

Sumar executiv

4. **„Evaluarea intervențiilor POCU în domeniul educației”** este o evaluare intermediară, care face parte din Planul de evaluare a Programului Operațional Capital Uman (POCU) 2014-2020 și s-a desfășurat în perioada 23 iunie 2020² - 30 septembrie 2020.
5. Evaluarea **succede primul exercițiu de evaluare**, fiind parte a unui ciclu compus din trei evaluări ale intervențiilor în domeniul educației, finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții, mai exact Fondul Social European, și implementate în perioada 2007-2023. Astfel, prima evaluare a acestui ciclu a fost „Evaluarea retrospectivă a intervențiilor în domeniul educației, finanțate prin „Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU) 2007-2013”, realizată în anul 2019. A doua evaluare a ciclului este prezenta evaluare, ce vizează intervențiile finanțate prin POCU 2014-2020, **și va fi urmată de un al treilea exercițiu de evaluare** planificat la finalul perioadei de implementare, în anul 2023.
6. **Această evaluare** este o evaluare de tip MESO, la nivel de program, însă ea include și analize la nivelul proiectelor, integrând astfel nivelul micro de analiză, prin intermediul studiilor de caz cu toate metodele și tehnicile specifice acestora, **scopul evaluării** fiind acela de a facilita un management informat al programului și adoptarea deciziilor pe bază de dovezi.
7. Intervențiile evaluate, finanțate prin POCU 2014-2020, au fost grupate în **cinci (5) teme de evaluare (TE)** pe care le redăm mai jos și contribuie la **16 obiective specifice (OS)**, așa cum se arată în Raportul de sinteză:
 - **Tema 1:** Evaluarea contribuției POCU la creșterea participării la sistemul de educație, prin prevenirea și corectarea părăsirii timpurii a școlii, revenirea în cadrul sistemului educațional (cinci OS);
 - **Tema 2:** Evaluarea contribuției POCU la creșterea participării la formare profesională continuă pentru angajați (inclusiv persoane care desfășoară activități independente și întreprinderi de familie), cu accent pe cei cu un nivel scăzut de calificare, persoane cu vârsta de peste 40 ani, persoane din zone rurale defavorizate;
 - **Tema 3:** Evaluarea contribuției POCU la creșterea calității sistemului de educație (cinci OS);
 - **Tema 4:** Evaluarea contribuției POCU la creșterea calității sistemului de formare (formarea profesională inițială (IVET) și formarea profesională continuă (CVET));
 - **Tema 5:** Evaluarea contribuției POCU cu privire la corelarea sistemului de educație și formare cu nevoile pieței muncii.
8. Tema 1 și Tema 3 au un număr mare de proiecte comune, iar Temele 2 și 4 au o legătură intrinsecă, adresându-se participării la formarea profesională continuă, respectiv calitatea în formarea profesională. Din acest motiv Temele 1 și 3 pe de o parte și Temele 2 și 4 pe de altă parte au fost evaluate împreună, rezultând astfel câte un raport de evaluare pentru fiecare temă compusă TE 1&3 și TE 2&4. Tema de evaluare 5 are un raport tematic separat, pentru care se va folosi eticheta TE5.
9. **Cele opt (8) Întrebări de Evaluare (ÎE)** la care trebuie să răspundă prezentul exercițiu sunt următoarele:
 - **ÎE1.** Care este progresul ce poate fi observat în zonele, sectoarele și grupurile țintă din perspectiva obiectivelor specifice, de la momentul adoptării intervenției?
 - **ÎE2.** Există efecte neintenționate, pozitive sau negative?
 - **ÎE3.** În ce măsură progresul observat poate fi atribuit intervenției?

