

Document consultativ privind strategia și axele prioritare POAT 2014-2020

I. STRATEGIA POAT

A. Utilizarea POAT în perioada 2007-2013

Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2007-2013 a avut obiectivul de a asigura sprijinul necesar procesului de coordonare și de a contribui la implementarea și absorbția eficace, eficientă și transparentă a Instrumentelor Structurale (IS) în România, prin intermediul a trei 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 informației și promovarea instrumentelor structurale

Inițial, dat fiind cadrul instituțional de la nivelul anului 2007, sistemul instituțional de coordonare și gestionare a IS 2007-2013 a fost proiectat cu autorități de management și organisme intermediare în ministerele de resort și la nivelul Agențiilor de Dezvoltare Regională, structura de coordonare și autoritatea de certificare și plată fiind stabilite în cadrul Ministerului Finanțelor Publice. Pe parcursul implementării însă, având în vedere necesitatea de a întări coordonarea autorităților de management și organismelor intermediare, structura responsabilă de coordonarea sistemului a fost preluată ca departament în subordinea directă a Primului Ministru în aprilie 2011. Ulterior, în septembrie 2011, a fost înființat Ministerul Afacerilor Europene prin preluarea structurii de coordonare și a Departamentului de Afaceri Europene.

La sfârșitul anului 2012 a fost creat Ministerul Fondurilor Europene care a preluat, pe lângă această structură de coordonare, și personalul Autorității de Management Ex-ISPA și al Oficiului de Plăți și Contractare Phare.

POAT 2007-2013 a fost utilizat pentru înlăturarea blocajelor orizontale care au intervenit în implementarea IS, domeniile principale vizate fiind: achizițiile publice, conflictul de interese, clarificarea statutului de proprietate asupra terenurilor pentru investițiile din proiecte și sistemul de înregistrare cadastrală a terenurilor, pe lângă alte probleme identificate în Planul de măsuri prioritare pentru consolidarea capacității de absorbție a IS. Având în vedere gradul scăzut de absorbție și persistența unor probleme în sistemul de implementare, la recomandarea CE, începând cu anul 2012, a fost utilizată expertiza instituțiilor financiare internaționale în scopul îmbunătățirii implementării proiectelor finanțate din IS și al pregătirii viitoarei perioade de programare 2014-2020, costurile aferente atragerii acestei expertize fiind finanțate din POAT și axele de asistență tehnică ale PO.

Totodată, POAT a contribuit la asigurarea coordonării și gestionării IS prin activități destinate asigurării funcționării rețelelor și grupurilor de lucru IS, îmbunătățirii cunoștințelor personalului structurilor de gestionare și beneficiarilor IS, realizării de studii și evaluări orizontale, coordonării poliilor de creștere, dezvoltării și mentenanței sistemului SMIS-CSNR (inclusiv a MySMIS – extinderea sistemului la nivelul beneficiarilor) și activităților de comunicare și promovare a IS 2007-2013.

De asemenea, au fost susținute activitățile de pregătire pentru perioada de programare 2014-2020, inclusiv punerea în aplicare a condiționalităților ex-ante și abordarea unor acțiuni orizontale cu

impact asupra implementării FESI cum ar fi planificarea spațială, raționalizarea investițiilor și pregătirea investițiilor teritoriale integrate.

Cu toate că finanțarea salarială pentru personalul din sistemul de coordonare, gestionare și control al IS nu a fost prevăzută inițial în POAT 2007-2013, în anul 2009, în contextul crizei economice și financiare, CE a fost de acord cu susținerea din POAT a unei scheme de majorare salarială pentru a motiva personalul din sistem în îndeplinirea eficientă și efectivă a responsabilităților de implementare, dar și pentru a reduce pe cât posibil ieșirile din sistemul public ale funcționarilor publici cu expertiză în domeniu. În ceea ce privește întreaga anvelopă salarială, CE și-a exprimat disponibilitatea de a accepta rambursarea acesteia pentru personalul din sistemul de coordonare, gestionare și control al Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014-2020, cu condiția elaborării și implementării unei scheme de performanță a resurselor umane din sistem.

Pe de altă parte, *asistența specifică necesară la nivelul Programelor Operaționale*, pentru aspectele specifice care vizează un anumit sector, a fost acordată prin Axele individuale de Asistență Tehnică de la nivelul respectivelor programe operaționale.

Sistemul de delimitare, astfel creat între POAT și Axele de Asistență Tehnică, a avut ca scop maximizarea eficienței acordării sprijinului la nivelul întregului sistem de implementare al IS, printr-un răspuns mai prompt la nevoile identificate. Cu toate acestea, sprijinul de asistență tehnică atras în perioada 2007-2013 prin intermediul Axelor prioritare de Asistență Tehnică pentru rezolvarea nevoilor specifice pentru patru PO a fost foarte scăzut – POS DRU, POS CCE, POS Mediu și POS Transport (excepție făcând POR și PO DCA), delimitarea dintre POAT și Axele de Asistență Tehnică făcând imposibilă intervenția prin POAT pentru soluționarea necesarului de sprijin al acestora.

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.

Având în vedere persistența unor probleme în implementarea IS 2007-2013, Ministerul Fondurilor Europene a reprojecțat cadrul instituțional pentru perioada 2014-2020, astfel încât funcțiile de management și de coordonare să fie consolidate. Acordul de Parteneriat (AP) 2014-2020 accentuează necesitatea de a îmbunătăți funcția de coordonare a gestionării și implementării fondurilor UE, în scopul creșterii eficienței și eficacității intervențiilor, precum și pentru a elimina blocajele și a crește absorbția, concomitent cu utilizarea mai eficientă a asistenței tehnice.

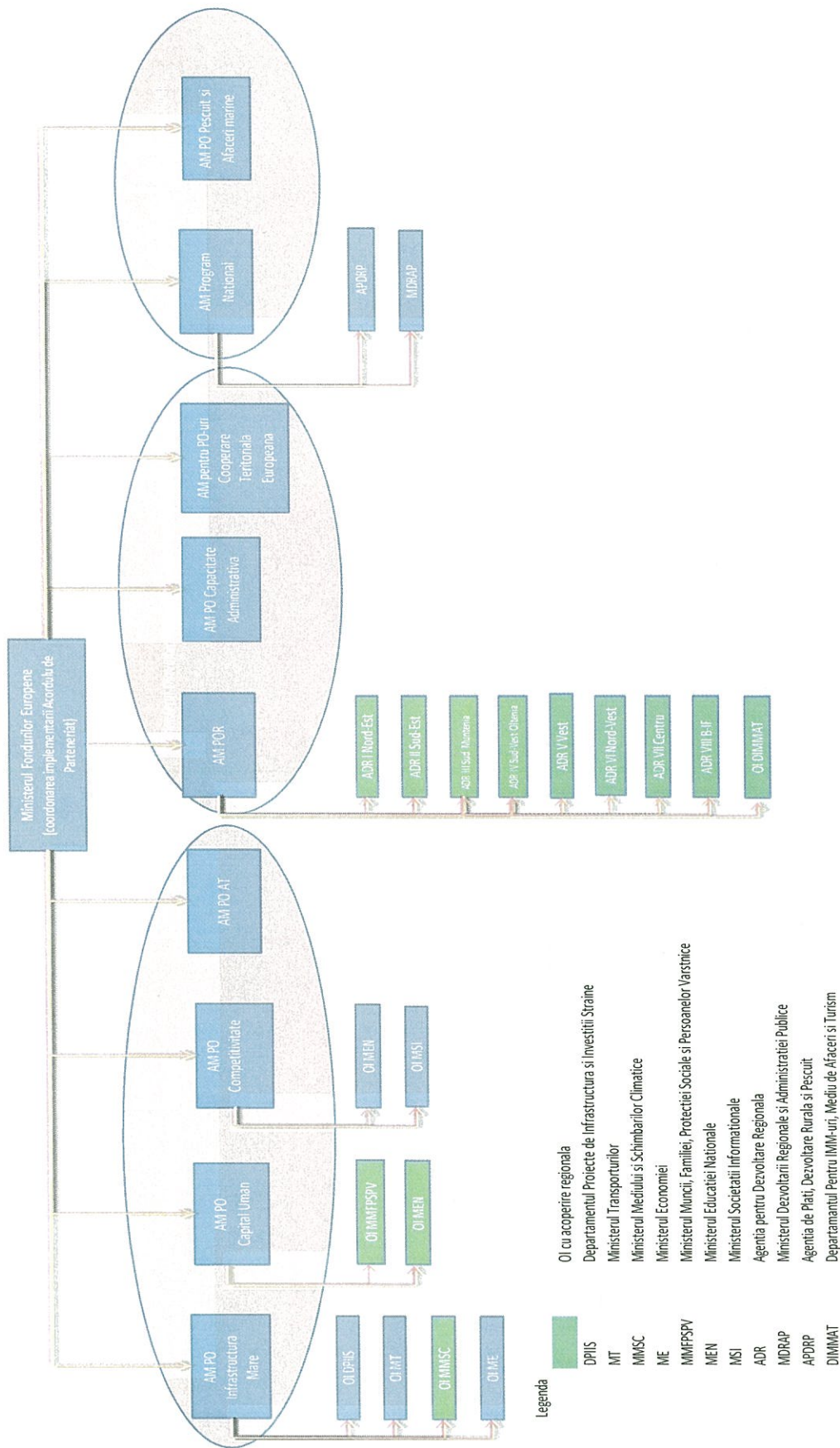
B. Cadrul instituțional de coordonare și gestionare FESI 2014-2020

