



Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
„Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020
Lot 2 : Evaluarea intervențiilor în domeniul asistenței tehnice”
Contract nr. 33337/23.04.2020

Raport de evaluare intermediară POCU, împreună cu seturile de date și metadate
Domeniul Asistenței Tehnice

Octombrie 2021

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capital Uman 2014-2020



CIVITTA





Acest raport a fost elaborat în baza contractului de servicii nr. 33337/23.04.2020 - „Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 Lotul 2: Evaluarea intervențiilor în domeniul asistenței tehnice” derulat de asocierea formată din ARCHIDATA SRL (lider), CIVITTA Strategy & Consulting SA, LIDEEA Development Actions SRL și GOLDBACH Primes SRL.

Autorii raportului de evaluare sunt Andreea-Norina Savin-team lider, Eugen Perianu, Silvia Rus, Ana Bulai-experti cheie, Ioana Spanache, Carmen Mariș, Cristina Ștefana, Corina Roșu-experti non-cheie.

Opiniile exprimate în raport sunt cele ale echipei de proiect și nu prezintă, neapărat punctul de vedere al Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene.

Cuprins

Lista abrevierilor	7
Sumar executiv	9
Preambul	15
Date sintetice ale proiectului	15
1. Introducere	16
1.1. Cadrul general al evaluării.....	16
1.2. Structura Raportului de evaluare	17
1.3. Metodologia de evaluare	17
1.4. Limitări metodologice și probleme întâmpinate în aplicarea metodologiei de evaluare	23
2. Constatările, concluziile și recomandările evaluării	24
2.1. Aspecte generale privind intervențiile evaluate	24
2.2. Concluzii și recomandări privind OS 7.1.....	25
2.3. Concluzii și recomandări privind OS 7.2.....	27
2.4. Concluzii și recomandări privind OS 7.3.....	30
3. Tema 1 Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional (Aria de acoperire – Obiectivul specific 7.1)	32
3.1. Contextul implementării OS 7.1.....	32
3.1.1. Aspecte generale privind intervențiile OS 7.1	32
3.2. ÎE1: Care este progresul observat în ceea ce privește capacitatea AM și OI POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace PO?	34
3.2.1 Progresul capacității AM și OI POCU în perioada 2014-2020	34
3.2.2 Progresul capacității CM POCU în perioada 2014-2020	54
3.2.3 Sinteza constatărilor.....	55
3.3. ÎE2: Care este gradul de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor?	57
3.3.1 Progresul eficacității mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor	57
3.3.2 Sinteza constatărilor.....	59
3.4. ÎE3: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?	59
3.4.1 Progresul observat în implementarea OS 7.1	60
3.4.2 Efectul net al intervențiilor	61
3.4.3 Sinteza constatărilor.....	62
3.5. ÎE4: În ce măsură există și alte efecte neintenționate, pozitive sau negative?	63
3.5.1 Analiza altor efecte ale intervenției OS 7.1	63
3.5.2 Sinteza constatărilor.....	63
3.6. ÎE5: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?	63
3.6.1 Analiza efectului de propagare	63
3.6.2 Sinteza constatărilor.....	64
3.7. ÎE6: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?	64
3.7.1 Analiza durabilității efectelor intervenției OS 7.1.....	64
3.7.2 Sinteza constatărilor.....	65
3.8. ÎE7: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?	66
3.8.1 Analiza factorilor și mecanismelor de influență	66
3.8.2 Sinteza constatărilor.....	67
3.9. ÎE8: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?	67
3.9.1. La nivel de design și al sistemului de implementare al programului	68
3.9.2. La nivel de resurse umane	68
3.9.3. La nivel de sistem de implementare a asistenței tehnice	69
3.10. Principalele concluzii și recomandări Tema 1	69
3.10.1. Concluzii.....	69
3.10.2. Recomandări	70
4. Tema 2 - Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.2)	73
4.1. Contextul implementării OS 7.2.....	73
4.1.1. Prezentarea intervențiilor evaluate	73

4.2.	ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai puțin și mai mult dezvoltate) și grupurile vizate în legătură cu îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa proiecte FSE în mod eficient și eficace?	75
4.2.1.	Progresul capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU de a elabora și de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE în perioada 2014-2020	75
4.2.2.	Sinteza constatărilor	91
4.3.	ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?	91
4.3.1.	Progresul observat în implementarea OS 7.2	91
4.3.2.	Efectul net al intervențiilor	92
4.3.3.	Sinteza constatărilor	94
4.4.	ÎE3: Există efecte neintenționate, pozitive sau negative?	95
4.4.1.	Analiza altor efecte ale intervenției OS 7.2	95
4.4.2.	Sinteza constatărilor	96
4.5.	ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?	96
4.5.1.	Analiza efectului de propagare	96
4.5.2.	Sinteza constatărilor	97
4.6.	ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?	97
4.6.1.	Analiza durabilității efectelor intervenției OS 7.2	97
4.6.2.	Sinteza constatărilor	97
4.7.	ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?	97
4.7.1.	Analiza factorilor și mecanismelor de influență	97
4.7.2.	Sinteza constatărilor	102
4.8.	ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?	102
4.9.	Principalele concluzii și recomandări Tema 2	103
4.9.1.	Concluzii	103
4.9.2.	Recomandări	104
5.	Tema 3 - Evaluarea contribuției POCU la creșterea gradului de informare a beneficiarilor de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.3)	106
5.1.	Contextul implementării intervențiilor corespunzătoare OS 7.3	106
5.1.1.	Prezentarea intervențiilor evaluate	106
5.2.	ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai puțin și mai mult dezvoltate) și grupurile vizate pentru a spori gradul de conștientizare în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari ai POCU?	108
5.2.1.	Sinteza constatărilor	114
5.3.	ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?	114
5.3.1.	Realizări, rezultate și gradul de îndeplinire a obiectivelor programului	114
5.3.2.	Efectul net al intervențiilor	115
5.3.3.	Sinteza constatărilor	118
5.4.	ÎE3: Există efecte neintenționate, pozitive sau negative?	118
5.4.1.	Sinteza constatărilor	120
5.5.	ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?	121
5.5.1.	Sinteza constatărilor	122
5.6.	ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?	122
5.6.1.	Sinteza constatărilor	123
5.7.	ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?	123
5.7.1.	Sinteza constatărilor	125
5.8.	ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?	125
5.8.1.	Sinteza constatărilor	126
5.9.	Principalele concluzii și recomandări Tema 3	126
5.9.1.	Concluzii	126
5.9.2.	Recomandări	127

Lista anexelor

0.1. Tabelul corelare constatări-concluzii-recomandări

0.2. Tabel de tratare a comentariilor

0.3. Metodologia actualizată de evaluare

0.4. Lista anexelor specifice fiecărui teme de evaluare

- Anexe OS 7.1
 - (OS 7.1).1. Lista documentelor studiate
 - (OS 7.1).2. Minute Interviuri
 - (OS 7.1).3. Rezultatele sondajului la nivel AM și OI
 - (OS 7.1).4. Rezultatele sondajului la nivel CM POCU
 - (OS 7.1).5. Analiză indicatori de capacitate AM și OI
 - (OS 7.1).6. Studii de caz
 - (OS 7.1).7. Raport panel de experți
 - (OS 7.1).8. Instrumente de evaluare OS 7.1
 - (OS 7.1).9. Baze de date
- Anexe OS 7.2
 - (OS 7.2).1. Lista documentelor studiate
 - (OS 7.2).2. Minute Interviuri
 - (OS 7.2).3. Rezultate sondaje beneficiari și potențiali beneficiari
 - (OS 7.2).4. Analiza capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari
 - (OS 7.2).5. Studii de caz
 - (OS 7.2).6. Raport panel de experți
 - (OS 7.2).7. Instrumente de evaluare OS 7.2
 - (OS 7.2). 8. Baze de date
- Anexe OS 7.3
 - (OS 7.3).1. Lista documentelor studiate
 - (OS 7.3).2. Minute Interviuri
 - (OS 7.3).3. Raport sondaj
 - (OS 7.3).4. Baze de date & chestionare aplicate
 - (OS 7.3).5. Studii de caz
 - (OS 7.3).6. Raport panel de experți
 - (OS 7.3). 7. Instrumente de evaluare