² Data aprobării metodologiei de evaluare de către Comitetul de Coordonare a Evaluării

- **ÎE4.** Aceste efecte depășesc granița zonei sau sectorului sau afectează alte grupuri nețintite de intervenție (efect de răspândire - spillover effect)?
 - **ÎE5.** În ce măsură efectele sunt durabile pe o perioadă mai lungă de timp?
 - **ÎE6.** Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt trăsăturile contextuale cheie ale acestor mecanisme?
 - **ÎE7.** Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?
 - **ÎE8.** Identificarea de cazuri de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a inovației sociale și teme secundare
- 10. Datele colectate** au fost analizate urmărind verificarea legăturilor cauzale care au stat la baza teoriei programului, identificarea efectelor neintenționate, pozitive sau negative, a efectelor de propagare și a mecanismelor de producere a realizărilor, rezultatelor și a altor efecte, în condițiile influenței factorilor externi. **Metodele de colectare și analiză au permis formularea unor constatări și concluzii de încredere** privind măsura și modul în care acțiunile programului au contribuit la efectele observate.
- 11. 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 comune și specifice celor cinci (5) teme, ateliere de lucru regionale în care au participat peste 50 de reprezentanți ai părților interesate, un focus grup național, 40 de studii de caz, cinci (5) sondaje de opinie și sondaj Delphi, analiza factorilor de influență în mecanismul de producere a rezultatelor și a altor efecte, hărți pe baza sistemelor informaționale geografice (cunoscute și ca hărți GIS) pentru vizualizarea datelor. Analiza contrafactuală a impactului prin metode cantitative cvasi-experimentale a fost aplicată doar pentru Tema 1, fiind singura temă unde au fost identificate intervenții adecvate metodelor contrafactice cantitative.
- 12. Perioada evaluată** a fost durata implementării **Programului Operațional Capital Uman (POCU) 2014-2020** până la data de 30.06.2020, data de referință a evaluării. Analiza efectelor a fost limitată la efectele produse și observabile, corespunzătoare stadiului de implementare caracterizat de o întârziere generală a implementării intervențiilor. Potențialul de a produce efecte pe termen lung asupra beneficiarilor este mai mare decât efectele observate în acest moment.
- 13. Limitările metodologice** au fost generate de constrângeri semnificative privind disponibilitatea, accesibilitatea și calitatea datelor. Constrângerile manifestate se plasează fie la nivelul sistemului de educație și privesc întregul sector, fie la nivelul programului, vizând datele înregistrate și disponibile prin sistemul de monitorizare a POCU, fie la nivelul proiectelor, incluzând aici numărul mic de proiecte finalizate și disponibilitatea beneficiarilor de finanțare și a beneficiarilor finali de a furniza datele necesare evaluării. Acest lucru a impus adaptarea metodologiei de colectare a datelor și analiză, identificând noi surse, adăugând verificări a calității datelor, iar interpretarea constatărilor a fost adaptată limitărilor metodologice, așa cum se explică în detaliu în raportul sinteză. Datorită acestor măsuri implementate, **concluziile formulate sunt suficient de robuste pentru a fi utilizate cu încredere de părțile interesate.**

Aspecte generale privind intervențiile evaluate

- 14. Intervențiile din domeniul educației**, obiect al prezentei evaluări, fac parte din POCU 2014-2020, un program operațional cu o alocare totală (din Fondul Social European, FSE) de peste 4 miliarde de euro, conform versiunii de program din data de 29 iulie 2020. Programul are dimensiuni mari și o complexitate ridicată, și beneficiază de lecțiile învățate și experiența câștigată în predecesorul său POSDRU 2007-2013, program considerat la vremea respectivă un exercițiu de învățare.

