

Sumar executiv

- 1.** Acest raport se referă la **evaluarea retrospectivă a intervențiilor în domeniul asistenței tehnice finanțate în cadrul** Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, domeniile majore de intervenție **DMI 7.1 și 7.2** din cadrul axei prioritare 7, **DMI 3.3** din cadrul axei prioritare AP 3 și **DMI 6.4** din cadrul AP6. Acest exercițiu face parte dintr-un plan de evaluare mai larg, care cuprinde și două exerciții de evaluare a intervențiilor Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 **în domeniul asistenței tehnice**, unul dintre ele fiind prevăzut la nivelul anului 2021, iar ultimul exercițiu de evaluare din cadrul proiectului în ultimul an de implementare 2023. Suplimentar, contractul vizează și 7 exerciții de evaluare ad-hoc.
- 2.** Conform planului mai sus menționat, fiecare domeniul major de intervenție a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane este evaluat în ceea ce privește contribuția sa la obiectivele specifice, precum și din perspectiva altor efecte secundare generate, intenționate sau neintenționate, cu integrarea nivelului micro de analiză a rezultatelor la nivel de proiecte (prin intermediul studiilor de caz, sondajelor, interviurilor, atelierelor de lucru etc).
- 3.** Scopul exercițiilor de evaluare este de a facilita un management informat al Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 și adoptarea deciziilor pe bază de dovezi. Primul exercițiu de evaluare va consta într-o evaluare retrospectivă a intervențiilor în domeniul asistenței tehnice finanțate prin POSDRU 2007-2013, urmărind aspecte de natura impactului și a altor efecte dincolo de realizările și rezultatele așteptate, dar și a factorilor care au influențat implementarea și producerea efectelor.
- 4. Exercițiul de evaluare ce face obiectul prezentului raport de evaluare** constă într-o **retrospecție a POSDRU în domeniul asistenței tehnice** ce are în vedere în special extragerea lecțiilor învățate din perioada precedentă de programare (POS DRU 2007-2013) și implicit asupra modului în care acestea au fost luate în considerare pentru programarea și implementarea asistenței financiare 2014-2020.
- 5.** Evaluarea retrospectivă POSDRU este structurată pe 4 DMI-uri, două dintre ele aferente Axei 7 de Asistență Tehnică din cadrul POSDRU, și anume:
 - **DMI 7.1 Sprijin pentru implementarea, managementul general și evaluarea**
 - **DMI 7.2 Sprijin pentru promovare și comunicare POS DRU**
 - **DMI 3.3 Dezvoltarea parteneriatelor și încurajarea inițiativelor pentru partenerii sociali și societatea civilă**
 - **DMI 6.4 Inițiative transnaționale pentru o piață incluzivă a muncii**
- 6. Întrebările de evaluare** la care trebuie să răspundă rapoartele de evaluare, conform caietului de sarcini, sunt următoarele:
 - Cuantificarea progresului atins în zonele, sectoarele și grupurile vizate, în raport cu obiectivele specifice (efecte brute sau eficacitatea intervenției) pentru DMI 3.3 și 6.4, respectiv evoluția capacității AM și OI pentru DMI 7.1 și a vizibilității POSDRU pentru DMI 7.2
 - Stabilirea măsurii în care progresul observat este atribuit programului (efect net sau impactul intervenției)
 - Identificarea efectelor neintenționate, pozitive sau negative
 - Determinarea efectului de propagare
 - Formularea de constatări privind durabilitatea efectelor
 - Identificarea mecanismelor care au facilitat/împiedicat efectele și caracteristicile cheie contextuale ale acestora
 - Identificarea măsurii în care lucrurile ar fi putut fi realizate mai bine

Metodologia de evaluare

- 7.** Procesul de evaluare s-a bazat pe o combinație de metode, concepute la nivelul întregii evaluări, orizontale, pentru cele patru domenii majore de intervenție și adaptate ulterior specificului fiecărui domeniu. Aceasta a permis o abordare eficientă și consecventă a implementării metodelor, având în vedere ca domeniile majore de intervenție au elemente comune de intervenție (DMI 7.1 cu DMI 7.2), dar mai ales beneficiari și alte părți interesate comune.

