fost stabilite prin Tratat; îndeplinirea obiectivelor fondurilor așa cum sunt prevăzute în Regulamentul Consiliului (CE) nr 1083/2006; implementarea *priorităților /obiectivelor prioritare* detaliate în Ghidul Strategic Comunitar despre coeziune și specificate în prioritățile stabilite în Cadru Național Strategic de Referință; atingerea obiectivului de promovare a competitivității și creării de locuri de muncă și în privința muncii depuse pentru realizarea obiectivelor din Liniile Directoare Integrate pentru Creștere Economică și Ocuparea Forței de Muncă 2005-2008.

**I13:** Care sunt realizările, provocările și perspectivele în ceea ce privește implementarea strategiei POAT?

**I14:** Pot fi identificate exemple de bune practici? Care sunt acestea și care este valoarea lor adăugată?

## Concluzii principale

Pornind de la obiectivele cheie ale CSNR 2007-2013 și anume de a consolida obiectivul strategic al politicilor economice și de coeziune socială ale României, precum și de a stabili legăturile potrivite cu politica Uniunii Europene, POAT contribuie indirect la realizarea politicii de coeziune prin asistența acordată implementării eficiente a intervențiilor IS.

Creșterea capacității publicului și autorităților centrale în ceea ce privește gestionarea și controlul IS este o prioritate identificată în CSNR. Această prioritate este abordată în actualul program cadru și este probabil să aibă un impact pozitiv asupra creării de locuri de muncă și stimulării creșterii economice, contribuind astfel la atingerea obiectivelor din Agenda Lisabona.

POAT sprijină coordonarea participativă pe mai multe niveluri care să cuprindă un număr mare de entități implicate în implementarea IS. Acest lucru oferă condițiile necesare pentru o implementare eficientă, eficientă și transparentă a IS, precum și resursele pentru o monitorizare permanentă, coordonare, schimb de bune practici și îmbunătățire a impactului general al AT în cadrul POAT și axele de AT din alte PO.

## Recomandări principale

ACIS și AM POAT ar trebui să continue să sprijine dezvoltarea complexei arhitecturi instituționale de coordonare compusă din mai multe comitee și GL în scopul de a asigura o mai bună coordonare ierarhică și tematică a IS.

### Anexa 3: Rezumat executiv "Evaluarea capacității de absorbție a POAT"



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin POAT 2007-2013

#### **Evaluarea capacității de absorbție a Programului Operațional Asistență Tehnică**

Obiectivul acestei evaluări este:

de a îmbunătăți calitatea, eficacitatea și coerența asistenței prin furnizarea unei analize riguroase a potențialului de absorbție a POAT, precum și a riscului neutilizării fondurilor alocate programului, prin evaluarea pericolului dezangajării automate a fondurilor în anii următori și prin realizarea unor propuneri de opțiuni adecvate de realocare a posibilelor fonduri neutilizate în cadrul programului sau către alte programe.

În acest scop, s-a răspuns la următoarele întrebări de evaluare:

- Până la sfârșitul perioadei de programare, vor fi utilizate în totalitate alocările pentru AP2 și AP3, în situația în care nu sunt adoptate măsuri suplimentare (de exemplu, noi costuri eligibile/ noi activități/ noi aplicanți/ noi grupuri țintă etc)?
- În ce măsură și în ce mod capacitatea redusă a beneficiarilor afectează planificarea și gestionarea proiectelor finanțate din AP2 și AP3? Care sunt sarcinile/ responsabilitățile beneficiarului care pot fi externalizate?
- Există schimbări referitoare la costuri eligibile/ activități/ aplicanți/ grupuri țintă etc care pot fi introduse, ce ar putea asigura creșterea cererii/ absorbției de fonduri din AP2 și AP3? Dacă da, vor schimba acestea în mod semnificativ probabilitatea utilizării depline a alocărilor financiare pentru AP2 și AP3 până la sfârșitul perioadei de programare?
- Care este potențialul de cheltuire a fondurilor din AP1 în anii următori, având în vedere evitarea dezangajării automate pentru POAT?
- Există noi costuri eligibile/ activități/ aplicanți/ grupuri țintă etc. care ar putea fi adăugate la cele deja eligibile astfel încât să se asigure creșterea absorbției pentru AP1?
- Care sunt opțiunile de realocare a fondurilor neutilizate (în cadrul PO sau către alte PO) și care ar fi efectele asupra țăintelor indicatorilor și a obiectivelor generale și specifice ale programului?