- 15. 298 de proiecte au fost contractate** atât la nivel central, cât și în regiunile de dezvoltare, vizând implementarea intervențiilor finanțate în domeniul educației, proiecte ale căror bugete cumulate ating peste 8,3 miliarde de lei, aproximativ 1,8 miliarde Euro³.
- 16. Temele de evaluare 1 și 3** au avut o alocare de aproximativ 1 miliard de Euro. Dintre cele 192 de proiecte contractate, 159 se adresează sistemului preuniversitar și reprezintă 80% din valoarea totală contractată. Intervenția este caracterizată de o abordare integrată a acțiunilor vizând accesul, participarea și performanța cu alte acțiuni ce vizează capacitatea, în special formarea. Finanțarea nu are o distribuție teritorială uniformă și nu apare bine corelată cu nevoile existente în toate regiunile de dezvoltare, chiar dacă ponderea mare a finanțării în regiunea București-Ilfov se explică prin numărul mare de beneficiari instituții publice și universități, dominant localizate în București.
- 17.** Intervențiile din cadrul **temelor de evaluare 2 și 4** au fost concepute pentru a crește participarea la FPC și calitatea sistemului de formare FPC și FPI. Până la data de referință a evaluării, respectiv 30.06.2020, a fost lansat un singur apel de proiecte, în octombrie 2019, și anume apelul „Creșterea nivelului de calificare al angajaților prin programe de formare continuă corelate cu nevoile pieței muncii”. În cadrul acestuia au fost depuse aproximativ 294 de proiecte, aflate încă la această dată în etapa de evaluare tehnico-financiară. Proiectele depuse dovedesc o cerere ridicată de sprijin financiar, înregistrând o suprasubscriere de peste 400%.
- 18.** Intervențiile finanțate în cadrul **temei de evaluare 5** vizează corelarea sistemului de educație cu nevoile pieței muncii. Cele 106 proiecte contractate finanțează stagii de practică pentru elevi și studenți, unele focalizate teritorial (cum ar fi Delta Dunării), altele sectorial cum ar fi sectorul agroalimentar, sprijin pentru doctoranzi și cercetători post-doctorat. Intervenția se axează mai mult asupra studenților decât elevilor, 81 de proiecte dintre cele 106 având ca grup țintă studenți. Distribuția teritorială nu a fost echilibrată, fiind influențată de numărul mare de proiecte adresate studenților și de distribuția geografică a centrelor universitare.
- 19.** Între numeroasele proiecte finanțate se remarcă un număr de proiecte ample cu un număr mare de beneficiari (zeci de mii de elevi, părinți sau cadre didactice) și potențial de a produce un impact puternic: **”Bani de liceu” și ”Bursa profesională”** la nivel liceal și formare profesională inițială, **proiectul CRED ”Curriculum relevant, educație deschisă pentru toți”**, proiecte finanțate în cadrul unor apeluri tematice cum ar fi: **„Profesori motivați în școli defavorizate”, „Curriculum național pentru învățământul primar și gimnazial”, „Educație de calitate în creșe”, „Școală pentru toți”, „A doua șansă”**.
- 20.** La nivelul **învățământului terțiar**, proiectele finanțate au vizat educația și cercetarea științifică (evaluate în cadrul temelor 1 și 3) și corelarea cu piața muncii, stagii de practică și sprijin pentru doctoranzi și post-doctoranzi (evaluate în cadrul Temei 5).
- 21.** În ansamblu, **programul a demarat cu întârziere**, primul contract fiind semnat în 2017, și înregistrează un **progres modest** la momentul actual. Apelurile de proiecte au fost lansate cu întârziere, unele nu au fost lansate până la data evaluării, Temele 1, 3 și 5 având o rată de contractare mai mică de 50% din finanțarea disponibilă, iar Temele 2 și 4 neavând niciun proiect contractat cu trei ani înainte de încheierea perioadei de implementare, 31.12.2023.