Lista tabelelor și figurilor

Tabel nr. 1. Metodele și instrumentele de evaluare planificate și aplicate efectiv în procesul de evaluare.....	17
Tabel nr. 2. Metodele de evaluare utilizate.....	18
Tabel nr. 3. Indicator de rezultat specific programului, aferent OS 7.1: Rata de absorbție a FSE în cadrul POCU.....	32
Tabel nr. 4. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU.....	33
Tabel nr. 5. Comparatie a progresului implementării POSDRU - POCU.....	35
Tabel nr. 6. Comparatie a progresului absorbției POSDRU - POCU.....	35
Tabel nr. 7. Structura de obiective și indicatori POCU.....	38
Tabel nr. 8. Structura de obiective și indicatori Programul Operațional Regional.....	39
Tabel nr. 9. Măsurile de simplificare adoptate de CE pentru perioada 2021-2027.....	39
Tabel nr. 10. Măsurile de simplificare adoptate de CE pentru perioada 2021-2027.....	42
Tabel nr. 11. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU.....	60
Tabel nr. 12. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU.....	61
Tabel nr. 13. Matricea factorilor de influență.....	67
Tabel nr. 14. Valorile previzionate pentru indicatorii OS 7.2 – proiecte contractate până la 31 decembrie 2020.....	74
Tabel nr. 15. Matricea factorilor de influență OS 7.2.....	101
Tabel nr. 16. Acțiuni necesare ASA POCU.....	102
Tabel nr. 17. Indicatorii de măsurare a impactului pentru OS 7.3, conform Cadrelui de programare POCU.....	106
Figura nr.1. Număr proiecte POCU AT pe tip solicitant (situație la data de 31 decembrie 2020).....	11
Figura nr.2. Analiza progresului financiar al POCU (EUR).....	35
Figura nr.3. Analiza comparativă a apelurilor POSDRU - POCU.....	41
Figura nr. 4. Analiza dinamicii organizării interne la nivelul AM și OI POCU.....	44
Figura nr. 5. Analiza măsurii în care OI POCU pot asigura implementarea programului.....	45
Figura nr. 6. Analiza planificării și nivelului resurselor umane față de nevoi.....	46
Figura nr. 7. Analiza formării și competențelor personalului AM și OI POCU.....	47
Figura nr. 8. Analiza dinamicii fluctuației de personal la nivelul OI POSDRU/POCU.....	47
Figura nr. 9. Media procentelor de fluctuație a personalului la nivelul OI POSDRU/POCU 2007-2020.....	49
Figura nr. 10. Analiza dinamicii gradului de ocupare a posturilor la nivelul OI POSDRU/POCU.....	50
Figura nr. 11. Media gradului de ocupare a posturilor în cadrul OI în perioada 2007-2020.....	51
Figura nr. 12. Dinamica gradului de ocupare a posturilor în cadrul AM POCU în perioada 2014-2020.....	52
Figura nr. 13. Dinamica sistemelor de lucru AM și OI POCU în perioada 2007 - 2020.....	53
Figura nr. 14. Evoluția capacității Comitetului de Monitorizare POCU în opinia membrilor CM POCU.....	55
Figura nr. 15. Evoluția capacității AM POCU în opinia membrilor CM POCU.....	56
Figura nr. 16.. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU.....	60
Figura nr. 17. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU.....	61
Figura nr. 18. Logica intervenției aferente OS 7.2.....	73
Figura nr. 19. Rata de respingere a cererilor de finanțare depuse în perioada 2014-2021.....	76
Figura nr. 20. Rata de respingere a cererilor de finanțare depuse în perioada 2014-2018 – motive repingere.....	76
Figura nr. 21. Aprecierea capacității de elaborare proiecte POCU.....	77
Figura nr. 22. Aprecierea evoluției capacității de elaborare proiecte POCU pe regiuni - beneficiari.....	77
Figura nr. 23. Evoluția capacității de a elabora proiecte POCU – la nivel național.....	78
Figura nr. 24. Percepție potențiali beneficiari asupra capacității de a elabora proiecte POCU pentru anul 2015.....	78
Figura nr. 25. Percepție potențiali beneficiari asupra capacității de a elabora proiecte POCU pentru anul 2021.....	79
Figura nr. 26. Nevoi de instruire ale beneficiarilor POCU.....	79
Figura nr. 27. Proiecte cu rată de absorbție mai mare de 70%, conform indicator 4S137 (situație 31.12.2020).....	80
Figura nr. 28. Proiecte finalizate cu rată de absorbție mai mare de 70%, conform indicator 4S137 (situație 31.12.2020).....	81
Figura nr. 29. Evoluția ratei de absorbție POSDRU.....	81

Figura nr. 30. Evoluția ratei de absorbție POCU 2014-2021 (iulie).....	82
Figura nr. 31. Rată absorbție efectivă POCU vs. POSDRU, anul 7 al perioadei de programare.....	82
Figura nr. 32. Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte – evoluție 2015 - 2021	83
Figura nr. 33. Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte – evoluție pe regiuni 2015 – 2021	83
Figura nr. 34. Incidența dificultăților în implementarea proiectului	84
Figura nr. 35. Contributia măsurilor de sprijin la creșterea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte POCU	85
Figura nr. 36. Contributia măsurilor de sprijin la creșterea capacității potențialilor beneficiari de a elabora proiecte POCU.....	86
Figura nr. 37. Nevoile de instruire ale beneficiarilor POCU care au participat la sesiuni de instruire.....	86
Figura nr. 38. Nevoile de instruire ale beneficiarilor POCU care NU au participat la sesiuni de instruire.....	87
Figura nr. 39. Nevoile de instruire ale potențialilor beneficiari POCU	88
Figura nr. 40. Percepția beneficiarilor asupra gradului de adecvare al expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU	88
Figura nr. 41. Percepția beneficiarilor asupra gradului de adecvare al expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU – la nivel regional	89
Figura nr. 42. Percepția potențialilor beneficiari asupra gradului de adecvare al expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU	89
Figura nr. 43. Fluctuația de personal a beneficiarilor POCU – evoluție 2015 - 2021.....	90
Figura nr. 44. Capacitatea beneficiarilor POCU de a mobiliza resurse financiare– evoluție 2015 - 2021	90
Figura nr. 45. Informații din Raportul final de evaluare al ASA POCU, 2020 – probleme și justificare necesitate acțiuni implementate prin ASA POCU	92
Figura nr. 46. Efecte ale sesiunilor de instruire adresate beneficiarilor	96
Figura nr. 47. Colaborarea beneficiarilor cu AM și OI.....	98
Figura nr. 48. Aprecierea sistemului MYSMIS de către beneficiari.....	98
Figura nr. 49. Aprecierea sistemului MYSMIS de către potențialii beneficiari	99
Figura nr. 50. Utilizarea serviciilor de consultanță de către beneficiari	99
Figura nr. 51. Utilizarea serviciilor de consultanță de către potențialii beneficiari	100
Figura nr. 52. Notorietatea cofinanțării Uniunii Europene	108
Figura nr. 53. Încrederea în Uniunea Europeană.....	109
Figura nr. 54. Percepția nivelului de informare	109
Figura nr. 55 . Distribuția la nivel regional a nivelului perceput de informare	110
Figura nr. 56 . Ponderea și aprecierea instrumentelor de comunicare POCU.....	111
Figura nr. 57. Indicele de conștientizare a rolului în comunicare.....	112
Figura nr. 58. Activismul relațional în rândul beneficiarilor și al potențialilor beneficiari.....	113
Figura nr. 59. Conștientizarea rolului beneficiarilor și potențialilor beneficiari în creșterea notorietății	113
Figura nr. 60. Comparatie POCU-POSDRU a gradului de satisfacție față de comunicarea cu AM.....	116
Figura nr. 61. Distribuția la nivel regional a aprecierii calității comunicării cu instituțiile de management POCU a beneficiarilor și potențialilor beneficiari	116
Figura nr. 62. Percepția utilității activităților de comunicare din perspectiva beneficiarilor, potențialilor beneficiari și reprezentanților OIR	117
Figura nr. 63. Strategii de rezolvare a problemelor grupurilor țintă fără finanțare POCU	121

Lista abrevierilor

Acronim	Denumire
AC	Autoritatea Contractantă
AM	Autoritatea de Management
ANOFM	Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă

Acronim	Denumire
AP	Axă Prioritară
AT	Asistență Tehnică
BI	București-Ilfov (Regiunea)
C	Centru (Regiunea)
CE	Comisia Europeană
CF	Cerere de Finanțare
CM	Comitet de Monitorizare
CNDIPT	Centrul Național de Dezvoltare a Învățământului Profesional și Tehnic
DG PECU	Direcția Generală Programe Europene Capital Uman
EB	Euro barometru
OS	Obiectiv specific
FC	Fondul de Coeziune
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FSE	Fondul Social European
IT	Information Technology
ÎE	Întrebare de evaluare
ME	Ministerul Educației
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MMPS	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
NE	Nord-Est (Regiunea)
OI	Organism(e) Intermediar(e)
OIR	Organism(e) Intermediar(e) Regional(e)
OS	Obiectiv Specific
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică
POCU	Programul Operațional Capital Uman
POSDRU	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
RAI	Raport Anual de Implementare
RFI	Raport Final de Implementare
SE	Sud-Est (Regiunea)
SM	Sud Muntenia (Regiunea)
SV	Sud-Vest Oltenia (Regiunea)
SMIS	Single Management Information System (Sistemul Unic de Management al Informației)
TE	Temă de Evaluare
UE	Uniunea Europeană
V	Vest (Regiunea)

Sumar executiv

1. Prezentul raport de evaluare se referă la **primul exercițiu de evaluare a POCU în domeniul asistenței tehnice și este denumit conform contract *Raport de evaluare intermediară POCU, împreună cu seturile de date și meta date.* Acesta este** structurat pe trei teme corespunzătoare tipologiei intervențiilor finanțate prin obiectivele specifice (OS) ale Axei 7 Asistență Tehnică din cadrul POCU 2014-2020.