Înființarea Ministerului Fondurilor Europene și acordarea de prerogative specifice acestuia pentru a permite coordonarea structurilor din alte ministere, creează premisele asigurării unei mai bune coerențe și coordonări a sistemului.

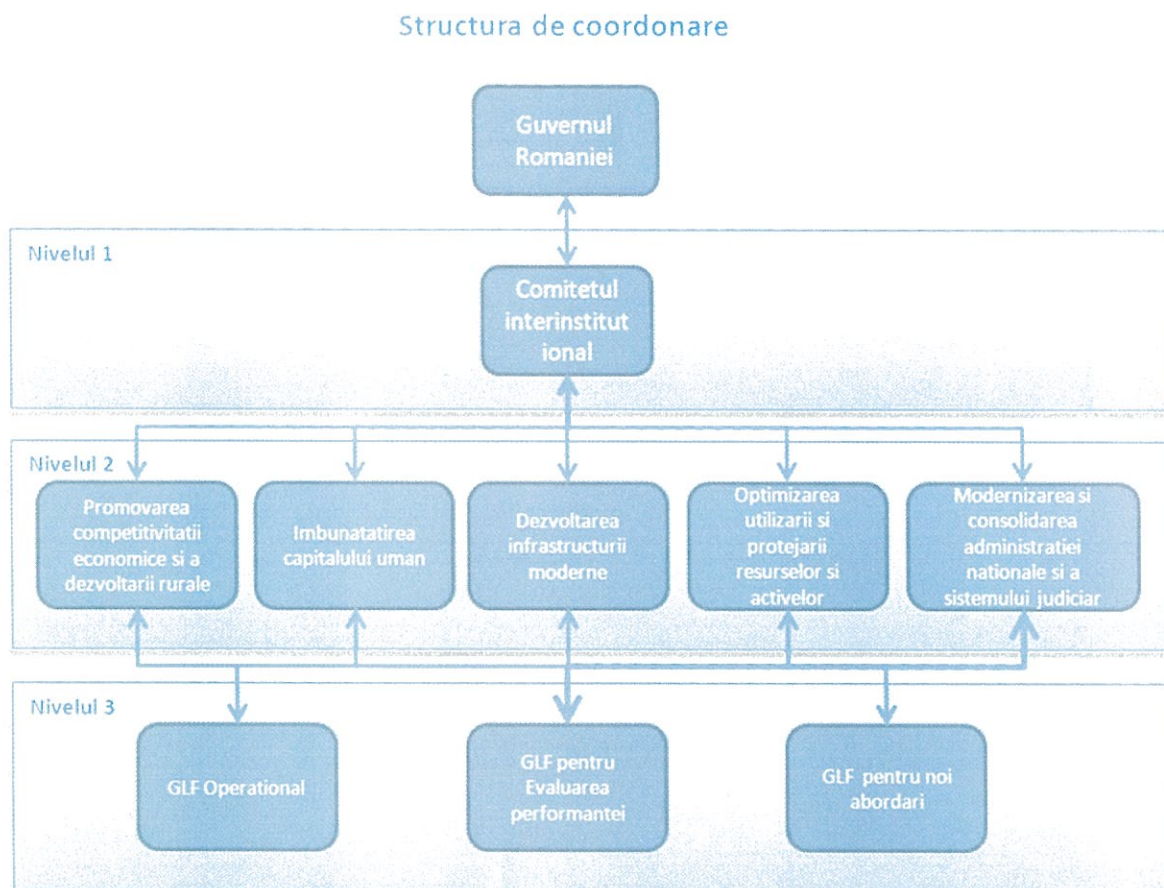
Cadrul instituțional din România, aferent perioadei 2014-2020, prezentat în diagrama de mai jos, va concentra funcțiile de management din trei ministere de resort, care au demonstrat deja o bună capacitate de management: Ministerul Fondurilor Europene, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Ministerul Fondurilor Europene va răspunde de coordonarea FESI și, în plus, va deveni AM pentru un număr de patru PO pentru care consolidarea managementului s-a dovedit a fi necesară (PO Competitivitate, PO Capital Uman și PO Infrastructură Mare și POAT). În acest mod, limitarea fragmentării funcțiilor, responsabilizarea structurilor de gestionare, sporirea coerenței între sistemele de gestiune și control și simplificarea și uniformizarea procedurilor vor crea un mediu favorabil performanței, la toate nivelurile.

Totodată, în ministerele/instituțiile cu responsabilități în sectorul specific vor funcționa organisme intermediare (care vor beneficia la rândul lor de asistență tehnică în cadrul POAT, respectiv în cadrul asistenței tehnice din POR, POCA, PNDR și POPAM) asigurând o continuare pe cât posibil a experienței anterioare din ciclul programelor 2007-2013. Structurile regionale existente vor fi utilizate pentru a asigura un contact strâns cu beneficiarii, la toate nivelurile teritoriale, evitându-se crearea de structuri noi.



Sistemul de coordonare propus pentru perioada 2014-2020 are următoarea structură:



Nivelul 1 – Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP) este creat ca un comitet interministerial sub coordonarea Ministerului Fondurilor Europene, cu reprezentare la nivel de secretar de stat din partea ministerelor de resort responsabile de politici în domeniile vizate de AP, care se va reuni de două ori pe an. Acest comitet are rolul de coordonare strategică a implementării Acordului de Parteneriat și Programelor subsecvente acestuia.

Nivelul 2 – 5 Sub-comitete interinstitucionale tematice, sub coordonarea Ministerului Fondurilor Europene, cu reprezentare la nivel tehnic de decizie din partea ministerelor de resort responsabile de politici în domeniile vizate de AP, la nivelul autorităților de management, Ministerul Finanțelor Publice și BEI, care se vor întâlni de două ori pe an. Cele 5 subcomitete au rolul de a identifica evoluțiile/schimbările din cadrul diverselor domenii de politică publică și a impactului acestora asupra strategiei Acordului de Parteneriat și Programelor subsecvente, de a examina continuitatea relevanței Acordului de Parteneriat, de a supraveghea îndeplinirea condiționalităților ex-ante, de a asigura sinergia și coerența fondurilor FESI 2014-2020, de a asigura coerența cu alte instrumente și politici UE și naționale.

Nivelul 3 – trei grupuri de lucru funcționale (GLF) create sub coordonarea Ministerului Fondurilor Europene, cu reprezentare la nivel de experți din partea MFE, autorităților de management și organismelor intermediare (și altor experți, dacă este cazul), care se vor reuni trimestrial sau de câte ori este necesar. Rolul GLF este de a armoniza elementele de implementare, de îndrumare metodologică și de consolidare a capacităților în fiecare domeniu identificat, inclusiv de coordonare a rețelelor, oriunde este cazul.