Concluzii și recomandări

- 22. Concluziile și recomandările sunt succint redată în continuare**, dar pot fi analizate în raportul de sinteză al evaluării și în fiecare raport tematic, unde se prezintă coerent recomandările cu indicarea concluziei/concluziilor care le fundamentează, iar concluziile se sprijină pe constatările ce sunt sintetizate la sfârșitul fiecărei întrebări de evaluare.
- 23.** Deoarece există un număr mic de proiecte finalizate, **efectele sunt observabile la nivelul beneficiarilor sprijiniți** și mai puțin sau deloc la scară mai largă a unităților de învățământ sau sistem. Dintre beneficiile

³ Calculat la cursul inforeuro de la 31.12.2015, 1 Euro=4.4467 lei

de care se bucură participanții în proiecte, exemplificăm: (i) la nivel antepreșcolar și preșcolar: dezvoltarea unor abilități cognitive, de comunicare, motorii, facilitarea trecerii spre grădiniță, respectiv spre școală a copiilor antepreșcolari și preșcolari, dar și îmbunătățirea atitudinii părinților față de educație; (ii) la nivel preuniversitar: îmbunătățirea participării elevilor în cadrul procesului educațional, dezvoltarea competențelor cadrelor didactice, inclusiv privind integrarea copiilor cu cerințe educaționale speciale, măsurilor de prevenție, acumularea de competențe transversale, aplicarea unor metode și instrumente moderne de predare, accesul la resurse; (iii) la nivel terțiar: înființarea de facto a colegiilor universitare și dezvoltarea primelor programe de studii de nivel terțiar non-universitar, dezvoltarea pregătirii practice a studenților în unele domenii de studii, dezvoltarea accelerată a digitalizării conținuturilor educaționale și a competențelor digitale ale personalului universitar din unele domenii de studii.

- 24.** POCU a fost conceput pentru a sprijini sistemul de educație și România pentru **îndeplinirea țintelor asumate prin agenda Europa 2020**. În ciuda progreselor semnificative - de la 16% în 2008 la 25,8% în 2019 - gradul de absolvire a învățământului superior în rândul tinerilor între 30 și 34 de ani este sub ținta propusă: 26,7%. În cazul ratei de părăsire timpurie a școlii în rândul tinerilor între 18 și 24 de ani, situația din România s-a înrăutățit pentru o bună perioadă de timp, ajungând în 2019 să fie doar ușor îmbunătățită față de nivelul din 2008: 15,9%, față de 15,3% în 2019, departe de ținta de 11,3% asumată în cadrul Agendei. La data evaluării, stadiul implementării, cu un număr mic de proiecte finalizate, **nu poate oferi dovezi privind o contribuție semnificativă a POCU la obiectivele și țintele strategice ale sistemului de educație**, însă se identifică premisele și factorii care pot influența pozitiv sau negativ amplitudinea contribuției.
- 25.** Formarea profesională continuă în România nu a înregistrat progrese semnificative așa cum se reflectă în indicatorii cheie sectoriali: rata de participare a adulților la învățare pe tot parcursul vieții; număr de participanți la cursurile de formare profesională continuă din totalul angajaților din întreprinderi, rata de participare pentru angajații din întreprinderile care au oferit cursuri de formare profesională continuă, etc.), în perioada 2014-2020, valorile fiind încă departe de media europeană sau de țintele asumate. Obiectivul privind FPC pentru România este de a crește rata de participare a adulților (cu vârste cuprinse între 25 și 64 de ani) la 10% până în 2020. În perioada 2014-2019, deși a beneficiat de fonduri structurale în domeniu, România nu a înregistrat progrese semnificative în legătură cu această rată de participare în FPC care a înregistrat valori între 1,5% în 2014 și 1,3% în 2019 (după o scădere la un minim de 0,9% în 2018).
- 26.** Recomandările formulate în această evaluare vizează înlăturarea constrângerilor și a factorilor ce pot afecta buna implementare a intervențiilor POCU planificate, **producerea efectelor și a impactului** ce poate contribui semnificativ la obiectivele strategice din domeniul educației.
- 27.** Pentru a asigura **un context favorabil impactului este necesară îmbunătățirea cadrului strategic și de reglementare** a sistemului de educație la toate nivelurile, formare profesională continuă și inițială. Evaluarea evidențiază o serie de **lacune ale cadrului strategic și de reglementare, ale mecanismelor sistemului de educație, care afectează negativ** implementarea proiectelor și producerea efectelor așteptate, exemplificate în continuare:
- Sistemul de învățământ este în continuare subfinanțat și nu reușește să asigure resursele financiare necesare transferului rezultatelor proiectelor în procesul educațional de bază, măsurile pentru creșterea atractivității profesiei didactice și a posturilor din mediul rural nu au produs încă efecte, iar cadrul normativ și finanțarea colegiilor universitare nu sunt asigurate.
 - Formarea profesională continuă să se desfășoare într-un cadru de reglementare instabil și complex, care face dificilă urmărirea responsabilităților și atribuțiilor. Reproiectarea cadrului instituțional, demarată în 2016 prin Ordonanța de urgență 96/2016 nu a fost încă legiferată în Parlament, responsabilitățile împărțite între instituții diferite, AJPIS cu subordonări diferite – MEN, MMJS diluează răspunderea și promovează moduri de lucru diferite.
 - Corelarea educației și formării profesionale cu nevoile pieței muncii resimte absența sistemului de monitorizare a inserției, a parcursului absolvenților și a unui sistem de anticipare a nevoilor de competențe.