2. Conform Planului de Evaluare POCU, prezenta evaluare este o evaluare de tip "MESO" la nivel de program¹. Planul de evaluare prevede ca fiecare Axă Prioritară POCU să fie evaluată cel puțin o dată pe parcursul perioadei de implementare, în ceea ce privește contribuția sa la obiectivele specifice, precum și din perspectiva altor efecte generate, intenționate sau neintenționate. Evaluarea a inclus și analize la nivelul proiectelor, integrând astfel nivelul micro de analiză, prin intermediul studiilor de caz cu toate metodele și tehnicile specifice.

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.

4. Exercițiul de evaluare ce face obiectul prezentului raport de evaluare vizează o analiză detaliată a gradului de atingere a obiectivelor stabilite la nivelul Axei 7 Asistență Tehnică din POCU, la nivel teritorial, sectorial și al grupului țintă (în ceea ce privește domeniile vizate), în raport cu obiectivele specifice, alături de identificarea impactului intervențiilor finanțate până acum, respectiv stabilirea acelei părți din acest progres care se datorează exclusiv acestor intervenții susținute prin POCU.

5. Intervențiile evaluate la nivelul acestui exercițiu de evaluare, finanțate prin POCU 2014-2020 Axa 7 Asistență Tehnică, au fost grupate în **trei (3) teme de evaluare (TE)** pe care le redăm mai jos și contribuie la cele **3 Obiective Specifice (OS)** aferente acestei Axe:

- **Tema 1: Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional** (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.1: *Îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional*)
- **Tema 2: Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE** (Aria de acoperire – *obiectivul specific 7.2 Îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE*)
- **Tema 3: Evaluarea contribuției POCU la creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot fi implementate cu sprijinul FSE** (Aria de acoperire: *obiectivul specific 7.3 Creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot face obiectul FSE, valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE*)

6. Conform Caietului de Sarcini sunt prevăzute **7 întrebări de evaluare** pentru fiecare temă plus încă două suplimentare pentru Tema 1:

- *ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai puțin și mai mult dezvoltate) și grupurile vizate în legătură cu îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa proiecte FSE în mod eficient și eficace?*
- *ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?*
- *ÎE3: În ce măsură există și alte efecte neintenționate, pozitive sau negative?*
- *ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?*
- *ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?*
- *ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/ împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?*
- *ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?*

7. Tema 1 aferentă OS 7.1 are prima întrebare de evaluare dedicată capacității AM și OI plus două întrebări de evaluare suplimentare dedicate gradului de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune

¹ În România sunt realizate două tipuri de evaluări și anume una de tip macro la nivelul Acordului de Parteneriat și cealaltă la nivelul fiecărui PO (MESO), continuând astfel abordarea evaluării aferente cadrului financiar precedent

socială destinate romilor, respectiv a gradului de eficacitate a activităților derulate de administratorii schemelor globale de granturi POCU și administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare:

- *ÎE1: Care este progresul observat în ceea ce privește capacitatea AM și OI POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace PO?*
- *ÎE2: Care este gradul de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor?*
- *ÎE3: Care a fost gradul de eficacitate a activităților derulate de : Administratorii schemelor globale de granturi ale POCU? Administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare*

METODOLOGIA DE EVALUARE

8. Procesul de evaluare s-a bazat pe o combinație de metode concepute la nivelul întregii evaluări și a utilizat o abordare integrată pentru a asigura atât principiul triangulării, cât și colectarea de date și informații suficiente pentru analizele evaluării. Pe parcursul evaluării a fost acordată o importanță deosebită factorilor de context, dar și modului în care se mențin/ s-au modificat legăturile cauzale și mecanismele de producere a rezultatelor.

9. 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, 9 studii de caz, 3 sondaje de opinie, analiza factorilor din influență în mecanismul de producere a rezultatelor și a altor efecte, reprezentări grafice pentru vizualizarea datelor.

10. Perioada evaluată este durata implementării Programului Operațional Capital Uman (POCU) de la demarare până la data de 31.12.2020. Evaluarea s-a desfășurat în perioada martie 2021-august 2021.

LIMITĂRILE METODOLOGICE

11. Principalele limitări metodologice au fost generate de gradul scăzut de disponibilitate al părților interesate (AM și OI) datorită unui grad ridicat de încărcare, precum și de derularea în paralel a numeroase exerciții de evaluare. Această limitare a fost reflectată în dificultatea organizării de interviuri precum și în participarea scăzută la unele sondaje. O altă limitare a constat în **lipsa disponibilității datelor pentru grupurile țintă** (beneficiari și potențiali beneficiari) de a participa la sondajul de opinie prevăzut în cadrul temelor de evaluare 2 și 3. Această limitare a fost compensată prin utilizarea datelor din Euro barometrele periodice (EB) și dedicate (Flash/FEB).

12. Totodată, un alt aspect metodologic important a rezultat din faptul că în cadrul POCU, pe baza informațiilor oferite de către AM POCU Dat fiind faptul că nu există în implementare proiecte POCU (Axele 1-7) finanțate prin scheme de grant global sau scheme aferente instrumentelor financiare, întrebarea de evaluare nr 3 "Care a fost gradul de eficacitate a activităților derulate de: Administratorii schemelor globale de granturi ale POCU? Administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare?" nu a mai făcut obiectul analizelor echipei de evaluare.

ASPECTE GENERALE PRIVIND INTERVENȚIILE EVALUATE

13. În vederea asigurării unui cadru coerent și unitar de funcționare a instituțiilor responsabile cu gestionarea Fondului Social European în perioada 2014-2020, **Axa 7 de Asistență Tehnică din cadrul POCU** acoperă nevoile de finanțare pentru implementarea în bune condiții a Programului Operațional Capital Uman. În acest sens, axa de Asistență Tehnică a POCU acționează în complementaritate cu Programul Operațional Capacitate Administrativă și Programul Operațional Asistență Tehnică în ceea ce privește aranjamentele procedurale, respectiv existența unei grile de salarizare unice pentru personalul implicat în managementul și controlul FESI, existența unor criterii comune de recrutare a personalului etc.

14. Pentru Axa Prioritară Asistență Tehnică există **un singur apel pentru proiecte** (POCU/155/7/4/Operațiune aferentă Obiectiv compozit OS AT POCU care acoperă toate cele trei obiective specifice OS 7.1/7.2/7.3)), aflat încă în derulare, ca urmare a faptului că este cu depunere continuă până la epuizarea fondurilor sau până la momentul închiderii programului operațional².

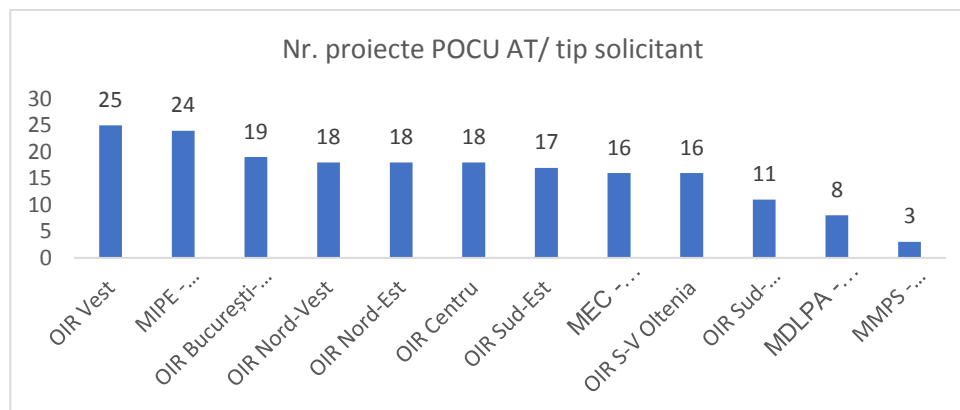
15. În cadrul acestui apel, până la data de referință a evaluării, respectiv 30.12.2020, au fost contractate 196 de proiecte pentru care datele au fost colectate în baza unui obiectiv compozit aferent tuturor celor 3 obiective

² Conform Ghid Solicitant Condiții Specifice AP7 AT POCU

specifice vizate de Temele de Evaluare. În secțiunile următoare echipa de evaluare a realizat o analiză mai aprofundată a acestui portofoliu de proiecte, inclusiv din perspectiva indicatorilor de realizare stabiliți, pentru a vedea proiectele care pot fi atribuibile și separat obiectivelor specifice incluse în evaluare.