C. Analiza nevoilor de asistență pentru 2014-2020

Din analiza socio-economică realizată pentru programarea asistenței tehnice 2014-2020, elaborată în cadrul Grupului de Lucru pentru asistență tehnică, au fost identificate 4 arii majore a nevoilor de sprijin, care au în vedere cu prioritate dificultățile întâmpinate în implementare în perioada 2007-2013, precum și estimările cu privire la necesarul de asistență aferent următoarelor perioade de programare, după cum urmează:

1. Capacitatea administrativă a beneficiarilor în vederea implementării proiectelor finanțate din IS/FESI

Capacitatea de absorbție a fondurilor europene nerambursabile depinde de menținerea ritmului planificat în procesul de alocare, de capacitatea Beneficiarilor de a genera proiecte de calitate, precum și de capacitatea de management și implementare a contractelor de finanțare.

Referitor la capacitatea beneficiarilor, raportul de evaluare ex-ante a *Acordului de Parteneriat* scoate evidență o serie de deficiențe și puncte slabe la nivel de: management al proiectelor finanțate din IS/FESI, conducerea proceselor de atribuire a contractelor de lucrări și servicii prin organizarea de achiziții publice pentru proiectele finanțate din IS/FESI, cunoștințe și abilități tehnice în condițiile unui acces slab la îndrumare și asistență. Totodată, evaluarea subliniază lipsa sau accesul redus la pre-finanțare din surse proprii sau din împrumuturi din sistemul bancar.

Experiența primilor 5 ani din perioada de programare 2007-2013 demonstrează necesitatea intensificării activităților de sprijin real pentru beneficiarii proiectelor finanțate din IS/FESI.

Trebuie asigurată îndrumarea beneficiarilor proiectelor finanțate din IS/FESI, prin acordarea de îndrumare și consiliere, sprijin direct și servicii de tip help-desk atât pentru pregătirea proiectelor, cât și în perioada de implementare. Studiile și evaluările efectuate arată că foarte mulți beneficiari se confruntă cu probleme de management, cu precădere în ceea ce privește domeniul managementului financiar-bugetar al proiectelor sau privind achizițiile publice de bunuri, lucrări și servicii. Lipsa de experiență sau informarea insuficientă a beneficiarilor se reflectă atât în rata de respingere/returnare a proiectelor în faza de evaluare, cât și în nivelul scăzut al rambursărilor solicitate și în greșelile realizate în implementare.

Rezultă de aici necesitatea definirii unui mecanism de sprijin complex, care să aibă în vedere oferirea de suport atât potențialilor beneficiari, în vederea accesării fondurilor, cât și beneficiarilor de proiecte, pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă. Un astfel de mecanism ar trebui 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. În acest sens este necesară 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. Dezvoltarea serviciilor de tip help-desk pentru beneficiarii proiectelor finanțate din IS/FESI, joacă de asemenea un rol crucial în dezvoltarea capacității administrative a beneficiarilor.

Furnizarea de machete standardizate, de exemple practice privind documentele care trebuie depuse, definirea unor instrucțiuni clare, uniformizarea și 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.

Sprijinul acordat beneficiarilor va fi diversificat și personalizat. Chiar dacă până în prezent capacitatea beneficiarilor de a scrie proiecte și gradul de contractare a fost unul corespunzător, totuși în perioada următoare accentul trebuie pus acolo unde s-au înregistrat sincope prin mentorat, tutoriat, coaching, consultanță punctuală în domenii ca managementul financiar, achiziții publice, elaborarea de rapoarte de progres și finale, inclusiv cereri de rambursare.

În managementul proiectelor, dar și în cel al programelor, s-a evidențiat pregnant nevoia implementării conceptului de "costuri simplificate". Regulamentul general 2014-2020 include opțiuni posibile ("*flat rate*" pentru costuri indirecte, "*standard scales*" pentru costurile unitare, "*lump sums*").

Luând în considerare nevoia de asigurare a coordonării abordării integrate a dezvoltării teritoriale/strategice, Regulamentul general 2014-2020 propune noi instrumente, respectiv "dezvoltare locală condusă de comunitate" (CLLD), "plan comun de acțiune" (joint action plan). "investiții teritoriale integrate (ITI)-uri.

Un sprijin specific trebuie acordat implementării costurilor simplificate, cât și noilor instrumente de implementare a proiectelor finanțate din IS/FESI.

O serie de aranjamente speciale trebuie avute în vedere pentru pregătirea și implementarea proiectelor majore și a celor de importanță strategică, considerate prioritare pentru dezvoltarea la nivel național și/sau regional. 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.

2. Capacitatea administrativă și asigurarea instrumentelor necesare pentru coordonarea, managementul și controlul fondurilor FESI, inclusiv prin asigurarea funcției de evaluare și a funcționării SMIS

La nivelul instituțiilor din sistem și în implementarea Programelor Operaționale, persistă încă o serie de probleme, cu impact direct asupra rezultatelor absorbției. 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.

Per ansamblu, consolidarea instituțională, la nivelul tuturor actorilor implicați în sistem, este esențială pentru implementarea eficientă a fondurilor. În scopul asigurării unei bune coordonări în ceea ce privește programarea, managementul și implementarea fondurilor europene, au fost constituite sau sunt planificate o serie de comitete, grupuri de lucru sau rețele care trebuie sprijinite pentru a fi eficiente.

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 construirea unor practici uniforme în aplicarea unitară a reglementărilor, ar contribui la buna funcționare a sistemului.

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.

Funcția de evaluare la nivelul sistemului trebuie să contribuie la managementul eficient al FESI și la responsabilizarea sistemului de management și este importantă prin prisma fundamentării deciziilor de atribuire a finanțărilor și de alocare a resurselor în conformitate cu Strategia PO .

Exercițiul de pregătire a programării pentru perioada 2014-2020 demonstrează că este nevoie de fundamentarea priorităților strategice prin studii, analize, 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 majore mature.

Analizele și rapoartele referitoare la indicatorii de rezultat la nivelul PO 2007-2013 și, respectiv gradul de atingere a obiectivelor stabilite se bazează pe prelucrarea datelor colectate în sursele de documentare constituite prin intermediul SMIS-CSNR.

Pe parcursul utilizării SMIS-CSNR, după lansarea în funcțiune 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 conexasă 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 (SEAP, ONRC, registrul special al asociațiilor și fundațiilor etc.). De asemenea, a fost finanțată și instruirea diferitelor categorii de utilizatori. Cu toate îmbunătățirile aduse pe parcurs, SMIS continuă să prezinte o serie de limitări în ceea ce privește configurația și funcționarea fapt pentru care se impune continuarea actualizării și modernizării SMIS având în vedere noile necesități de dezvoltare ale acestuia necesare pentru perioada 2014-2020.

3. Resursele umane implicate în coordonare, gestionare și control pentru proiectele finanțate din IS/FESI – inclusiv formarea personalului din aceste structuri

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 Programelor subsecvente, în condiții de maximă eficiență și eficacitate.

Dintre problemele identificate privind resursa umană se pot menționa: gradul mare de încărcare al personalului, grad de încărcare dezechilibrat al sarcinilor între diferitele verigi ale sistemului de implementare a PO, în condițiile respectării principiului separării sarcinilor și cu precădere în fazele avansate ale ciclului de implementare al PO, respectiv evaluare proiecte, monitorizarea implementării, controlul cererilor de rambursare, nereguli pe măsură ce portofoliul de proiecte finanțate creștea, responsabilități insuficient definite, lipsa de prioritizare, însoțită de foarte multe solicitări ad-hoc sau cu caracter administrativ de natură a perturba îndeplinirea atribuțiilor din fișa postului, calificare insuficientă, lipsa unor proceduri de lucru clare și unitare, lipsa de motivare și fluctuația foarte mare a personalului (în contextul unor diferențe salariale mari între instituțiile din sistem). 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.