- 8. Metodele și instrumentele de evaluare planificate și efectiv aplicate în procesul de evaluare au inclus:** cercetarea documentară, procesarea și analiza statistică a seriilor de date, interviuri la nivel de sistem dar și la nivel de beneficiari ai finanțării, panel de experți și un focus grup național, ca instrumente de analiză și validare a constatărilor și concluziilor, 16 de studii de caz, 4 sondaje de opinie, analiza factorilor din influență în mecanismul de producere a rezultatelor și a altor efecte, reprezentări grafice pentru vizualizarea datelor.
- 9. Perioada evaluată** a fost durata implementării Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013 (extinsă până la 31.12.2015 data limită de implementare a proiectelor), iar în ceea ce privește efectele, acestea au fost analizate pe baza datelor disponibile până în 2020. Evaluarea s-a desfășurat în perioada iulie 2020-decembrie 2020.
- 10. Limitările metodologice** au fost generate de accesul dificil la datele administrative necesare evaluării din partea AMPOCU, calitatea și acuratețea acestora (inconsistențe la nivelul datelor de monitorizare centralizate, furnizate de către MFE și cele prevăzute în cererile de finanțare, la nivel valorilor raportate ale indicatorilor de program) și implicarea scăzută a părților interesate reflectată la nivelul sondajelor aferente DMI 3.3, 6.4 și parțial DMI 7.1. Aceste dificultăți au impus colectarea de date din surse alternative (de ex direct de la beneficiarii finanțării în cazul DMI 3.3 și 6.4), verificări multiple, adaptarea modelelor de analiză la disponibilitatea datelor, interpretarea adecvată a rezultatelor sondajelor, o atenție sporită triangulării calitative a datelor, astfel încât **concluziile sunt suficient de robuste pentru a fi utilizate cu încredere de către părțile interesate.**

Aspecte generale privind intervențiile evaluate

- 11.** Intervențiile evaluate vizează, pe de o parte, acțiunile finanțate în domeniul asistenței tehnice din cadrul Axei Prioritare 7 Asistență Tehnică, respectiv DMI 7.1 și 7.2, ca instrument folosit de Autoritatea de Management în scopul maximizării impactului programului complementar cu asistența inclusă în Programul Operațional de Asistență Tehnică (POAT) 2007-2013 și, pe de altă parte, acțiunile specifice cu privire la creșterea capacității parteneriatelor și promovării parteneriatelor transnaționale introduse în POSDRU prin DMI 3.3 și DMI 6.4.
- 12.** DMI 7.1 din cadrul AP 7 POSDRU 2007-2013 a avut ca obiectiv operațional consolidarea capacității AM și OI în vederea implementării și managementului eficient și eficace al POS DRU iar ca impact așteptat o **rată ridicată de absorbție a FSE** în România.
- 13.** DMI 7.2 a avut ca obiectiv asistența tehnică în domeniul comunicării în vederea **creșterii vizibilității POSDRU** precum și a rolului asistenței financiare acordate prin FSE. În cadrul AP 7, respectiv la nivelul DMI 7.1 și 7.2, au fost contractate proiecte în valoare de 65.718.887 euro, reprezentând 40.17% din alocare.
- 14.** Intervențiile finanțate prin DMI 7.1 s-au concretizat în 210 proiecte finalizate. Tipurile de intervenții vizate de program au inclus: sprijin pentru implementarea POSDRU (inclusiv pregătirea și elaborarea de proiecte), monitorizare și control, sprijin pentru elaborarea de rapoarte, studii, cercetări de context relevante pentru implementarea programului, activități de formare a AMPOSDRU și OI POSRU, activități de sprijin a Comitetului de Monitorizare, activități de tip administrativ incluzând cheltuieli salariale cu personal și experți, îmbunătățirea resurselor tehnice, achiziționare de echipamente IT, materiale, consumabile, dar și activități privind managementul POSDRU privind simplificarea procedurilor și sistemelor etc.
- 15.** DMI 7.2 a avut ca obiect asistența tehnică în domeniul comunicării. Intervențiile din cadrul acestui DMI s-au concretizat în 18 proiecte, cea mai mare parte a acestora (7) având ca scop dotarea cu bandă de internet a locațiilor în care s-a desfășurat activitatea AM POSDRU și OI București-Ilfov, 4 proiecte au presupus achiziția și distribuția de materiale promoționale, 2 proiecte au presupus susținerea activității Help-desk din cadrul AM și OI București-Ilfov. În cadrul DMI 7.2. au fost finanțate toate cele trei conferințe naționale privind implementarea și promovarea POSDRU.
- 16.** DMI 3.3 a introdus o tipologie a intervențiilor de dezvoltare a parteneriatelor prin **acțiuni de creștere a capacității de participare la parteneriate** (cercetări, studii și anchete sociologice în domeniile dezvoltării economice locale, ocupării și incluziunii sociale, formarea resurselor umane, sprijin pentru dezvoltarea