16. Din perspectiva distribuției numărului de proiecte pe tipuri de beneficiari eligibili pentru Axa 7, se constată că cele mai multe proiecte sunt implementate la nivel de OI-uri (142 proiecte) cu o distribuție echilibrată și MIPE (24 proiecte), urmate de alte structuri (MDLPA, MMPS, MEC).

Figura nr.1. Număr proiecte POCU AT pe tip solicitant (situație la data de 31 decembrie 2020)



Sursa: Analize ale echipei de evaluare pe baza datelor POCU

17. OS 7.1 a avut ca obiectiv îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional, iar ca impact așteptat **o rată ridicată de absorbție a FSE** în România. Asistența acordată în cadrul OS 7.1 include sprijin financiar pentru cheltuieli administrative/logistice ale AM și OI POCU, pentru cheltuieli cu salariile personalului propriu și contractual, finanțarea unor proiecte cu conținut tehnic (ex introducerea datelor în SMIS, efectuarea vizitelor la fața locului, contractarea proiectelor etc) finanțarea unor proiecte de formare pentru personal AM, OI și membri ai CM POCU, finanțarea unor proiecte pentru sprijinirea Punctului Național de Contact pentru Romi, precum și un proiect de evaluare la nivel de program.

18. Obiectivul specific 7.2 a avut ca obiectiv **îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE** ce se reflectă și în modul în care este formulat **rezultatul așteptat**, și anume **capacitate consolidată a beneficiarilor POCU de a implementa proiecte de tip FSE**.

19. OS 7.3 a avut ca **obiective specifice** creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot face obiectul FSE și valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE³ principalele **rezultate așteptate** sunt gradul crescut de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari privind oportunitățile POCU și posibilitățile de accesare a fondurilor FSE, precum și creșterea nivelului de conștientizare cu privire la proiectele cofinanțate de UE de la 46% în 2013 la 60% în 2023.

³ Versiunea aprobată a Programului Operațional Capital Uman-14 dec. 2020

CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE EVALUĂRII

Concluzii privind intervențiile în domeniul asistenței tehnice (OS 7.1/7.2./7.3)

20. Evoluția capacității AM și OI POCU în perioada 2014-2020, analizată atât prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace a programului, cât și prin prisma elementelor de capacitate structurii, resurse umane, sisteme și instrumente, s-a îmbunătățit în comparație cu perioada 2007-2013.

21. OS 7.1 a avut o contribuție importantă la creșterea capacității AM și OI POCU, s-a utilizat mai intens finanțarea disponibilă decât în perioada POSDRU, dar similar perioadei POSDRU, finanțarea OS 7.1 a reușit să satisfacă parțial nevoile sistemului de implementare POCU. Creșterea capacității AM și OI s-a datorat într-o măsură importantă și altor factori, în afară de intervenția OS 7.1, în special experienței acumulate prin stabilitatea pe post a angajaților și a factorilor de conducere la nivel Organismelor Intermediare. 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, dezvoltarea sistemelor, simplificarea procedurilor etc. Totodată, OS 7.1 a contribuit doar la finanțarea costurilor logistice ale organizării reuniunilor CM POCU, nu și la dezvoltarea competențelor membrilor acestui organism. În ceea ce privește contribuția la dezvoltarea capacității Punctului Național de Contact pentru Romi, finanțarea acordată în cadrul OS 7.1 a avut o contribuție importantă la îndeplinirea condițiilor impuse României privind existența unei Strategii naționale de integrare a cetățenilor români aparținând minorității rome.

22. Principalii factori cu influență negativă asupra progresului implementării POCU și asupra capacității AM și OI de a implementa eficient și eficace programul au fost în principal legate de: dificultățile generate de gradul de nouitate al unor intervenții, insuficiența capacitate din punct de vedere al volumului de resurse umane care a persistat la nivel AM și OI POCU; lipsa apelurilor cu depunere continuă aferente AP 1-AP 6; sistemul prea extins de indicatori de program, precum și sistemul de monitorizare a proiectelor bazat pe costuri, nu pe rezultate.

23. Analizând capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace de proiecte tip FSE, poate fi concluzionată o dezvoltare a acestei capacități pe parcursul perioadei de programare 2014-2020, precum și raportat la perioada de programare anterioară, 2007-2013. În ceea ce privește intervențiile finanțate prin OS 7.2 nu există evidențe clare cu privire la proiecte specifice care deservească doar acest obiectiv, însă s-a constatat că toate activitățile ce vizează beneficiarii în mod direct au un impact pozitiv ridicat asupra calității proiectelor în curs de implementare și, implicit, asupra țintelor și obiectivelor POCU – inclusiv asupra gradului de absorbție la nivel de proiecte.

24. Din perspectiva progresului în ceea ce privește creșterea gradului de conștientizare în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari ai POCU, activitățile finanțate prin OS 7.3 au fost eficiente: +10% notorietate a investițiilor din fonduri europene pentru creșterea calității vieții la nivelul populației, +9% încredere în UE la nivelul populației în raport cu media europeană. Gradul perceput de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari este ridicat (în jur de 8,5 puncte din 10 posibile) fără ca diferențele regionale să fie semnificative și în condițiile utilizării a 11,5% din alocarea pentru strategia de comunicare POCU până la data de referință a evaluării.

25. Efectele înregistrate la nivelul beneficiarilor și potențialilor beneficiari sunt generate indirect de acțiunile întreprinse la nivel POCU, aceștia nefiind grup țintă direct al proiectelor finanțate prin axa de Asistență Tehnică. De exemplu, site-ul POCU și platforma MySMIS (ambele finanțate din alte surse) au determinat creșterea nivelului de apreciere a calității comunicării POCU în raport cu POSDRU însă, caracterul centralizat instituțional a determinat o serie de probleme de comunicare cum ar fi lipsa de tratare unitară a mesajului, coordonare insuficientă între centru și regiuni și agende diferite de comunicare.

RECOMANDĂRI PRIVIND INTERVENȚIILE ÎN DOMENIUL ASISTENȚEI TEHNICE

Recomandări pentru perioada de programare 2014 -2020 și pentru perioada de programare 2021 - 2027

26. Este necesar ca atât Autoritatea de Management cât și Organismele Intermediare să beneficieze de finanțare din axa de asistență tehnică fără a elabora cereri de finanțare, fiecare din aceste instituții având alocate bugete de asistență tehnică stabilite ca sume forfetare în funcție de volumul estimat al activității.

27. În ceea ce privește Punctul Național de Contact pentru Romi se recomandă finanțarea de studii din axa de asistență tehnică a POCU privind efectele acțiunilor derulate de către această instituție.

28. Din perspectiva îmbunătățirii capacității beneficiarilor se recomandă continuarea și intensificarea măsurilor de sprijinire a beneficiarilor printr-un mix de metode care să aibă la bază atât sistemul formal de instruire (sesiuni de

instruire în format clasic) și cel de tip online (inclusiv tutoriale video). În ceea ce privește subiectele de interes pentru beneficiari și potențiali beneficiari se recomandă o abordare unitară cu privire la nevoile de instruire pentru aceștia inclusiv din perspectiva asigurării unei acoperiri regionale. Dintre subiectele de interes se recomandă sistemul de raportare Mysmis ulterior realizării unei eficientizări a acestuia.

29. În vederea consolidării indicatorilor de rezultat⁴, se recomandă programarea unei companii de comunicare la sfârșitul intervalului de programare (anul 2023) la nivelul populației în general, campanie dublată de acțiuni punctuale de informare a beneficiarilor (existenți sau potențiali) cu privire la sprijinul pe care îl pot primi în cadrul următoarelor programe (POEO, POIDS) pentru creșterea capacității. Acest sprijin va trebui să fie acordat în concordanță cu: a) nevoile acestora de dezvoltare (creșterea capacității de rezolvare a problemelor sociale pe care le vizează), b) procesualitatea implementării proiectelor (cum să scrie aplicația, cum să folosească instrumentarul, cum să operaționalizeze concepte etc.) și cu c) nevoia profesionalizării lor în domeniul comunicării publice (cum să își promoveze proiectele) și comunicării specializate (cum să convingă oamenii, grupurile țintă să se implice activ).