- 28.** La nivel de program se recomandă îmbunătățiri ale sistemului de implementare, dar și a logicii intervențiilor sub mai multe aspecte.
- 29.** Cu toate că au fost înregistrate progrese față de predecesorul său, POSDRU 2007-2013, este în continuare **imperios necesară simplificarea procedurilor**, reducerea birocrăției, flexibilizarea prin reducerea controlului la nivel de activități, îmbunătățirea funcționalităților MySMIS. Alte îmbunătățiri vizează **optimizarea planificării și lansării apelurilor, armonizarea interpretării instrucțiunilor de către AM și OI, optimizarea indicatorilor, țintelor** și transpunerea lor în apelurile de proiecte.
- 30.** Se recomandă revizuirea **selecției și definirii grupurilor țintă**, fiind constatate bariere de acces ale unor categorii de beneficiari, inclusiv aparținând unor grupuri vulnerabile.
- 31.** Pentru creșterea impactului intervențiilor este necesară extinderea duratei de implementare a proiectelor corespunzător ciclurilor de învățământ și continuarea concentrării intervențiilor pe unitățile de învățământ cu nevoile cele mai mari, însă o revizuire și o optimizare a criteriilor trebuie să vizeze evitarea excluderii școlilor arondate. Se recomandă de asemenea **reducerea fragmentării intervențiilor**, îndeosebi în cazul celor ce pot contribui la **obiective strategice majore, cum ar fi digitalizarea educației**.
- 32.** O bună **complementaritate a intervențiilor** din domeniul educației cu cele pentru sprijinirea incluziunii, dezvoltarea infrastructurii educaționale, dar și complementaritatea între proiectele la nivel de sistem cu cele adresate direct beneficiarilor, fiind esențiale pentru a avea impactul așteptat prin implementarea POCU.
- 33.** Se recomandă o corelare mai bună a intervențiilor cu cadrul strategic, de exemplu domeniile de specializare inteligentă, evitând în limita resurselor disponibile limitarea accesului, dar și satisfacerea nevoilor din alte domenii de cercetare.
- 34.** Evaluarea recomandă și **asigurarea unei finanțări adecvate dimensiunii sectorului**, nivelurilor de învățământ și abordării privind prioritizarea intervenției, dar și **o continuitate a finanțării pe termen lung** care să ofere un cadru extins, **ce încurajează un comportament organizațional bazat pe planificare pe termen mediu și lung**, dezvoltarea unor intervenții coerente, susținute multi-anual, care produc rezultate și un impact mult mai vizibil și semnificativ la nivelul sistemului educațional.