Secretariatelor Tehnice ale Pactelor Regionale pentru Ocupare și Incluziune Socială, și promovarea de inițiative comune la nivel național și european) și s-a concretizat în 66 proiecte (de tip strategic și grant).

- 17. DMI 6.4** a vizat **activități de promovare a parteneriatelor transnaționale**, prin acțiunile finanțate fiind sprijinite dezvoltarea de parteneriate pentru schimbul transnațional de expertiză și bune practici în domeniul ocupării și incluziunii sociale, inovării și transferului de expertiză în general. În cadrul acestui DMI au fost finanțate 9 proiecte finanțate, majoritatea (8/9) fiind proiecte de tip strategic.
- 18.** Concluziile și recomandările sunt specifice unei evaluări retrospective, focalizate pe impact, pe efecte pe termen lung relevante nevoilor de asistență tehnică, pe mecanismele prin care intervențiile produc aceste efecte, dar și pe efecte indirecte sau propagate. Concluziile sumarizează răspunsurile la cele șapte întrebări de evaluare, recomandările fiind coerente cu acestea.
- 19.** Recomandările vizează viitoarele intervenții finanțate post-2020, prin Fondul Social European, pentru a asigura un impact mai bun pentru rezolvarea problemelor și nevoilor prioritare din domeniul asistenței tehnice dar și a nevoii de dezvoltare ulterioară a parteneriatelor, precum și îmbunătățiri ce pot fi implementate pentru Programul Operațional Capital Uman 2014-2020 aflat în curs de implementare la data acestei evaluări.

Concluziile și recomandările evaluării

20. Concluzii privind asistența tehnică (DMI 7.1 și 7.2)

Evoluția capacității AM și OI POSDRU în perioada 2007-2013, analizată atât prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace a programului, cât și prin prisma elementelor de capacitate Structuri, Resurse umane, Sisteme și Instrumente, s-a îmbunătățit însă nu la un nivel suficient pentru a asigura implementarea eficientă și eficace a programului (deși indicatorii de program s-au atins în mare parte, nu s-a obținut o rată de absorbție ridicată a FSE în România).

DMI 7.1 a avut o contribuție importantă la creșterea capacității AM și OI, dar a reușit să satisfacă parțial nevoile sistemului de implementare POSDRU. Creșterea capacității AM și OI s-a datorat într-o măsură importantă și altor factori în afară de intervenția DMI 7.1. A fost utilizată doar jumătate din alocarea financiară a acestui DMI, iar intervențiile finanțate au susținut în cea mai mare parte funcționarea AM și OI pentru îndeplinirea sarcinilor curente și mai puțin dezvoltarea capacității acestora în sensul strict, cum ar fi dezvoltarea competențelor personalului, inovarea sistemelor de management etc. Ca efecte neplanificate, la nivelul DMI 7.1 se constată creșterea stabilității și motivației personalului AM și OI ca urmare a sporurilor salariale, efecte benefice neplanificate la nivelul relației cu beneficiarii prin îmbunătățirea modului de gestiune a relației cu aceștia și responsabilizarea în mai mare măsură a acestor beneficiari.