### **Situația actuală și pericolele legate de dezangajare**

În baza proiectelor contractate curente, putem observa următoarele tendințe:

- Axa Prioritară 1:
  - 121% contractare, până la sfârșitul anului 2013, luând în considerare accelerarea implementării din perioada ianuarie – mai 2012
  - Domeniul major de intervenție 1.1 (DMI 1.1) depășește restul programului în ceea ce privește contractarea, plățile și certificarea
- Axa Prioritară 2:
  - Contractarea a rămas în urmă, plata și certificarea pentru 2012 ar putea fi sub valoarea N +3/2
  - Pe baza datelor disponibile până în mai 2012, numai 13,4% din alocațiile pentru AP2 ar fi utilizate până la sfârșitul anului 2013
- Axa Prioritară 3:
  - Nivel de contractare puțin mai bun, dar plata și certificarea sunt scăzute.
  - Pe baza celor mai recente informații, disponibile până în mai 2012, contractarea va fi de 18,4% în anul 2013, având un impact negativ asupra plății și cerificării,

Principalul rezultat generat de LOTHAR+ pe baza informațiilor la 31.05.2012 este că, exceptând DMI 1.1 și DMI 2.3, toate celelalte domenii majore de intervenție sunt în pericol de dezangajare în 2012 și după 2012<sup>7</sup>.

DMI 1.1. nu este în pericol de dezangajare până în 2014, dar pentru DMI 2.3 se preconizează intrarea într-un deficit de certificare, începând cu anul următor. La nivelul POAT nu există pericol de dezangajare în 2012, dar programul se va confrunta cu riscuri semnificative începând cu anul următor, chiar dacă se iau în calcul proiectele din portofoliu. Pe de-o parte, ritmul certificării a crescut în prima jumătate a anului 2012, parțial datorită faptului că cererile de plată către Comisie au fost suspendate în a doua jumătate a anului 2011. Pe de altă parte, în 2013 se va aplica atât regula N+3 pentru 2010, cât și regula N+2 pentru 2011, ceea ce va conduce la o creștere abruptă a țintei de dezangajare și la o presiune crescută în a o atinge.

### **Factorii care obstrucționează capacitatea de absorbție**

Există mai multe aspecte care împiedică absorbția fondurilor:

- Proceduri îndelungate de aprobare și semnare de la nivelul beneficiarului
- Capacitatea limitată a beneficiarilor (în special pentru AP2 și AP3)
- Proceduri de achiziții complicate
- Piața de consultanță imatură
- Criza economică (cofinanțare redusă)
- Supraestimarea fondurilor necesare pentru POAT:
  - Analiza insuficientă a cadrului legal necesar pentru implementare (achiziții publice)
  - Supraestimarea nevoilor legate de echipamente
  - Subestimarea numărului de angajați și a calificării acestora
  - Supraestimarea costurilor anumitor activități necesare pentru îndeplinirea obiectivelor.