Totodată, s-a constatat că este necesară adoptarea unor măsuri de flexisecurizare în domeniul relațiilor de muncă pentru personalul angajat în gestionarea proiectelor finanțate din IS/FESI precum: acoperirea necesarului de personal prin angajarea de personal contractual temporar și/sau externalizarea anumitor activități în momentele de vârf de sarcină/solicitare a sistemului (ex. deschiderea concomitentă a competiției de proiecte pe mai multe axe prioritare sau domenii de intervenție, evaluarea și selecția proiectelor, contractarea finanțării, monitorizarea proiectelor, verificarea cererilor de rambursare etc. mai ales în perioade când volumul de activitate depășește capacitatea personalului existent și apar riscuri de nerespectare a termenelor procedurale).

Pe de altă parte, performanța redusă înregistrată la nivelul întregului sistem 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. Aceste programe vor fi direcționate către personalul direct angajat în gestionarea IS/FESI. În plus, având în vedere nevoia estimată de angajare de personal suplimentar pentru gestionarea fondurilor europene, 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.

4. Activitatea de informare și asigurarea comunicării referitoare la FESI 2014-2020

În materie de vizibilitatea publică și comunicare, sondajele de opinie realizate în cadrul axelor de asistență tehnică de la nivelul PO indică un punct de inflexiune de la interes major în primele etape ale ciclului de implementare a PO, către un oarecare dezinteres față de domeniul fondurilor europene, precum și privind programele de finanțare existente odată cu acțiunea crizei economice și spre etapele finale ale ciclului de implementare 2007-2013. Astfel, rezultă necesitatea de intensificare a acțiunilor de informare și publicitate către diferitele categorii de audiență țintă, concomitent cu eficientizarea acestora. Pe lângă sesiunile de conștientizare a populației privind oportunitățile de finanțare din fonduri europene, se impune desfășurarea de sesiuni de informare specializate tematic sau pe grupuri țintă, prin care să se acorde sprijin nemijlocit, prin utilizarea și popularizarea exemplelor de bună practică acumulate în perioada de programare 2007-2013 atât în România, cât și în alte State Membre ale UE. Prin urmare, informarea și publicitatea trebuie să însoțească tot ciclul de implementare a PO 2014-2020 iar prin modalități corespunzătoare de comunicare să răspundă nevoilor specifice care apar.

Conform propunerilor de Regulamente pentru perioada 2014-2020, există o serie de cerințe obligatorii privind informarea și publicitatea. Astfel, în vederea asigurării unei informări eficiente a potențialilor beneficiari privind oportunitățile de finanțare din fondurile europene, precum și pentru asigurarea transparenței implementării fondurilor, Statele Membre au obligat înființării unui site internet unic sau a unui portal unic de internet care oferă informații și acces la toate programele operaționale din statul respectiv.

Având în vedere aceste cerințe specifice, 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 corespunzătoare 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. De asemenea, se va analiza oportunitatea extinderii acestui tip de acțiune și la nivel regional (prin înființarea de centre de informare la nivel regional), coroborat cu acțiunile de sprijin pentru beneficiari.

Centrele de informare la nivel regional, fie că sunt din configurația actualele regiuni de dezvoltare fie că vor fi la nivelul viitoarele regiuni administrative, pot deveni piloni de bază ai absorbției FESI astfel încât să devină centre multifuncționale –de informare și sprijin/consultanță/formare.

Poziția serviciilor Comisiei privind dezvoltarea Acordului de Parteneriat și a programelor în România pentru perioada 2014-2020 subliniază următoarele deficiențe care trebuie abordate:

- Lipsa de cooperare și chiar neîncrederea între instituțiile publice, care împiedică realizarea sinergiilor și complementarității;
- Mecanismele de consultare sunt adesea formale, nu permit un feedback constructiv și sunt ineficiente, mulți parteneri socio-economici - Organizații non-guvernamentale (ONG-uri) în special - de multe ori nu dispun de un profesionalism adecvat sau chiar de independență;
- Funcționarea comitetelor de monitorizare este în mare măsură nesatisfăcătoare, artificială și formală, cu lipsa de participare a părților interesate și absența implicării în procesul de decizie în calitatea lor de parte integrantă a sistemului de implementare;
- Slaba capacitate a unor structuri administrative de la nivel regional împiedică autoritățile naționale de a avea un dialog cu partenerii regionali și în a sprijini strategiile regionale;

- Funcționarea instituțiilor naționale competente pentru achiziții publice a ridicat îngrijorări serioase, fiind înregistrate o serie de deficiențe, inclusiv lipsa de coerență, lipsa de cooperare și neîncredere între instituții, calitatea inegală a deciziilor emise sau bazarea pe verificări redundante și protocolare.

În cursul anului 2013, în cadrul *evaluării ex-ante a Acordului de Parteneriat*, a fost efectuată o *evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor* proiectelor finanțate din IS/FESI care a evidențiat necesitatea creșterii autorității și stabilității structurilor de coordonare și gestiune și întăririi sistemelor de management și control. Totodată, trebuie dezvoltată funcția de resurse umane în sistemul FSC și revizuirea întregului sistem de management, în vederea simplificării procedurilor și dezvoltarea, prin utilizarea extinsă a TI&C, a unor ghiduri, manuale, help-desk și tutoriale care să fie ușor de înțeles pentru beneficiari. Un alt element necesar este dezvoltarea unui sistem eficace de indicatori în linie cu metodologia CE și întărirea capacității de a utiliza indicatorii și de a produce date necesare în monitorizare atât la nivel de program, cât și la nivel de proiect. Alte necesități identificate se referă la stimularea participării active a partenerilor sociali și extinderea implementării conceptului de e-Cohesion în toate procesele care implică schimb de date cu beneficiarii.

Referitor la capacitatea beneficiarilor, raportul de evaluare a semnalat necesitatea unor măsuri de asistență tehnică mai eficace care să adreseze punctele slabe cheie: management de proiect, management al portofoliului de proiecte, achizițiile publice, abilități tehnice și accesul la îndrumare și asistență. Totodată, trebuie îmbunătățit accesul la pre-finanțare, să fie asigurate mecanisme bancare accesibile cu produse dedicate și rambursări simplificate și rapide în timpul implementării proiectelor.

D. Orientări strategice ca răspuns la nevoile identificate

Asistența tehnică este prevăzută de reglementările europene să sprijine acțiuni de pregătire, gestionare, monitorizare, evaluare, informare și comunicare, lucru în rețea, soluționare a reclamațiilor, precum și de control și audit, precum acțiunile de reducere a sarcinii administrative pentru beneficiarii proiectelor finanțate din FESI, inclusiv sistemele electronice de schimb de date, precum și acțiuni de consolidare a capacității autorităților statelor membre și a beneficiarilor de a administra și utiliza Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI), respectiv Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

În ceea ce privește perioada 2014-2020, urmărind îndeaproape principiilor complementarității, subsidiarității și coerenței interne a portofoliului de programe la nivel de țară, precum și noua arhitectură a sistemului de management și implementare a FESI, asistența tehnică pentru aspecte orizontale și pentru aspecte specifice PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate și PO Capital Uman se va furniza prin POAT și, respectiv prin axele de asistență tehnică aferente POR, PO Capacitate Administrativă, PNDR și PO pentru Pescuit și Afaceri Marine.

POAT 2014-2020 va fi gestionat de către Ministerul Fondurilor Europene și a fost pregătit de comun acord cu celelalte ministere cu atribuții de management pentru programele 2014-2020 (MDRAP și MADR).

Pe lângă POAT, axele prioritare de asistență tehnică din cadrul programelor gestionate de MDRAP și MADR vor oferi asistență specifică pentru pregătirea de proiecte, evaluare, monitorizare și control, precum și pentru activități de comunicare, asigurând o publicitate corespunzătoare, în conformitate cu specificitatea fiecărui program operațional.

Obiectivul general al Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 este asigurarea capacității și instrumentelor necesare pentru o eficientă coordonare, gestionare și control al intervențiilor FESI, precum și pentru o implementare eficientă, bine orientată și corectă a PO Infrastructură Mare, PO Capital Uman și PO Competitivitate.