Principalii factori cu influență negativă asupra progresului implementării POSDRU au fost insuficiența numărului de personal la nivel AM și OI, sistemul de planificare și monitorizare a implementării programului insuficient dezvoltat și absența sistemului de depunere continuă a cererilor de finanțare.

Din perspectiva evoluției vizibilității POSDRU, a conștientizării rolului UE și a oportunităților oferite de program, implementarea proiectelor finanțate prin DMI 7.2 a fost principalul mecanism de creare a notorietății programului, beneficiarii fiind principalii vectori de diseminare a informațiilor.

Efectele pozitive au fost facilitate în special de experiența anterioară a beneficiarilor și de nivelul de informare din perioada PHARE și au fost diluate mai ales prin deficit instituțional de resursă umană și organizare. Comunicarea cu beneficiarii POSDRU a contribuit la creșterea capacității administrative a acestora în vederea implementării de proiecte finanțate prin POCU.

21. Recomandări privind intervențiile în domeniul asistenței tehnice (DMI 7.1 și 7.2)

Se recomandă ca AMPOCU/viitoarea structură de gestionare a următorului Program Operațional să adopte o strategie de planificare multi-anuală a implementării programului (preferabil pe întreaga perioadă de programare) care să prevadă:

1. Ținte anuale privind valorile depunerilor de proiecte, valorile contractate, valorile plăților efectuate.

2. O marjă de siguranță pentru a absorbi inevitabilele întârzieri ale implementării cauzate de neprevăzut. Această marjă poate fi reprezentată de planificarea atingerii unui nivel de 100% al absorbției cu un an înainte de încheierea perioadei în care se pot face plăți conform regulii n+3.
3. Un progres financiar cvasi-liniar al programului, astfel putând fi planificate resursele necesare (umane și materiale) cu mai mare ușurință decât în situația unor fluctuații puternice și corelarea acestuia cu sistemul de monitorizare.
4. Utilizarea cu precădere a sistemului de depunere continuă pentru majoritatea apelurilor pentru proiecte.

La nivelul structurilor responsabile și a resurselor umane necesare, se recomandă:

1. Dimensionarea corectă a resurselor umane și materiale necesare unui management performant.
2. Utilizarea personalului propriu față de soluția externalizării unor activități de bază din cadrul procesului de implementare a programului.
3. Revenirea asupra deciziei de eliminare din organigrama OI a funcțiilor aferente managementul din linia mediană (șefi servicii, șefi birou).
4. Acordarea unei atenții mult mai mari dezvoltării capacității AM și OI dincolo de finanțarea activității de rutină a acestor instituții, prin acțiuni care să vizeze creșterea competențelor personalului (formare, coaching, schimb de experiență etc.); acțiuni care să vizeze simplificarea sistemelor interne și a procedurilor, acțiuni care să vizeze inovarea la nivelul sistemelor de management în general etc.

În vederea utilizării asistenței tehnice în mod general se recomandă implicarea OI în planificarea utilizării acestei asistențe, eliminarea etapei de elaborare de cereri de finanțare pentru a accesa asistența tehnică (introducerea unor sume forfetare calculate după anumite formule, spre exemplu ca procent din alocarea financiară aferentă unor priorități/domenii de intervenție, în corelare cu procentul alocat AT la nivelul programului).

Din perspectiva activităților de comunicare se recomandă coroborarea strategiei de comunicare a Instrumentelor structurale cu măsurile strategice naționale de creștere a transparenței decizionale, în sensul creării de structuri și mecanisme instituționale care să gestioneze, să prelucreze și să disemineze informația cu caracter public.

În acest sens, este esențială proiectarea unor indicatori realiști de rezultat și de impact care să se centreze pe efectele obținute în urma intervențiilor în domeniul comunicării la nivelul publicului vizat (ex: numărul de urmăritori, rata de distribuire a informației, rata de interes mediatic a informațiilor online, numărul de like-uri, raportul de atractivitate¹ etc); proiectarea unor instrumente de monitorizare și evaluare a rezultatelor (structuri de chestionare/ quiz-uri/ flash barometru) accesibile beneficiarilor, astfel încât să poată fi evaluat progresul înregistrat în timp real, eficiența și eficacitatea intervențiilor în domeniul comunicării; proiectarea unor instrumente de comunicare adresate beneficiarilor care nu au experiență în accesarea de fonduri europene prin programe operaționale.