În special în ceea ce privește AP2 și AP3, există o problemă legată de capacitatea beneficiarilor de a absorbi fondurile. Numărul angajaților este insuficient pentru a absorbi mai multe proiecte decât cele care sunt deja contractate; sarcinile curente necesită întreaga capacitate. Drept consecință, din cele 34 de proiecte care fac parte din portofoliu pentru ambele priorități, există în prezent numai 4 proiecte finanțate prin AP2 și 2 prin AP3. În Unitatea SIMS, există oportunități de reducere a gradului de încărcare a personalului prin eficientizarea activității (proceduri de lucru, distribuția sarcinilor, mai puține sarcini ad-hoc), dar aceasta nu va oferi o soluție

<sup>7</sup> Riscul de dezangajare este calculat ca diferență dintre alocații și certificare (alocații cu un decalaj), conform regulii N+3/2, plus pre-finanțarea. Alocațiile pentru 2007 sunt realocate de-a lungul perioadei rămase de șase ani. În cadrul raportului, regula N+3/2 este calculată pornind de la alocații cu un decalaj de 3/2 ani luând în considerare și prefinanțarea.

pe termen scurt. Deci, pentru a spori capacitatea de absorbție a ambilor beneficiari, este necesar să se ocupe urgent posturile vacante din direcțiile vizate. În plus, angajarea de personal și externalizarea activităților legate de sarcinile curente ale acestora (de exemplu, funcția de help-desk pentru Unitatea de Coordonare SMIS și externalizarea implementării unor acțiuni din planul de comunicare pentru Compartimentul de Comunicare), precum și sarcinile legate de managementul proiectului.

De asemenea, este esențială stabilirea unei mai bune demarcații a sarcinilor și o mai bună cooperare legată de achiziții între serviciul de implementare și beneficiar deoarece există în prezent riscuri privind stabilirea obligațiilor și a răspunderii legale. Este nevoie de acorduri de implementare între aceste structuri. Pentru a crește capacitatea pe termen lung, este necesară îmbunătățirea procedurilor de implementare ale AM POAT, pregătirea unui manual special de proceduri al beneficiarului și revizuirea distribuirii sarcinilor în cadrul SC SMIS, precum și proceduri de lucru interne. Recomandări detaliate sunt furnizate în raportul privind analiza gradului de încărcare cu sarcini a personalului.

### **Posibilități de noi proiecte și consecințe pentru criteriile de eligibilitate**

Ca parte a evaluării, a fost făcut un inventar al posibilelor noi proiecte care ar putea fi adăugate la portofoliul de proiecte, în baza experienței internaționale. Rezultatul acestui exercițiu indică faptul că există în principal posibilități de a adăuga proiecte noi la portofoliul pentru AP1. Pentru a facilita acele idei de proiecte, sunt necesare unele amendamente legate de solicitanți (de exemplu, adăugarea Fundației Centrelor pentru Afaceri și Inovare, Institutului Național de Statistică, universităților etc). Pentru AP2, portofoliul existent de proiecte este complet, singurele activități noi identificate sunt activitățile Serviciului Coordonare SMIS ce ar putea fi externalizate. De asemenea, pentru AP3, nu este necesară modificarea criteriilor de eligibilitate deoarece oferă suficiente posibilități de a acoperi activitățile suplimentare identificate.

### **Previzionarea financiară în baza portofoliului de proiecte și a portofoliului+**

În baza portofoliului de proiecte disponibile și a ideilor de proiecte nou identificate de experți (portofoliu+), a fost realizată o previziune legată de contractare și certificare. Rezultatele la nivelul AP sunt prezentate mai jos:

**Tabelul 1: Scenariu privind contractarea și certificarea pe baza portofoliului de proiecte (în RON), pe baza datelor obținute până la sfârșitul anului 2011**

	Alcări (2015) <sup>8</sup>	Contractare - P (2015)	Contractare - P+ (2015)	Certificare - P (2015)	Certificare - P+ (2015).	Certificare - P+ (2015) –accel.
<b>POAT</b>	737 299 868	913 190 767	991 316 392	390 516 757	429 784 355	511 800 472
<b>AP_1</b>	358 575 162	744 804 862	794 948 237	302 170 950	325 601 578	404 947 824
<b>AP_2</b>	231 233 298	102 406 798	113 640 548	55 575 709	61 821 958	64 651 571
<b>AP_3</b>	147 491 408	65 979 107	82 727 607	32 770 099	42 360 819	42 201 077

\* Informațiile din coloanele 2+6 sunt bazate pe date până la finalul lui 2011. Informațiile din coloana 7 conțin cele mai recente date, până la luna mai 2012.