Recomandări pentru perioada de programare 2021 - 2027

30. Programul Operațional Educație și Ocupare și Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să își stabilească un număr redus de obiective specifice și indicatori (ex 10-12 obiective specifice, 10-15 indicatori de rezultat și să finanțeze în cea mai mare parte intervenții mature, proiectate pe baza unor politici clare, adresate unui cadru instituțional pregătit să le implementeze.

31. Viitoarele programe operaționale Educație și Ocupare, respectiv Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să prevadă următoarele:

- o planificare multianuală a implementării programului (preferabil pe întreaga perioadă de programare) care să prevadă ținte anuale privind valorile depunerilor de proiecte, valorile contractate, valorile plăților efectuate;
- monitorizarea progresului financiar al programului față de planul multianual stabilit, identificarea și gestionarea riscurilor și identificarea măsurilor de corecție necesare;
- utilizarea sistemului de depunere continuă pentru majoritatea apelurilor pentru proiecte;
- o țintă de 100% a indicatorului privind absorbția de fonduri FSE;
- reducerea cerințelor administrative prin trecerea de la sistemul de monitorizare bazat pe activități și costuri la sistemul de monitorizare bazat pe rezultate, în concordanță cu măsurile de simplificare adoptate de către Comisia Europeană pentru perioada 2021-2027⁵.

32. Pentru o bună gestionare a resurselor umane, viitoarele programe operaționale Educație și Ocupare, respectiv Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să prevadă atât o planificare multianuală (preferabil pe întreaga perioadă de programare, cu actualizări anuale în funcție de evoluția implementării) a necesarului de resurse umane la nivel AM și OI dar și o dimensionare adecvată a numărului de posturi necesare la nivel AM și OI în funcție de această planificare. Totodată, se recomandă revenirea asupra deciziei de eliminare din organigrama OI a funcțiilor aferente managementului din linia mediană (șefi servicii, șefi birou) prin reintroducerea acestor poziții.

33. Este necesar un plan al utilizării asistenței tehnice (cu implicarea tuturor factorilor interesați din cadrul Autorității de Management și Organismelor Intermediare în procesul de planificare) care să prevadă mai multe activități destinate dezvoltării capacității Autorității de Management și Organismelor Intermediare, dincolo de finanțarea activității de rutină a acestor instituții, care să vizeze creșterea competențelor personalului (formare, coaching, schimb de experiență etc.), simplificarea sistemelor interne și procedurilor, inovarea la nivelul sistemelor de management etc.

34. În privința Comitetului de Monitorizare a POCU și a viitorului program operațional, se recomandă pe de o parte creșterea capacității membrilor acestui organism, a implicării și colaborării între membri prin activități de formare/schimb de experiență/vizite de studiu, analize/dezbateri/grupuri de lucru dar și eficientizarea reuniunilor prin

⁴ Notorietate la nivelul populației și număr de beneficiari și potențiali beneficiari sprijiniți

⁵ Măsurile nr 31, 43, 44 din *SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027* (European Commission, Regional and Urban Policy).

prezentări mai sintetice, cu un format accesibil membrilor și observatorilor CM POCU, completate de dezbateri, recomandări (unele reuniuni pot avea nevoie de o durată mai mare de timp).

35. Având în vedere principiul descentralizării și ținând cont de structura de macro-regiuni economice a României, se recomandă ca Organismele Intermediare Regionale să dețină din ce în ce mai multă responsabilitate și autoritate la nivel regional, cu ținta de a deveni Autorități de Management la nivel regional în perioada de programare post 2027.

36. În ceea ce privește activitățile de comunicare se recomandă definirea beneficiarilor și potențialilor beneficiari ca grup țintă special spre care să fie orientate activități de networking/consolidare de rețele, de motivare și de creștere de competențe și capacități instituționale în domeniul comunicării publice și comunicării cu grupuri speciale. Sunt recomandabile, de asemenea și: a) dezvoltarea site-ului în sensul integrării informațiilor din Programele operaționale și creșterii transparenței prin reprezentarea rezultatelor implementării b) creșterea funcționalității platformei MySMIS în comunicarea cu beneficiari (interfață de comunicare directă/ roboți de chat⁶).

37. La nivelul sistemului de implementare se recomandă stabilirea unui parteneriat activ între OIR-uri și Direcția de comunicare a Instrumentelor Structurale în vederea construirii unei agende comune, a unor activități complementare și a unor instrumente comune de monitorizare și evaluare a performanțelor. În prezent, în cazul beneficiarilor nu se realizează o monitorizare și o evaluare a activităților de comunicare, ci doar o avizare a respectării elementelor manualului de identitate vizuală. Din acest motiv recomandăm delegarea către OIR de atribuții privind monitorizarea și evaluarea activității de comunicare a beneficiarilor și de atribuții privind desfășurarea de activități pentru creșterea competențelor beneficiarilor de a comunica în spațiul public și cu grupurile țintă.

⁶ Un exemplu/ detalii aici: [Ce este un robot de chat | Oracle România](#)

Preambul

38. Acest Raport de evaluare s-a realizat în urma derulării celui de al doilea exercițiu de evaluare din cadrul proiectului „Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman (POCU) 2014-2020 - Lotul 2: Evaluarea intervențiilor POCU în domeniul asistenței tehnice” în perioada aprilie 2021 - august 2021.

39. Raportul se concentrează pe evaluarea POCU în domeniul Asistenței Tehnice, exercițiul 2021, incluzând referințe asupra exercițiului de evaluare 2023 precum și la evaluarea retrospectivă POSDRU în domeniul asistenței tehnice recent încheiată, fiind însoțit de anexe (lista documentelor și a literaturii de specialitate analizate, tabelul de corelări între concluzii și recomandări, lista anexelor specifice fiecărui OS), precum și de Sumarul executiv în limba română, engleză, română, maghiară și în limbajul Braille.

Date sintetice ale proiectului

Titlul proiectului	„Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 Lotul 2: Evaluarea intervențiilor în domeniul asistenței tehnice”
Contract	Contract nr. 33337/23.04.2020
Surse de finanțare	Fondurile ESI, Axa Prioritară 7 Asistență Tehnică din cadrul POCU 2014-2020
Beneficiar	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, Direcția Generală Programare și Coordonare Sistem, Serviciul Evaluare Programe și Politici de Coeziune Socială, Biroul Evaluare Program
Autoritate Contractantă	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (anterior Ministerul Fondurilor Europene)
Prețul contractului	2.779.500,00 lei fără TVA, respectiv 3.307.605,00 lei cu TVA
Contractor	Asocierea formată din ARCHIDATA SRL (lider), CIVITTA Strategy & Consulting SA, Lideea Development Actions SRL și GOLDBACH Primes SRL
Obiectiv general	Realizarea evaluărilor în domeniul asistenței tehnice prevăzute în Planul de Evaluare a POCU 2014-2020, potrivit art. 19 al Regulamentului UE 1304/2013
Exerciții de evaluare componente	<p>Evaluarea Retrospectivă a Programului Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013 finalizată și aprobată în Februarie 2021</p> <p>Primul exercițiu de evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 – planificat în perioada aprilie 2021 – septembrie 2021.</p> <p>Al doilea exercițiu de evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020, planificat în perioada noiembrie 2022 – octombrie 2023.</p> <p>3 sinteze ale evaluărilor POSDRU/POCU pentru patru domenii - ocuparea forței de muncă, incluziune socială, educație și asistență tehnică (pe parcursul implementării contractului, la solicitarea AM POCU/CM POCU).</p> <p>7 evaluări ad-hoc (pe parcursul implementării contractului, la solicitarea AM POCU/CM POCU).</p>
Data de începere	23.04.2020
Durata proiectului	43 luni (nu mai târziu de 15.10.2023)

1. Introducere

1.1. Cadrul general al evaluării

40. Acest raport se referă la **Primul exercițiu de evaluare a POCU în domeniul asistenței tehnice fiind o evaluare intermediară** structurată pe trei teme corespunzătoare tipologiei intervențiilor finanțate prin obiectivele specifice (OS) OS 7.1, OS 7.2 și OS 7.3 ale Axei 7.

41. Conform Planului de Evaluare a POCU, prezenta evaluare este o evaluare de tip "MESO" la nivel de program⁷. Planul de evaluare prevede ca fiecare Axă Prioritară POCU să fie evaluată cel puțin o dată pe parcursul perioadei de implementare, în ceea ce privește contribuția sa la obiectivele specifice, precum și din perspectiva altor efecte generate, intenționate sau neintenționate. Evaluarea va include și analize la nivelul proiectelor, integrând astfel nivelul micro de analiză, prin intermediul studiilor de caz cu toate metodele și tehnicile specifice.