Pentru maximizarea impactului acțiunilor în domeniul comunicării fondurilor europene se recomandă: utilizarea de instrumente noi de comunicare pentru publicul general (campanii online, evenimente virtuale, pagini pe rețele de socializare, bloguri, vloguri, quiz-uri, concursuri virtuale, publicații online, hărți interactive etc.), integrarea în rețele de date deschise și crearea de conținut pentru tineri (studenți), monitorizarea și evaluarea rezultatelor în mod permanent prin instrumente standardizate.

22. Concluzii privind parteneriatele (DMI 3.3 și 6.4)

Cele două DMI-uri au vizat în primul rând creșterea capacității organizațiilor civice și a structurilor parteneriale de acțiune pe piața muncii în special prin dialog și nu de a dezvolta politicile și strategiile din domeniu.

Intervențiile finanțate prin DMI 3.3 au avut efecte certe asupra capacității partenerilor sociali și ai reprezentanților ONG de a participa la procesul decizional din domeniul pieței muncii, al incluziunii sociale, al transparenței decizionale, iar cele finanțate prin DMI 6.4 au adus plus-valoare prin prezența partenerilor externi. Activitățile realizate în parteneriat transnațional au inspirat partenerii români în dezvoltarea de inițiative pe piața muncii și incluziunii sociale, preluarea și implementarea unor practici inovatoare în

¹ numărul de comentarii pozitive vs. număr de comentarii negative



România, care au contribuit la schimbarea unor viziuni în diverse domenii și adaptarea la noile realități sociale și economice, la standarde europene.

Cu toate acestea, nivelul calitativ de implicare a partenerilor și a societății civile, precum și capacitatea autorităților de a stimula dialogul social și de a integra propunerile primite, sunt arii care necesită îmbunătățiri semnificative. Astfel, este necesară continuarea aplicării competențelor dezvoltate în interesul grupurilor țintă vulnerabile pe piața muncii, mai ales că în acest domeniu, asemeni altora, există un decalaj între nevoia stabilită în perioada de programare și cea din perioada de implementare, sub influența diverșilor factori, atât în ceea ce privește natura nevoii, cât și volumul acesteia.

23. Recomandări privind intervențiile în domeniul parteneriatelor (DMI 3.3 și 6.4)

Se recomandă continuarea implicării reprezentanților partenerilor și societății civile în toate demersurile strategice, politice și legislative, prin consultări și dialog cu acești actori. În ceea ce privește utilizarea fondurilor europene în perioada post 2020, pentru creșterea capacității acestor actori, este necesară mutarea accentului de la dezvoltarea capacității instituționale, la calitatea și consistența acțiunilor. În acest sens, este necesară adaptarea permanentă a intervențiilor cu nevoile în continuă schimbare a comunităților, prin dedicarea unei axe prioritare în acest scop.

La nivelul sistemului de implementare, este necesară actualizarea anuală a nevoilor legate de incluziune într-o abordare integrată, astfel încât intervențiile să fie sinergice și să conducă la un grad crescut de eficacitate.

Se recomandă să se acționeze pe zonele roșii de incluziune, prin analize integrate de nevoi de servicii de sănătate, educație, ocupare, locuire, sociale. Acestea vor fi realizate la nivel local și agregate la nivel regional, cu implicarea tuturor actorilor responsabili, dar și a partenerilor economico-sociali și ai societății civile. Parteneriatele create în acest scop vor trebui nu numai să identifice volumul și tipologia nevoilor, dar să determine și tipologia intervențiilor și să cuantifice costurile necesare pentru acoperirea lor. Va fi încurajată crearea de parteneriate cu entități din State Membre ale UE, cu expertiză în analize și furnizarea de astfel de servicii.