Pentru DMI 1.3, DMI 2.2-2.4 și DMI 3.2 nu este nicio diferență între portofoliul existent de proiecte (scenariul P) și portofoliul cu noi idei incluse (scenariul P+)

<sup>8</sup> Cifre preluate de la: Guvernul României, Ministerul Finanțelor Publice, Documentul cadru de implementare al Programului Operațional Asistență Tehnică 2007-2013

*Plan multianual de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică  
pentru perioada 2013-2015*

Conform scenariului P+, contractarea s-ar putea apropia de suma de 1 miliard RON pentru PO AT în ansamblu, ceea ce este mult peste alocări. Totuși, nu se așteaptă ca certificarea să crească semnificativ și, prin urmare, riscul de dezangajare rămâne.

Pe total, în scenariul P+ se așteaptă o creștere a contractării de aproape 600 mil Ron în comparație cu scenariul de bază și cu 78 mil. RON în comparație cu scenariul care ia în calcul portofoliul de proiecte, în special datorită AP1 (DMI 1.1). Creșterea certificării este de 200 și 40 mil. RON, comparativ cu scenariul de bază și respectiv cel cu portofoliul de proiecte. Dacă se ia în calcul accelerarea absorbției fondurilor POAT în primele cinci luni ale anului 2012, atunci se așteaptă ca certificarea să depășească 500 mil. RON. În acest scenariu nu se vor certifica 225 mil.



### Opțiuni de realocare

Prin includerea portofoliului existent de proiecte și a portofoliului+ în previziunea financiară, rezultatele pentru contribuția la pericolul dezangajării și insuficiența fondurilor sunt următoarele:

**Tabelul 2: Contribuție la pericolul de dezangajare în baza portofoliului de proiecte (+) (cifre în RON)**

		Scenariul portofoliului curent de proiecte		Scenariul portofoliului+		
	Fonduri rămase de contractat - 31.12.2012	Fonduri rămase de certificat - 31.12.2012	Contribuție la pericolul dezangajării Diferența dintre certificare și N +3/2 31.12.2012	Contribuție la pericolul dezangajării Diferența dintre certificare și N +3/2 31.12.2012	Contribuție la pericolul dezangajării: diferența dintre certificare și N+3/2 31.12.2012	Contribuție la pericolul dezangajării Diferența dintre certificare și N +3/2 31.12.2012
	Pe baza datelor obținute până la sfârșitul anului 2011		Pe baza datelor obținute până în luna mai 2012		Pe baza datelor obținute până la sfârșitul anului 2011	Pe baza datelor obținute până în luna mai 2012
<b>POAT</b>	2 799 009	629 294 164	-20 699 735	9 367 726	-20 699 735	9 367 726
<b>AP_1</b>	-293 105 533	261 330 945	33 609 642	59 228 288	33 609 642	59 228 288
<b>AP_2</b>	189 551 344	220 914 982	-26 270 664	-23 349 978	-26 270 664	-23 349 978
<b>AP_3</b>	106 353 198	147 048 237	-28 038 713	-26 510 584	-28 038 713	-26 510 584
<b>DMI_1.1</b>	-346 193 226	91 239 143	48 146 791	69 816 689	48 146 791	69 816 689
<b>DMI_1.2</b>	-18 057 141	34 156 502	-4 506 992	-2 048 059	-4 506 992	-2 048 059
<b>DMI_1.3</b>	35 530 262	67 351 176	-4 886 055	-4 308 904	-4 886 055	-4 308 904
<b>DMI_1.4</b>	35 614 572	68 584 124	-5 144 101	-4 231 439	-5 144 101	-4 231 439
<b>DMI_2.1</b>	57 393 620	59 042 696	-8 723 673	-10 366 089	-8 723 673	-10 366 089
<b>DMI_2.2</b>	24 498 856	34 000 681	-7 758 672	-7 667 356	-7 758 672	-7 667 356
<b>DMI_2.3</b>	29 678 833	30 917 410	-1 375 495	1 001 996	-1 375 495	1 001 996
<b>DMI_2.4</b>	77 980 035	96 954 194	-8 412 824	-6 318 530	-8 412 824	-6 318 530
<b>DMI_3.1</b>	71 491 867	100 437 318	-18 840 992	-17 312 863	-18 840 992	-17 312 863
<b>DMI_3.2</b>	34 861 332	46 610 919	-9 197 721	-9 197 721	-9 197 721	-9 197 721