Specific, POAT 2014-2020 urmărește să acorde la nivel național sprijin pentru asistarea consistentă și pro-activă a beneficiarilor, pentru o comunicare coordonată a mesajelor generale privind FESI și să asigure sprijinul necesar pentru managementul și implementarea PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate și PO Capital Uman, pentru asigurarea capacității, instrumentelor și sprijinului necesar coordonării și managementului FESI, pentru asigurarea resurselor umane necesare pentru un management performant al FESI. Toate aceste obiective specifice se vor reflecta în capacitatea generală de absorbție și în modul de utilizare eficace a intervențiilor din FESI.

Domeniile de asistență ale POAT 2014-2020 au fost identificate pe baza concluziilor analizei situației curente și pentru a adresa cele mai importante necesități identificate în vederea implementării cu succes a FESI, *strategia cuprinzând două direcții principale:*

- Asigurarea sprijinului necesar beneficiarilor pentru implementarea proiectelor finanțate din FESI în general și specific pentru PO Infrastructură Mare, PO Capital Uman și PO Competitivitate și promovarea utilizării fondurilor și rolului politicii de coeziune – se adresează beneficiarilor și publicului larg;
- Asigurarea resurselor umane, cadrului adecvat și instrumentelor necesare pentru coordonarea, gestionarea și controlul FESI și pentru implementarea PO Infrastructură Mare, PO Capital Uman și PO Competitivitate - răspunde nevoilor sistemului administrativ.

Prima direcție de acțiune care vizează sistemul administrativ de coordonare, gestiune și control al FESI va fi implementată prin intermediul a trei axe prioritare:

Axa prioritară 1: Consolidarea capacității administrative a beneficiarilor în vederea implementării eficiente și corecte a proiectelor finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri

Această axă prioritară este destinată unor acțiuni integrate care să conducă la îmbunătățirea capacității beneficiarilor proiectelor finanțate din FESI de gestionare a proiectelor, prin sesiune de formare, asigurarea unor instrumente dedicate de sprijin și încurajarea accesului la servicii de sprijin și la resurse financiare.

Pentru a dezvolta capacitatea beneficiarilor și a potențialilor beneficiari de a pregăti și implementa proiecte, se are în vedere formarea acestora, pentru beneficiarii publici instruirea urmând să se realizeze pe baza unui program anual de formare. De asemenea, este nevoie de dezvoltarea competențelor tehnice și introducerea gândirii strategice la nivelul managementului de proiect, care este o condiție-cheie pentru valorificarea eficientă a fondurile disponibile.

Acțiunile vor viza, de asemenea, consolidarea capacității beneficiarilor de a dezvolta și a implementa proiecte cofinanțate de fonduri UE, prin dezvoltarea de mecanisme special adaptate la nivel regional sau local.

În afară de formare, se au în vedere o serie de măsuri proactive și eficiente, concentrate pe de o parte asupra marilor beneficiari, prin măsuri de consolidare a capacității administrative, și pe de altă parte, asupra beneficiarilor mai mici, prin elaborarea de instrucțiuni/ghiduri adaptate, help desk, documente standardizate etc.

Gestionarea și coordonarea inițiativelor de dezvoltare teritorială precum și a investițiilor teritoriale integrate, dezvoltarea comunității locale și alte inițiative similare vor fi, de asemenea, sprijinite de POAT.

Acțiunile de comunicare ar trebui să se multiplice în mod considerabil, în scopul de a promova oportunitățile oferite, regulile care guvernează utilizarea fondurilor, rolul UE și al politicii de coeziune și impactul acestor fonduri asupra dezvoltării economice și sociale a țării.

Mai mult, acțiunile de comunicare au nevoie de o abordare mai coordonată prin asigurarea funcționării unui site de internet unic sau a unui portal unic de internet care oferă informații și acces la toate programele operaționale, inclusiv lista operațiunilor finanțate.

Axa prioritară 2: Consolidarea capacității administrative și asigurarea instrumentelor necesare pentru coordonarea, gestionarea și controlul FESI, inclusiv asigurarea funcționării SMIS și pregătirea pentru viitoarea perioadă de programare post 2020

În vederea asigurării coordonării și managementului FESI, POAT 2014-2020 va asigura sprijin pentru îmbunătățirea cadrului legal, procedural și strategic aferent FESI, astfel încât sistemul să funcționeze conform unor reguli clare, uniforme, simplificate și orientate spre obținerea de rezultate.

O atenție deosebită va trebui acordată îmbunătățirii funcției de coordonare a gestionării și implementării fondurilor europene atât la nivel central, cât și regional/teritorial, pentru a îmbunătăți eficiența și eficacitatea intervențiilor, pentru a elimina blocajele și a crește nivelul de absorbție. În contextul abordării FEADR și FEPAM sub aceeași umbrelă cu instrumentele structurale, o importanță maximă o va avea asigurarea unei coordonări eficiente a fondurilor pentru a se crea sisteme eficiente de corelare a intervențiilor și a se evita suprapunerea, precum și pentru a se crea sinergii și complementarități.

De asemenea, programul va urmări asigurarea unei gestionări și implementări fluente a FESI în România, prin abordarea deficiențelor structurale referitoare la politicile publice, raționalizarea și prioritizarea investițiilor, coordonarea și utilizarea instrumentelor de abordare strategică integrată (CLLD, ITI, JAP), precum și prin mobilizarea la timp de asistență tehnică în scopul realizării funcțiilor-cheie ale autorităților din sistemul de gestiune și control al FESI.

Totodată, va fi avută în vedere abordarea aspectelor orizontale pe teme de achizițiilor publice, egalității de șanse și de tratament, dezvoltării durabile etc., inclusiv prin crearea și funcționarea rețelelor de coordonare aferente.

Respectarea principiului egalității de șanse și de tratament este asigurătoriu în toate etapele viitorului ciclu de management și implementare a POAT 2014-2020 prin strânsa coordonare cu celelalte politici de dezvoltare a resursei umane din cadrul sistemului de gestionare a fondurilor europene, respectiv la recrutare și selecția noilor intrați, inserția personalului nou încadrat, evaluarea performanțelor și promovarea personalului, instruirea continuă a acestuia.

Totodată, asigurarea respectării principiului egalității de șanse și de tratament se va realiza prin introducerea acestuia în cadrul procedurilor operaționale simplificate și uniformizate și monitorizarea respectării în procesele de evaluare a funcționării sistemului în baza procedurilor operaționale adoptate.

Prin natura intervențiilor planificate prin POAT 2014-2020 acesta are un caracter preponderent de intervenție „soft” în resursa umană și, prin urmare, impactul negativ asupra mediului înconjurător este foarte scăzut sau chiar inexistent. În situația proiectelor cu un caracter „hard” de finanțare a investițiilor în modernizarea bazei materiale și de infrastructură pentru Axa prioritară 2 referitoare la **Capacitatea administrativă și asigurarea instrumentelor necesare pentru coordonarea, managementul și controlul fondurilor FESI, inclusiv prin asigurarea funcției de evaluare și a**

funcționării SMIS, se va asigura respectarea principiului dezvoltării durabile prin: stabilirea activităților eligibile, a tipurilor de cheltuieli eligibile în cadrul proiectelor propuse spre finanțare astfel încât să se asigure achiziționarea unor echipamente de înaltă tehnologie, eficiente energetic, etc.; transpunerea obligativității respectării principiului dezvoltării durabile de către beneficiari prin prevederile contractului de finanțare, monitorizarea respectării pe perioada implementării proiectelor finanțate și ulterior.

Nu în ultimul rând, politicile asiguratorii privitoare la respectarea principiului dezvoltării durabile și egalității de șanse și tratament se vor implementa prin intermediul planurilor de comunicare din componenta de Informare și publicitate pentru PO Competitivitate, PO Capital Uman și PO Infrastructură Mare pentru care POAT 2014-2020 va asigura sprijinul individual specific de asistență tehnică.

În plus, va fi implementat un nou sistem de monitorizare pentru intervențiile finanțate din fonduri europene, menit să impulsioneze procesul de implementare și să asigure o abordare consecventă și eficientă a gestionării fondurilor și să consolideze coordonarea utilizării acestora.