42. 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.

43. **Exercițiul de evaluare care a stat la baza prezentului raport de evaluare** a vizat o analiză detaliată a gradului de atingere a obiectivelor stabilite la nivelul Axei 7 Asistență Tehnică, la nivel teritorial, sectorial și al grupului țintă (în ceea ce privește domeniile vizate), în raport cu obiectivele specifice, alături de identificarea impactului intervențiilor finanțate până acum, respectiv stabilirea acelei părți din acest progres care se datorează exclusiv acestor intervenții susținute prin POCU.

44. **Evaluarea POCU exercițiul 2021** este structurată pe trei teme de evaluare corespunzătoare tipologiei intervențiilor finanțate prin obiectivele specifice 7.1, OS 7.2 și OS 7.3 din axa 7 Asistență Tehnică și anume:

- **Tema 1: Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional** (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.1: Îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional)
- **Tema 2: Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE** (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.2 Îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE)
- **Tema 3: Evaluarea contribuției POCU la creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot fi implementate cu sprijinul FSE** (Aria de acoperire: obiectivul specific 7.3 Creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot face obiectul FSE, valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE)

45. Conform Caietului de Sarcini sunt prevăzute **7 întrebări de evaluare** pentru exercițiul de evaluare 2021 pentru Temele 2 și 3 plus încă două suplimentare pentru Tema 1:

- ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai puțin și mai mult dezvoltate) și grupurile vizate în legătură cu îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa proiecte FSE în mod eficient și eficace?
- ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?
- ÎE3: În ce măsură există și alte efecte neintenționate, pozitive sau negative?
- ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?
- ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?
- ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/ împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?
- ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?

46. Tema 1 aferentă OS 7.1 are prima întrebare de evaluare dedicată capacității AM și OI plus două întrebări de evaluare suplimentare dedicate gradului de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor, respectiv a gradului de eficacitate a activităților derulate de administratorii schemelor globale de granturi POCU și administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare:

⁷ În România sunt realizate două tipuri de evaluări și anume una de tip macro la nivelul Acordului de Parteneriat și cealaltă la nivelul fiecărui PO (MESO), continuând astfel abordarea evaluării aferente cadrului financiar precedent

- *ÎE1: Care este progresul observat în ceea ce privește capacitatea AM și OI POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace PO?*
- *ÎE2: Care este gradul de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor?*
- *ÎE3: Care a fost gradul de eficacitate a activităților derulate de : Administratorii schemelor globale de granturi ale POCU? Administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare*

1.2. Structura Raportului de evaluare

47. Structura raportului de evaluare are în vedere faptul că evaluarea acoperă cele 3 Teme de Evaluare abordate separat, dar și o parte comună tuturor temelor legată de cadrul de evaluare, metodologia de evaluare utilizată, limitările metodologice. În acest sens, raportul de evaluare va fi structurat în două părți:

- **Prima parte a raportului** include aspecte generale comune celor 3 Teme de evaluare adresate de prezentul exercițiu și anume: aspecte generale cu privire la cadrul de realizare a evaluării, metodologia de evaluare a intervențiilor POCU în domeniul asistenței tehnice, dificultățile/limitările întâmpinate în aplicarea metodologiei de evaluare, sinteza concluziilor și recomandărilor pentru cele trei Teme de evaluare. Prima parte va include și sumarul executiv al evaluării.
- **Partea a doua a raportului** va consta în 3 secțiuni tematice și anume:
 - O secțiune care va adresa evaluarea pentru **Tema 1 Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional (OS 7.1)**
 - O secțiune care va adresa evaluarea pentru **Tema 2 Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE (OS 7.2)**
 - O secțiune care va adresa evaluarea pentru **Tema 3 Evaluarea contribuției POCU la creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot fi implementate cu sprijinul FSE (OS 7.3)**

1.3. Metodologia de evaluare

48. Procesul de evaluare s-a bazat pe o combinație de metode, concepute la nivelul întregii evaluări și a utilizat o abordare integrată pentru a asigura atât principiul triangulării cât și colectarea de date și informații suficiente pentru analizele evaluării. Pe parcursul evaluării a fost acordată o importanță deosebită factorilor de context, dar și modului în care se mențin/ s-au modificat legăturile cauzale și mecanismele de producere a rezultatelor.

49. Metodologia de evaluare utilizată a fost aprobată prin Raportul Inițial al evaluării. **Metodele și instrumentele de evaluare planificate și efectiv aplicate în procesul de evaluare sunt prezentate sintetic în tabelul de mai jos** și au inclus: cercetarea documentară, procesarea și analiza statistică a seriilor de date - pe baza datelor contextuale colectate, interviuri, ateliere de lucru, un focus grup național ca instrument de analiză și validare a constatărilor și concluziilor, de studii de caz, sondaje de opinie, analiza factorilor din influență în mecanismul de producere a rezultatelor și a altor efecte, grafice pentru vizualizarea datelor.

Tabel nr. 1. Metodele și instrumentele de evaluare planificate și aplicate efectiv în procesul de evaluare

Metode de evaluare	OS 7.1	OS 7.2	OS 7.3
Cercetarea documentară	x	x	x
Procesarea și analiza statistică a seriilor de date - pe baza datelor contextuale colectate	x	x	x
Interviuri	x	x	x
Focus-grup național	x	x	x
Tehnici vizuale – grafice/hărți	x	x	x
Sondaje	3	1	1
Studii de caz (număr)	3	3	3
Matricea factorilor de influență	x	x	x
Panel de experți	x	x	x

50. Modul în care au fost aplicate metodele și instrumentele este prezentat sintetic în tabelul de mai jos, detalii se pot regăsi în partea a doua a raportului de evaluare, în rapoartele de evaluarea aferente fiecărui OS.

Tabel nr. 2. Metodele de evaluare utilizate

Metode de evaluare	Domeniul de aplicare și scurtă descriere
Cercetarea documentară	<p>Cercetarea documentară a vizat următoarele surse de informații:</p> <ul style="list-style-type: none">• Documentul de programare POCU;• Documente de monitorizare și evaluare program (Rapoartele Anuale de Implementare, analize diverse etc.);• Date administrative privind proiectele finanțate, privind progresul fizic și financiar al POCU, privind personalul etc.;• Date privind contextul intervențiilor, preluate din rapoarte de monitorizare și evaluare, planuri, alte documente relevante;• Literatura de specialitate (studii, analize etc.);• Alte documente identificate pe parcursul evaluării. <p>Lista completă a documentelor care au făcut obiectul cercetării documentare este inclusă în Anexa (OS 7.1).1, Anexa (OS 7.2).1, Anexa (OS 7.3).1.</p>
Colectarea de date din baze de date publice, date de program, date administrative <i>Procesarea și analiza statistică a serilor de date - pe baza datelor contextuale colectate</i>	<p>Pentru fiecare temă de evaluare au fost colectate date din baze de date publice, date de program, date administrative.</p> <p>Datele au fost centralizate simplu sau pe grupe, în funcție de complexitatea acestora. Gruparea statistică a permis sistematizarea și omogenizarea datelor pe dimensiuni de analiză, precum și stabilirea interdependențelor și legăturilor dintre factorii de efort și efecte (rezultate). Bazele de date au fost structurate pe teme de evaluare astfel încât să poată fi actualizate cu ușurință pentru următoarele exerciții de evaluare.</p> <p>OS 7.1. - Au fost colectate și analizate date administrative privind proiectele finanțate; privind progresul fizic și financiar al POCU; privind resursele umane la nivel AM și OI POCU. Au fost analizate aspecte privind valorile proiectelor depuse, contractate, valori plătite, precum și date care ajută la explicarea evoluției acestor valori: structura apelurilor pentru proiecte, factori care au influențat progresul implementării POCU.</p> <p>A fost analizată evoluția ratei de absorbție a POCU în perioada 2014-2020, comparativ cu evoluția ratei de absorbție a POSDRU în perioada 2007-2013. A fost analizat gradul de realizare a indicatorilor la nivel de program la nivelul anului 2018 (obiectivele de etapă din Cadrul de performanță). Au fost analizate evoluția gradului de ocupare a posturilor în cadrul AM și OI POCU și evoluția fluctuației de personal la nivel AM și OI POCU.</p>
Interviuri	<p>OS 7.2 - Au fost colectate și analizate o serie de date administrative privind proiectele finanțate în cadrul POCU Asistență Tehnică; date administrative privind resursele umane la nivelul AM și OI POSDRU/POCU, date administrative privind progresul POCU – contractare și plată.</p> <p>Au fost analizate evoluția valorilor proiectelor depuse, contractate, a valorilor plătite, precum și date care au sprijinit analiza și explicarea evoluției acestor valori: structura apelurilor pentru proiecte, rata de aprobare a proiectelor depuse, gradul de utilizare a fondurilor la nivel de proiect etc.</p> <p>S-a analizat gradul de realizare a indicatorilor la nivel de program și obiectiv specific, precum și alte date care au sprijinit înțelegerea acestor valori atinse: gradul de realizare a indicatorilor de program la nivelul proiectelor finanțate, prevederi ale ghidurilor solicitantului etc.</p>
	<p style="text-align: center;">Interviuri specifice OS 7.1</p> <p>Au fost organizate 9 interviuri cu reprezentanți ai AM, OI, CM POCU, Punctul Național de Contact pentru Romi și OI Ministerul Educației. Acestea au avut ca scop triangularea și completarea informațiilor obținute anterior din cercetarea documentară și analiza datelor administrative, pentru a oferi răspunsuri la</p>