Deoarece este nevoie de timp înainte ca proiectele, prevăzute în scenariile cu portofoliul de proiecte și portofoliul+, să genereze plăți, nu există diferențe majore între concluziile scenariilor de bază și cu portofoliul+ de proiecte, pentru 2012. Astfel, în baza scenariului cu portofoliul+ de proiecte, sunt identificate următoarele opțiuni:

- Realocarea de la AP2 și AP3 la DMI1.1 și DMI1.2 pentru a acoperi toată finanțarea insuficientă
- Realocarea din AP2 și AP3 numai către DMI1.1. Conform scenariului care ia în calcul portofoliul curent de proiecte și luându-se în considerare creșterea ratei contractării și a certificării în perioada ianuarie – mai 2012,, s-ar putea realoca rezonabil un total de 118 mil. RON, presupunând că se păstrează ritmul

curent de certificare. Această estimare se bazează pe diferența calculată dintre alocări și certificare în cadrul DMI 1.1. la sfârșitul anului 2015. În scenariul cu portofoliul+ de proiecte, această sumă ajunge la 132 mil RON.

- Realocarea de la alte PO către POAT pentru a răspunde ritmului de contractare al AP1 - nu poate fi considerată o opțiune viabilă având în vedere pericolul general al dezangajării pentru program
- Realocarea din POAT către alte PO - o opțiune viabilă, dar suma depinde de mai mulți factori, de exemplu, contractarea din 2012 și rata de certificare.

### **Consecințele pentru indicatori**

Dacă ar fi efectuate realocări în cadrul programului, aceasta ar putea afecta ușor obiectivul global. Efectele asupra indicatorilor diferă în funcție de opțiunea aleasă. AP1 și AP2 contribuie la obiectivul specific 1 (sprijin și instrumente corespunzătoare pentru implementarea instrumentelor structurale), realocarea din AP2 va afecta unii indicatori (de exemplu, ghiduri, evenimente legate de schimbul de experiență, zile de instruire). Dacă este aleasă opțiunea de a realoca fonduri către alte PO, ar putea fi amendate țintele pentru AP1 (de exemplu, numărul de studii și zile de instruire). Obiectivul specific 2 (comunicarea) va fi afectat de o posibilă realocare (prin reducerea țintelor cu privire la sensibilizarea publicului, și realizarea de studii). Totuși, nu toate realocările de fonduri vor implica o reducere a țintelor deoarece acestea sunt realizate la costuri mai mici.