Reprezentând un instrument comun pentru toți actorii implicați în întregul proces de implementare și monitorizare a FESI, Sistemul Unic de Management al Informației (SMIS) cu aplicația sa conexă MySMIS va continua să fie finanțat prin intermediul POAT. Sistemul va necesita cu siguranță dezvoltare în continuare și mentenanță pentru a putea acoperi necesitățile de gestionare și monitorizare derivate din procesul de implementare a FESI.

Direcția de acțiune care vizează abordarea nevoilor beneficiarilor și promovarea către publicul larg a utilizării FESI și rolul politicii de coeziune va fi implementată prin intermediul Axei prioritare 3:

Axa prioritară 3: Asigurarea stabilității resurselor umane corespunzătoare, cu o înaltă calificare pentru coordonarea, gestionarea și controlul FESI în România

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.

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. 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.

Totodată, se impune o direcție de acțiune, preliminară lansării următoarei perioade de programare, în vederea stabilirii unei categorii specifice de funcționari publici, de încadrare pentru resursa umană angajată în coordonarea, gestionarea și controlul FESI în România – mai exact prin identificarea unor profile ocupaționale specifice pentru care să se definească competențele, cunoștințele, calificările necesare. Acest standard ocupațional ar da și posibilitatea unei evaluări corecte a performanței, precum și elaborarea unui curriculum unitar al formării profesionale a acestora. În procesul de elaborare al noului standard ocupațional se va analiza legătura cu legislația funcționarului public –ANFP și funcționarul european în scopul armonizării.

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 performanței bazat pe rezultate corelate cu un sistem de recompense adecvate.

Astfel, POAT 2014-2020 va fi utilizat pentru a sprijini implementarea efectivă a politicii de resurse umane din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI, inclusiv întărirea capacității, dezvoltarea instrumentelor și implementarea acestora. 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.

Având în vedere rolul său de asigurare a sprijinului necesar pentru toate programele și intervențiile, asistența tehnică va trebui să fie cât mai flexibilă și să răspundă, printr-o manieră eficientă, nevoilor identificate.

Strategia POAT 2014-2020 este în concordanță cu principiile și direcțiile de acțiune strategice ale UE, reiterate în Strategia 2020 de creștere economică și dezvoltarea inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, precum și cu documentele strategice naționale, fiind conceput să contribuie la obiectivul tematic “Consolidarea capacității instituționale și asigurarea unei administrații publice eficiente”, prin întărirea capacității instituționale și a eficienței administrației publice legate de gestionarea și implementarea FESI. Este de subliniat faptul că aceasta contribuție are un caracter complementar și nu de suprapunere cu alte intervenții, POAT având drept grup țintă doar personalul din administrația publică implicat în sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI.

II. DESCRIEREA AXELOR PRIORITARE

AXA PRIORITARĂ 1: Consolidarea capacității administrative a beneficiarilor în vederea implementării eficiente și corecte a proiectelor finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri

Obiectivele specifice acestei axe prioritare constau în:

- Întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI de a pregăti și de a implementa proiecte mature care să conducă la atingerea obiectivelor programelor operaționale;
- Asigurarea unei comunicări transparente privind utilizarea FESI și rolul Politicii de Coeziune a UE.

Rezultatele așteptate ca urmare a implementării acțiunilor prevăzute pentru această axă prioritară constau în:

1. Creșterea eficacității pregătirii și implementării de proiecte;
2. Implementarea eficace a inițiativelor de dezvoltare teritorială;
3. Nivel ridicat de cunoaștere a FESI și a oportunităților oferite de acestea, precum și a rolului și realizărilor Politicii de Coeziune.

Acțiuni avute în vedere:

1.1. Sprijin și expertiză pentru beneficiarii de proiecte FESI

Una dintre lecțiile învățate în perioada 2007-2013 a fost aceea că implementarea proiectelor s-a lovit de multiple probleme iar beneficiarii au nevoie pentru a depăși astfel de probleme de personal pregătit practic pe problematica implementării proiectelor în contextul fondurilor europene, de ghiduri și instrucțiuni integrate și clare pe această problematică și de asistență tip help-desk care să răspundă în timp util și corect la solicitările de clarificare.

De asemenea, trebuie identificate modalități pro-active de sprijin direct care să fie acordat beneficiarilor și potențialilor beneficiari de proiecte finanțate din FESI în scopul îmbunătățirii întregului ciclu de implementare al proiectelor finanțate din fonduri europene, începând chiar de la ideea de proiect și încadrarea acesteia către o anumită linie de finanțare. Schimbul de experiență și bune practici între beneficiari trebuie încurajat și prin sprijin acordat asociațiilor acestora și rețelelor existente ale beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI.

O atenție specială trebuie acordată proiectelor strategice, în vederea pregătirii acestora și a rezolvării rapide a oricăror probleme intervenite în implementarea acestora, astfel încât acestea să-și poată atinge la timp obiectivele.

Noul Regulament general privind fondurile CSC pune un accent deosebit pe abordarea integrată a dezvoltării teritoriale și în cadrul acesteia pe dezvoltarea locală condusă de comunitate (DLCC)¹, investiții teritoriale integrate (ITI) și dezvoltare urbană sustenabilă. Această axă prioritară ar putea contribui la creșterea capacității administrative a actorilor implicați în implementarea unor astfel de instrumente, în special prin schimburi de experiență și bune practici și ar putea furniza sprijin pentru pregătirea și funcționarea DLCC-urilor și ITI-urilor.

¹ Community-led Local Development (CLLD)

Un caz special îl reprezintă polii de creștere, unde ar putea continua sprijinul pentru funcționarea birourilor coordonatorilor de pol.

Operațiuni eligibile:

- Formarea personalului beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI în vederea creșterii expertizei aferente accesării fondurilor și implementării proiectelor, inclusiv în realizarea achizițiilor publice;
- Sprijin pentru dezvoltarea de modele de organizare ale departamentelor din cadrul beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI necesare pentru implementarea de proiecte;
- Pregătirea unor documentații de atribuire standard la nivelul anumitor operațiuni/sectoare, identificarea unor modele de criterii de selecție și calificare;
- Asigurarea de consiliere tip help-desk care să răspundă solicitărilor de clarificare din partea beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI în condițiile respectării principiului transparenței și al asigurării accesului și tratamentului egal al acestora;
- Sprijin de tip echipe de experți la nivel regional/local care să asigure sprijin direct beneficiarilor și potențialilor beneficiari în scopul îmbunătățirii întregului ciclu al proiectelor finanțate din fonduri europene;
- Sprijin pentru întărirea capacității asociațiilor reprezentative ale diferitelor categorii de beneficiari de proiecte finanțate din FESI pentru a asista beneficiarii și a realiza diseminarea bunelor practici;
- Identificarea și dezvoltarea unor portofolii de proiecte strategice, pe fiecare domeniu/sector/program în parte, și susținerea pregătirii acestora, astfel încât să fie create premisele unei rate de absorbție crescută, dar și pentru creșterea relevanței intervențiilor din fonduri europene;
- Crearea unui mecanism funcțional de monitorizare la nivel centralizat a progreselor înregistrate în implementarea acestor proiecte strategice, mecanisme de identificare timpurie a problemelor apărute și de intervenție rapidă în caz de blocaj;
- Crearea unui mecanism de coordonare la nivel regional care să permită dialogul cu partenerii regionali și sprijinirea strategiilor regionale.
- Implementarea cu succes a instrumentului de tip DLCC, (instrument complex prevăzut de Regulament pentru care în România capacitatea de implementare este scăzută), cum ar fi:
 - Sprijin pentru elaborarea strategiilor integrate/strategiilor locale care să permită accesarea finanțării pentru DLCC-uri;
 - Sprijin pentru stabilirea și funcționarea grupurilor de acțiune locală, inclusiv pentru activități de cooperare și lucru în rețea;
 - Sprijin pentru creșterea capacității actorilor locali de a pregăti și implementa operațiuni;
 - Sprijin pentru selectarea și contractarea operațiunilor în cadrul strategiilor de dezvoltare locală;
 - Sprijin pentru managementul, monitorizarea și evaluarea strategiilor de dezvoltare locală.
 - Sprijin pentru mobilizarea comunităților / autorităților locale în sensul unei mai largi deschideri către consultare și colaborare pan-europeană pentru proiecte și scopuri comune în regiunea Dunării din Uniunea Europeană
- Implementarea cu succes a instrumentului de tip ITI, prin sprijin pentru funcționarea și creșterea capacității organismelor însărcinate cu managementul ITI, inclusiv sprijin pentru funcționarea birourilor coordonatorilor polilor de creștere;
- Implementarea dezvoltării urbane sustenabile, inclusiv prin schimb de experiență și bune practici.