întrebările de evaluare. Interviuurile au fost semi-structurate și au urmărit aprofundarea și clarificarea informațiilor obținute în cadrul cercetării documentare, dar și aspecte legate de efectele OS 7.1, în urma implementării proiectelor de asistență tehnică.

Interviuri specifice OS 7.2

Au fost organizate 10 interviuri cu reprezentanți ai AM, OI, CM POCU, OI Ministerul Educației. Acestea au avut ca scop triangularea și completarea informațiilor obținute anterior din cercetarea documentară și analiza datelor administrative, pentru a oferi răspunsuri la întrebările de evaluare. Interviuurile au fost semi-structurate și au urmărit aprofundarea și clarificarea informațiilor obținute în cadrul cercetării documentare, dar și aspecte legate de efectele OS 7.2, în urma implementării proiectelor de asistență tehnică.

Interviuri specifice OS 7.3

Au fost desfășurate 10 interviuri individuale, 7 cu reprezentanții OIR din toate regiunile, cu excepția Regiunii București-Ilfov, 2 interviuri cu beneficiari și un interviu cu un potențial beneficiar.

Interviurile au fost realizate telefonic sau video-conferință.

Minutele interviurilor și ghidurile de interviu utilizate sunt prezentate în **Anexa (OS 7.1).2, Anexa (OS 7.2).2, Anexa (OS 7.3).2.**

Utilizate în scopul identificării și cuantificării efectelor mai largi obținute ca urmare a implementării proiectelor POCU AT. S-au realizat **3 sondaje de opinie, online și telefonic**, la nivelul grupurilor unde se pot manifesta astfel de efecte. Demersul a ținut cont de dimensiunea teritorială sau sectorială a intervențiilor, efectele mai largi fiind urmărite și în funcție de acești parametri.

Sondajul 1 (OS 7.1): **Reprezentanți ai AM și OI POCU**

Obținerea opiniilor personalului AM și OI POCU privind evoluția indicatorilor capacității AM și OI în perioada 2007-2015-2020

Dimensiunea aplicării: Întreg personalul AM și OI. Structura populației țintă a sondajului este următoarea:

La nivel instituțional:

- 1 Autoritate de Management
- 9 Organisme Intermediare, din care: 8 Organisme Intermediare Regionale, 1 Organism Intermediar Național

Structura de personal (posturi active):

- Autoritatea de Management: 122 posturi active
- Cele 9 Organisme Intermediare: 440 posturi active
- Total AM + OI: 562 posturi active

Tipul sondajului: chestionar online prin intermediul platformei Survey Monkey aplicat exhaustiv. Număr de răspunsuri:

- Rata minimă de răspuns urmărită a fost de 15% din personalul existent (posturi active) din cadrul AM și OI POCU. Rata de răspuns obținută a fost de 24% din numărul total de posturi active la nivel AM și OI POCU.
- În ceea ce privește reprezentativitatea la nivel de instituții, conform metodologiei prezentate în cadrul Raportului Inițial, s-a urmărit:
 - O rată de răspuns de minim 15% din personalul AM POCU (posturi active); Rata de răspuns obținută din partea personalului AM POCU a fost de 6,5%.
 - O rată de răspuns de minim 15% din personalul celor 9 OI POCU (posturi active);
 - Rata de răspuns obținută din partea personalului celor 9 OI POCU a fost de 28,6%.
 - Reprezentarea în eșantionul de respondenți a minim 5 din cele 9 OI POCU, dintre care minim 4 vor fi OI regionale, iar 1 va fi OI național. Eșantionul de respondenți efectivi a inclus toate cele 9 OI POCU.

Rezultatele acestui sondaj se regăsesc în **Anexa (OS 7.1).3.**

Sondajul 2 (OS 7.1): **Membri ai Comitetului de Monitorizare POCU**

Acest sondaj a urmărit colectarea de informații privind dezvoltarea capacității acestui organism în perioada 2014 – 2020 și privind contribuția POCU la dezvoltarea acestei capacități.

Dimensiunea aplicării: Toți membrii și observatorii Comitetului de Monitorizare POCU.

Tipul sondajului: chestionar online prin intermediul platformei Survey Monkey aplicat exhaustiv. Pentru stimularea participării la sondaj, au fost efectuate un număr de 3 reveniri la invitația de completare chestionar, transmise tuturor respondenților potențiali.

Rata minimă de răspuns urmărită a fost de 15% din numărul total de membri ai Comitetului de Monitorizare POCU.

Răspunsuri obținute:

- 32 respondenți efectivi din 80 potențiali respondenți (rată de răspuns - 40%)
- 22 instituții respondente din 50 de instituții potențial respondente (rată de răspuns - 44%)

Rezultatele acestui sondaj se regăsesc în **Anexa (OS 7.1).4**.

Sondaj 3 (OS 7.2/OS 7.3): Beneficiari și potențiali beneficiari ai OS 7.2 și OS 7.3

Un sondaj de opinie în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari cu un volum de 501 respondenți, eșantionare probabilistă, stadială, stratificată, marjă de eroare statistică +/-4,5%⁸. Sondajul de opinie derulat în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU a urmărit colectarea de informații cu privire la dimensiunile urmărite în cadrul OS 7.2, respectiv:

- Capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora proiecte POCU
- Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte
 - Capacitatea de a mobiliza resursele umane
 - Capacitatea de a mobiliza resurse financiare
- Colaborarea cu AM și OI
- Nevoi de instruire în ceea ce privește elaborarea și implementarea de proiecte
- Factori de influență ai capacității de elaborare și implementare proiecte
- Utilitatea sistemelor electronice folosite în relația cu AM și OI
- Utilitatea diferitelor tipuri de sprijin oferite de către AM și OI

Dar și a OS 7.3

- Identificarea nivelului de conștientizare al beneficiarilor și potențialilor beneficiari (IE1);
- Identificarea percepției beneficiarilor și potențialilor beneficiari privind obiectivele POCU, realismul rezultatelor și impactul așteptat (IE1);
- Identificarea percepției rolului beneficiarilor și potențialilor beneficiari în comunicarea la nivel comunitar (IE1);
- Dezvoltarea indexului de probleme în comunicare întâmpinate de beneficiari și potențiali beneficiari (IE1);
- Măsurarea ponderii de beneficiari/ potențiali beneficiari care indică drept sursă primară de informare campanii de promovare finanțate prin OS 7.3 (IE2);
- Pondere a beneficiarilor/ potențialilor beneficiari care au avut experiență POSDRU (IE2);
- Pondere a beneficiarilor și potențialilor beneficiari care au diseminat informații despre POCU, pozitive și negative (IE3);
- Distribuția percepției responsabilității privind gradul de informare al publicului general la nivelul beneficiarilor (IE3);
- Măsurarea gradului de activism al beneficiarilor în proiectarea intervențiilor în domeniul comunicării în următoarea perioadă de programare (IE3);
- Pondere a beneficiarilor/ potențialilor beneficiari orientați spre alte surse de finanțare pentru rezolvarea problemelor identificate (IE4);
- Pondere a beneficiarilor/ potențialilor beneficiari orientați spre informare continuă în aria de intervenție (la nivel național, sau european) (IE4);
- Pondere a implicării beneficiarilor/ potențialilor beneficiari în grupurile consultative la nivel local (IE5);
- Pondere a implicării beneficiarilor/ potențialilor beneficiari în găsirea surselor alternative de rezolvare a nevoilor grupurilor țintă pentru perioada de programare următoare (IE5);
- Grad de asumare din partea beneficiarilor și potențialilor beneficiari a problemelor comunitare și ale grupurilor țintă identificate (IE5);
- caracteristici semnificative pe categorii de beneficiari, potențiali beneficiari cu influență în

⁸ Metodologia de eșantionare a fost descrisă în cadrul raportului inițial

Studii de caz

Procesarea și analiza statistică a datelor

Matricea factorilor de influență

- manifestarea efectelor identificate anterior (IE6);
- aprecierea mecanismelor de evaluare și a indicatorilor utilizați în domeniul comunicării de către beneficiari (IE7).