### **Concluzii**

- În baza proiectelor contractate, alocările pentru AP2 și AP3 nu vor fi folosite în întregime dacă nu sunt introduse măsuri suplimentare până la sfârșitul perioadei de programare. Pentru ambele axe prioritare, contractarea, plățile și certificarea sunt chiar mult în urma nivelurilor relevante de alocări.
- Rata de contractare pentru AP1 este bună și, în cazul în care accelerarea suplimentară, identificată în perioada ianuarie – mai 2012, se va menține, până în data de 31.12.2013, se așteaptă să fie contractate aprox. 186% din fonduri, în scenariul cu portofoliul+ de proiecte. Diferitele DMI din AP1 urmează căi diferite, DMI1.1 depășind celelalte 3 DMI-uri în ceea ce privește contractarea, plățile și certificarea. Conform scenariului de bază, numai pentru DMI1.1 nu există pericolul dezangajării, în timp ce celelalte 3 DMI sunt în pericol încă din acest an. Cu toate acestea, este de așteptat ca DMI 1.2 să nu contribuie, după 2012, la intensificarea pericolului de dezangajare.
- Cei doi beneficiari principali ai AP2 și AP3 au în prezent o capacitate insuficientă în privința personalului de a absorbi mai multe proiecte decât cele deja contractate. Sarcinile curente la care se adaugă sarcinile legate de implementarea proiectelor necesită întreaga capacitate a oamenilor deja angajați. De aceea, fără măsuri suplimentare, beneficiarii nu vor putea să absoarbă (complet) proiectele din portofoliu.
- De aceea, atât pentru Compartimentul de Informare, cât și pentru Serviciul Coordonare SMIS, capacitatea ar putea fi generată prin internalizarea și externalizarea activităților. Pentru ambele structuri este necesară angajarea de personal suplimentar. Pe lângă aceasta, posturile blocate și libere trebuie să fie ocupate.
- În ceea ce privește opțiunile de implementare a mai multor proiecte prin adăugarea proiectelor din portofoliu, se poate concluziona că:
  - Pentru AP2, lista activităților din portofoliu este destul de completă. Singurele aspecte care ar putea fi adăugate sunt activitățile care pot fi externalizate de Unitatea SMIS (consultați secțiunea de mai sus). Aceasta nu ar necesita costuri eligibile, activități, solicitanți sau grupuri țintă în plus.
  - AP 3 oferă deja destule posibilități și nu există schimbări generale necesare legate de costurile eligibile, activități, solicitanți și grupuri țintă.

- Chiar dacă portofoliul și proiectele convenite în timpul focus grupurilor sunt luate în considerare (scenariul portofoliului+), atât AP2, cât și AP3 nu și-ar îndeplini alocările pentru 2007 la rata curentă de certificare. Pentru AP2, scenariul care ia în calcul portofoliul curent de proiecte indică niveluri de contractare chiar sub alocările din 2010, adică mai puțin de jumătate din alocări se așteaptă să fie contractate. Previziunile de contractare pentru AP3 indică de asemenea că nu se așteaptă ca alocările să fie contractate cu și fără proiectele din portofoliul de proiecte. Chiar dacă proiectele din portofoliu sunt incluse în previziune, contractarea ar fi aproximativ jumătate din alocări.
- Este clar că AP1 este „motorul” POAT. Inventarul noilor idei de proiecte bazate pe experiența internațională și pe nevoile beneficiarilor implicați indică faptul că nu este necesară amendarea în mare măsură a eligibilității costurilor sau activităților. În ceea ce privește solicitanții, sunt necesare unele modificări
- Analizând creșterea absorbției, este de notat că scenariul care ia în calcul portofoliul+ este mai optimist pentru AP1 în comparație cu AP2 și AP3. La ritmul actual al absorbției accelerate din 2012 va exista o certificare proiectată de 46 mil. RON mai mult decât angajamentul actual pentru AP1 la sfârșitul anului 2015, dacă sunt implementate toate proiectele din scenariul care ia în calcul portofoliul+. Rezultatele scenariilor LOTHAR + sugerează ca nivelul de contractare prevăzut în portofoliul+ va schimba valorile certificate cu 93 mil RON, dacă se iau în considerare și cele mai recente informații până la mai 2012.

#### **Recomandări**

- Îmbunătățirea capacității de absorbție prin dezvoltarea capacității la nivelul beneficiarului (pregătirea și implementarea proiectelor) și simplificarea procedurilor de autorizare a plăților. Este necesar un timp mai scurt de finalizare a certificării;
- Luarea în considerație a extinderii listei de activități și beneficiari din AP1 în baza proiectelor identificate;
- Luarea în considerație a opțiunilor de realocare prezentate;
- Asigurarea urmăririi ideilor de proiecte identificate;
- Îmbunătățirea mecanismelor și a procedurilor interne de achiziții;
- Urmărirea recomandărilor analizei gradului de încărcare cu sarcini a personalului.