1.2. Diseminarea informațiilor și asigurarea comunicării privind FESI

Acțiunile de informare și publicitate, pentru toate domeniile majore de intervenție din cadrul programelor operaționale, conform Articolelor 105-107 din propunerea de Regulament General, au ca obiectiv furnizarea de informații privind programele și operațiunile co-finanțate și asigurarea publicității către cetățenii europeni, beneficiari și potențiali beneficiari, astfel încât să fie evidențiat rolul Comunității și să fie asigurată transparența oportunităților de finanțare nerambursabilă.

Operațiuni eligibile:

- Determinarea tipurilor de materiale informative necesare, dezvoltarea acestora pentru tipuri de beneficiari de proiecte finanțate din FESI și pe diverse tipuri de suporturi;
- Pregătirea, publicarea, traducerea și diseminarea materialelor pentru informarea și promovarea FESI;
- Organizarea de campanii de informare la nivel național și regional/local prin intermediul televiziunii, radio-ului și a altor mijloace media;
- Organizarea de conferințe și evenimente, inclusiv caravane de informare, care să vizeze o apropiere cât mai mare de oameni și să le ofere acestora informații relevante privind tipurile de finanțări disponibile, dar și privind scopul global al Politicii de Coeziune și importanța sa pentru dezvoltarea economică și socială a României și a tuturor regiunilor sale;
- Dezvoltarea în continuare a site-ului www.fonduri-ue.ro și actualizarea/modificarea sa, ca site internet unic care oferă informații și acces la toate programele operaționale din România;
- Sprijin pentru funcționarea și dezvoltarea Centrului de Informare privind FESI și a unei rețele teritoriale de centre de informare privind FESI;
- Popularizarea mai intensă a axelor prioritare ale POAT prin utilizarea rețelelor de comunicatori existente și revitalizarea rețelelor de multiplicatori de informații europene;
- Realizarea de sondaje de opinie, necesare pentru a putea evalua impactul campaniilor și activităților de informare și publicitate realizate.

AXA PRIORITARĂ 2: Consolidarea capacității administrative și asigurarea instrumentelor necesare pentru coordonarea, gestionarea și controlul FESI, inclusiv asigurarea funcționării SMIS și pregătirea pentru viitoarea perioadă de programare

Obiectivele specifice acestei axe prioritare constau în:

- creșterea capacității administrative și îmbunătățirea cadrului legal, procedural și strategic pentru coordonarea și implementarea FESI, precum și pentru pregătirea următoarei perioade de programare
- asigurarea sprijinului și instrumentelor necesare pentru funcționarea corectă și eficientă a sistemului de coordonare, gestionare și control FESI.

Rezultatele așteptate ca urmare a implementării acțiunilor prevăzute pentru această axă prioritară constau în:

1. Cadrul legal, procedural și strategic pentru coordonarea și implementarea FESI, precum și pentru pregătirea următoarei perioade de programare, îmbunătățit;
2. Structuri funcționale de coordonare, gestionare și control FESI;
3. Sistem informatic funcțional care generează date corecte și în timp util, pentru realizarea unui management corect și eficient al programelor operaționale.

Acțiuni avute în vedere:

2.1. Îmbunătățirea capacității administrative și a cadrului legal, procedural și strategic aferent coordonării și implementării FESI, inclusiv aferent pregătirii pentru viitoarea perioadă de programare

Pentru implementarea cu succes a FESI este necesară asigurarea unei coordonări efective, prin îmbunătățirea și uniformizarea cadrului legal și procedural aferent acestor fonduri, astfel încât să se simplifice implementarea acestora și să poată fi identificate la timp și soluționate deficiențele care pot bloca implementarea programelor și proiectelor finanțate din FESI.

În afară de cadrul legal și procedural aferent fondurilor FESI, trebuie găsite cele mai bune soluții și instrumente pentru asigurarea unei interpretări comune și evitarea blocajelor generate de teme orizontale, precum achizițiile publice și ajutorul de stat în directă legătură cu proiectele finanțate din FESI, cu scopul de a oferi un cadru care să asigure respectarea reglementărilor UE și a celor naționale în aceste domenii.

În vederea fundamentării deciziilor de management, se pot realiza analize sau studii care s-ar putea dovedi extrem de utile pentru funcționarea întregului sistem. O pregătire solidă și din timp a intervențiilor finanțate în cadrul politicii de coeziune pentru perioada următoare de programare, după 2020, va oferi posibilitatea de a putea începe, într-un timp scurt, implementarea noilor documente de programare, ceea ce va conduce la o utilizare mai bună și mai rapidă a resurselor disponibile.

Evaluarea va fi folosită ca instrument de adaptare și schimbare a orientărilor programelor, dacă aceasta se dovedește a fi necesară. Rapoartele de evaluare trebuie să ofere o viziune de ansamblu cu privire la intervențiile din fonduri europene și la gradul de coerență a acestora cu politicile publice, pentru a măsura eficiența acestor intervenții. Această axă prioritară va sprijini dezvoltarea unei „culturi comune de evaluare” printre structurile implicate în procesul de implementare a priorităților prevăzute în acordul de parteneriat.

Operațiuni eligibile:

- Realizarea de analize, studii, strategii și evaluări care să fundamenteze deciziile de modificare a cadrului legal și procedural și să pregătească perioada următoare de programare;
- Sprijin pentru identificarea și susținerea proiectelor majore din cadrul Strategiei UE pentru Regiunea Dunării (unde tot teritoriul României este eligibil);
- Sprijin pentru asigurarea complementarității acțiunilor și a coordonării la nivel regional a acestora, inclusiv sprijin pentru coordonarea și implementarea Strategiei UE pentru Regiunea Dunării;
- Realizarea de materiale metodologice (ghiduri, instrucțiuni, formate standard, liste de verificare) care să contribuie la îmbunătățirea cadrului procedural, inclusiv pentru dezvoltarea unei „culturi comune de evaluare” printre structurile implicate în procesul de implementare a priorităților prevăzute în acordul de parteneriat;
- Realizarea și actualizarea de proceduri operaționale, manuale, scheme de ajutor de stat, ghiduri și instrucțiuni dedicate beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI care să explice pe larg toate etapele elaborării și implementării proiectelor;
- Realizarea de schimburi de experiență și acțiuni de diseminare de bune practici, care să permită identificarea celor mai bune soluții și abordări comune pentru probleme orizontale în directă relație cu implementarea FESI;
- Transfer de know how pentru soluționarea aspectelor orizontale relevante pentru gestionarea, implementarea și controlul FESI.
- Îmbunătățirea bancabilității proiectelor prin realizarea unor studii de fezabilitate a proiectelor finanțate din FESI mai bine și mai unitar focalizate;
- Realizarea și actualizarea de baze de date relevante pentru fondurile FESI, care să permită verificarea operațiunilor și monitorizarea programelor și operațiunilor;

- Realizarea de caiete de sarcini tip pentru achizițiile frecvente.

2.2. Sprijin pentru funcționarea sistemului de gestionare, coordonare și control al FESI

Pe lângă elementele referitoare la cadrul legal, procedural și strategic pentru coordonarea și implementarea FESI, prin această axă prioritară se va acorda sprijin pentru funcționarea structurilor de coordonare și control din sistemul FESI, precum și pentru entitățile din sistemul de management aferent acelor programe pentru care autoritatea de management va fi situată în cadrul Ministerul Fondurilor Europene.

Operațiuni eligibile:

- Sprijin logistic pentru funcționarea MFE, AA și ACP, inclusiv pentru AM-urile și OI-urile aferente PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman și POAT;
- Sprijin pentru organizarea de reuniuni și grupuri de lucru aferente problematicii FESI și pentru cele 4 PO menționate mai sus, precum și participarea personalului la astfel de reuniuni/grupuri de lucru;
- Sprijin pentru funcționarea comitetelor de monitorizare ale PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman și POAT, inclusiv în vederea îmbunătățirii activităților acestora și pentru întărirea capacității partenerilor socio-economici de a contribui semnificativ la procesul de monitorizare a PO;
- Expertiză suplimentară/sprijin pentru asigurarea unui management fluent al evaluării, selecției, contractării proiectelor și a procesării la timp a cererilor de rambursare, în special pentru PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman și POAT;
- Sprijin de tip consultanță pentru coordonarea implementării și managementului PO-urilor, inclusiv pentru realizarea rapoartelor prevăzute de Regulament.

2.3. Sprijin pentru dezvoltarea și funcționarea sistemului informatic

Funcționarea sistemului de management și control al FESI va fi sprijinită și prin asigurarea dezvoltării și funcționării sistemului informatic SMIS și a aplicațiilor sale conexe, astfel încât să îndeplinească cerințele regulamentare, cum ar fi de a permite schimbul de date electronic cu beneficiarii și interconectarea cu alte sisteme informatice.

Operațiuni eligibile:

- Elaborarea de studii și analize cu privire la modul de funcționare a SMIS, MySMIS și a altor aplicații conexe acestora, precum și a rețelei digitale în vederea identificării necesităților de dezvoltare viitoare a sistemului;
- Elaborarea, testarea și instalarea noilor versiuni ale SMIS, MySMIS și a altor aplicații conexe acestora, inclusiv transferul de date de la o versiune la alta și realizarea ghidurilor de proceduri și pentru utilizatori aferente;
- Derularea activităților de mentenanță a SMIS, MySMIS și a altor aplicații conexe acestora, precum și a rețelei sale digitale, inclusiv asigurarea help-desk-ului pentru utilizatori;
- Organizarea evenimentelor de formare și diseminare cu privire la SMIS, MySMIS și alte aplicații conexe ale acestora inclusiv elaborarea și diseminarea materialelor de formare;
- Dotarea cu hardware și software și furnizarea serviciilor TI&C pentru funcționarea SMIS, MySMIS și altor aplicații conexe ale acestora.

AXA PRIORITARĂ 3: Asigurarea stabilității resurselor umane corespunzătoare, cu o înaltă calificare pentru coordonarea, gestionarea și controlul FESI în România

Obiectivul specific al acestei axe prioritare este de a asigura personal suficient, stabil, calificat și motivat pentru structurile responsabile cu coordonarea, managementul și controlul FESI.

Rezultatele așteptate ca urmare a implementării acțiunilor prevăzute pentru această axă prioritară constau în:

1. Profesionalizarea și menținerea personalului din sistemul instituțional de coordonare, management și control al FESI.
2. Motivarea și responsabilizarea personalului înalt calificat, capabil să implementeze în mod eficient și eficace FESI.

Acțiuni avute în vedere:

3.1. Sprijin pentru implementarea unei politici orizontale de resurse umane pentru personalul sistemul instituțional de coordonare, management și control al FESI

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.

O problemă majoră cu care se confruntă majoritatea instituțiilor din acest sistem este legată de inegalitățile din sistemul de remunerare și fluctuația mare a personalului, fapt ce creează mari dificultăți de gestionare, dată fiind, în cele mai multe cazuri, lipsa de experiență a noilor veniți și existența unor perioade relativ lungi de acomodare.

Uniformizarea salariilor la un nivel suficient de mare este o măsură esențială pentru asigurarea stabilității personalului din sistemul IS. Pe de altă parte, din experiența actualei perioade de programare a rezultat importanța unei mai bune motivări a personalului, pentru creșterea eficienței muncii și maximizarea rezultatelor obținute. Este necesară astfel dezvoltarea unui cadru de performanță, care să permită, pe baza unor criterii și indicatori clar definiți, recompensarea celor mai buni angajați.

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 sistem, este necesară asigurarea resurselor pentru finanțarea salariilor și contribuțiilor aferente din Asistență Tehnică, proporțional cu timpul lucrat în activitățile legate de fonduri europene, precum și pentru măsuri destinate dezvoltării și implementării cadrului de performanță și consolidării capacității administrative de gestionare a resurselor umane implicate.

Operațiuni eligibile:

- Realizarea de analize, studii, strategii și evaluări care să fundamenteze activitatea de management a resurselor umane la nivelul sistemului de management și control al FESI;
- Realizarea de materiale metodologice și instrumente care să sprijine activitatea de management a resurselor umane la nivelul sistemului de management și control al FESI;
- Realizarea de schimburi de experiență și acțiuni de diseminare de bune practici și participarea la formare pentru unitățile care realizează managementul resurselor umane pentru sistemul de management și control al FESI;
- Realizarea și actualizarea de baze de date relevante pentru activitatea de management a resurselor umane implicate în gestionarea și controlul FESI;
- Rambursarea cheltuielilor de tip salarial pentru personalul din sistemul de gestionare și control al programelor cofinanțate din FEDR, FSE și FC, în vederea asigurării resurselor

necesare pentru aplicarea unui sistem unic de salarizare pentru întreg sistemul de management și control al fondurilor europene.

3.2. Sprijin pentru asigurarea de personal înalt calificat capabil să implementeze în mod eficient și eficace FESI

Conform declarațiilor angajaților în ceea ce privește capacitatea și nivelul curent al abilităților și cunoștințelor lor, acestea sunt percepute de personal ca fiind, în general, satisfăcător. Totuși, la nivelul sistemului, în funcție de specificul de activitate al fiecărei instituții, au fost identificate nevoi de dezvoltare importante în diverse domenii asociate implementării FESI, precum managementul de proiect, achiziții publice, control și verificare, prevenirea, identificarea și gestionarea neregulilor, fraudelor și conflictului de interese etc. Totodată, nivelul de cunoștințe al personalului implicat în coordonarea, gestionarea și controlul FESI are un impact direct asupra eficienței și sistemului de implementare a fondurilor europene și asupra gradului de absorbție.

Pe lângă nevoile identificate pe baza declarațiilor angajaților, performanța redusă înregistrată la nivelul întregului sistem de gestionare a fondurilor europene este cea care determină nevoi suplimentare de formare și calificare, în anumite domenii cheie pentru eficientizarea implementării fondurilor europene.

În plus, un mod de fidelizare a personalului din sistemul de management 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, 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, dată fiind încărcarea foarte mare a personalului existent, dar și având în vedere cerințele diferite conform propunerilor noilor Regulamente, se estimează că 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 pe care îl vor avea în organizație.

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.

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/acreditarea unor formatori specializați (tip Team Europe formați și agreeți de Delegația CE în România).

Pentru domenii specifice, se va urmări formarea personalului MFE și al AM-urilor în instituțiile europene de specialitate, sau implicarea acestora pentru realizarea unor programe în România.

Operațiuni eligibile:

- Realizarea de analize a nevoilor de formare și de strategii și planuri de formare pentru personalul din cadrul sistemului de management și control al FESI;
- Crearea și actualizarea bazei de date privind planificarea și monitorizarea formării în domeniul managementului fondurilor UE prin trecerea în *online* a training map-urilor (harta individuală prin care se monitorizează parcursul anual al formării continue a fiecărui angajat din sistem);
- Realizarea de materiale metodologice și de acțiuni de formare și schimb de experiență pentru cei care se ocupă cu managementul acestor acțiuni de formare;
- Organizarea evenimentelor de formare, inclusiv formarea de formatori, sesiuni tip *shadow „din umbră”* prin mentorat asigurat noilor formatori din sistem și sesiuni de transfer a competențelor dobândite pentru consolidarea memoriei instituționale prin efectul de antrenare, derularea sesiunilor de formare și elaborarea materialelor suport;
- Activități de evaluare a impactului formării profesionale asigurate prin POAT 2014-2020.