Astfel, acesta a reprezentat o metodă importantă prin care s-a dorit obținerea opiniei celor două grupuri – beneficiari și potențiali beneficiari, cu privire la evoluția indicatorilor de capacitate de a elabora și implementa proiecte POCU în perioada 2014-2020.

Dimensiunea aplicării: 301 beneficiari și 200 potențiali beneficiari POCU. Eșantionarea pentru cele două populații a fost de tip stadial, stratificat, pentru asigurarea reprezentativității la nivel național, pe categorii de instituții și regional cu marjă de eroare statistică +/-4,5%⁹.

Tipul sondajului: chestionar online aplicat prin intermediul platformei Survey Monkey.

Colectarea datelor a fost realizată la nivel de reprezentanți instituționali cu metodologie mixtă CAWI-CATI respectiv postare online a chestionarelor în platformă dedicată fiecărui tip de populație țintă și completarea telefonică a chestionarului pentru populațiile de beneficiari instituționali. Tehnicile de colectarea a datelor au fost utilizate "in cascadă" CAWI-CATI până la atingerea valorilor proiectate ale eșantionului;

Rezultatele acestui sondaj se regăsesc în **Anexa (OS 7.3).3** și **Anexa (OS 7.2).3**.

Studiile de caz au fost incluse în metodologie pentru analiza aprofundată a modului în care intervențiile au produs efecte, acestea completând rezultatele analizelor privind impactul, realizate pe baza utilizării EBT și analiza calitativă a datelor colectate prin alte metode. Prin studiile de caz au fost evidențiate și exemplificate rezultatele obținute, au fost analizate aspectele cheie privind modul de obținere a rezultatelor și producerea altor efecte.

Au fost realizate studii de caz repartizate la nivel de OS astfel:

OS 7.1	OS 7.2	OS 7.3
3	3	3

Studiile de caz pentru fiecare temă au fost selectate pe baza unei metodologii și abordări sistematice valorificând potențialul instrumentului de a contribui la rezultatele evaluării. Studiile de caz au permis analiza aprofundată a modului de implementare a intervențiilor și a efectelor obținute, precum și a mecanismelor utilizate pentru obținerea rezultatelor.

La nivelul OS 7.1 au fost realizate 3 studii de caz care se regăsesc în **Anexa (OS 7.1).6.:**

- 2 studii de caz aferente intervenției destinate creșterii capacității AM și OI POCU
- 1 studiu de caz aferent intervenției adresate Punctului Național de Contact pentru Romi

La nivelul OS 7.2 au fost realizate 3 studii de caz la nivelul următoarelor organizații - AM POCU, OI MEN, OIR SV Oltenia, ce se regăsesc în **Anexa (OS 7.2).6**.

La nivelul OS 7.3 au fost realizate 3 studii de caz, rezultatele se regăsesc **Anexa (OS 7.3).5**.

La nivelul OS 7.1 au fost procesate și analizate datele colectate prin sondaj sub formă de grafice (**Anexele (OS 7.1).3** și **(OS 7.1).4**.) precum și datele administrative privind progresul fizic și financiar al POCU, respectiv datele privind resursele umane la nivel AM și OI POCU.

La nivelul OS 7.2 au fost procesate și analizate datele colectate prin sondaj sub formă de grafice (**Anexele (OS 7.2).3** și **(OS 7.2).4**) precum și datele administrative privind progresul POCU, și alte date relevante.

La nivelul OS 7.3 în procesarea și analiza datelor s-au utilizat următoarele metode: analiza de frecvență, analiza de corelație și contingență, analiza tematică, analiza de regresie logistică (**Anexa (OS 7.3).3**).

Instrumentul a avut ca scop sintetizarea factorilor care au influențat producerea rezultatelor, a impactului și a altor efecte și a corelat factorii de influență (pozitivi sau negativi, interni sau externi intervenției) cu efectele constatate, indicându-se și gradul de influență pe trei niveluri (major, mediu sau minor).

⁹ Metodologia de eșantionare a fost descrisă în cadrul raportului inițial

Panel de experți

Această metodă a urmărit validarea teoriei reconstruite a programului și la clarificarea relațiilor cauzale dintre acestea.

Panelul de experți aferent intervenției POCU DMI 7.1 și OS 7.1 a fost organizat în data de 17.06.2020 și a urmărit optimizarea procesului de formulare a Teoriei schimbării (indicatori de capacitate, ipotezele logicii intervenției), precum și colectarea opiniilor celor prezenți privind posibile alte efecte și efecte mai largi ale intervenției DMI 7.1 și OS 7.1. Panelul de experți a reunit un număr de 7 participanți, reprezentanți ai AM și OI POCU și consultanți externi cu experiență în domeniul intervențiilor finanțate din fonduri UE. Raportul evenimentului se regăsește în **Anexa (OS 7.1).6**.

Panelul de experți a fost organizat online, cu tematică dublă pentru OS7.2 și OS7.3. cu participarea a nouă experți în evaluare, beneficiari și potențiali beneficiari cu experiență. Panelul de experți a fost organizat în data de 26.08.2021 și a urmărit optimizarea procesului de formulare a Teoriei schimbării OS 7.2 și OS 7.3 (indicatori de capacitate, ipotezele logicii intervenției), precum și colectarea opiniilor celor prezenți privind posibile alte efecte ale intervențiilor de sprijinire a beneficiarilor, și așteptări viitoare. Raportul evenimentului se regăsește în **Anexa (OS 7.2).6 și Anexa (OS 7.3).6**.

Focus-grup

național

Tehnici vizuale

Focus-grupul național a fost conceput cu rol strategic, de validare și completare a informațiilor obținute anterior, participarea a fost modestă din partea autorităților.

Au fost utilizate reprezentări tabelare, grafice, pentru analiza informațiilor colectate, ilustrarea principalelor constatări și pentru evidențierea progreselor înregistrate privind indicatorii capacității AM și OI POCU.

Au fost utilizate reprezentări tabelare, grafice, pentru analiza informațiilor colectate, ilustrarea principalelor constatări și pentru evidențierea progreselor înregistrate privind indicatorii capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU.

51. Perioada evaluată a fost durata implementării **intervențiilor POCU 2014-2020 în domeniul asistenței tehnice** de la demararea programului până la data de referință **31.12.2020**. Acest raport se concentrează pe evaluarea POCU exercițiul 2021, incluzând și referințe la exercițiul de evaluare 2023 și la evaluarea POSDRU deja încheiată. Evaluarea s-a desfășurat în perioada **aprilie 2021 - august 2021**.

1.4. Limitări metodologice și probleme întâmpinate în aplicarea metodologiei de evaluare

52. Deși procesul de evaluare s-a derulat în condiții bune și conform planificării, totuși la nivelul fiecărei teme de evaluare au existat o serie de limitări.

53. Principalele limitări la nivelul OS 7.1: Aplicarea metodologiei de evaluare a decurs în cea mai mare parte fără dificultăți notabile, astfel că limitările metodologice au fost reduse. Principala dificultate întâmpinată a fost reprezentată de rata redusă de răspuns la chestionarul on-line din partea personalului AM POCU, aceasta fiind în bună parte compensată de faptul că rata de răspuns globală la sondajul on-line a fost peste cea planificată (24% față de 15%). Un alt aspect metodologic important a rezultat din faptul că în cadrul POCU, pe baza informațiilor oferite de către AM POCU, *Nu există în implementare proiecte POCU (Axele 1-7) finanțate prin scheme de grant global sau scheme aferente instrumentelor financiare.* Prin urmare, întrebarea de evaluare nr 3 *Care a fost gradul de eficacitate a activităților derulate de: Administratorii schemelor globale de granturi ale POCU? Administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare?* nu a mai făcut obiectul analizelor echipei de evaluare.

54. Principalele limitări la nivelul OS 7.2: În procesul de evaluare au fost întâmpinate anumite dificultăți în realizarea interviurilor și studiilor de caz, întrucât unele dintre organizațiile contactate în acest sens nu au oferit un răspuns cu privire la participarea în cadrul procesului de evaluare.

55. Principalele limitări la nivelul OS 7.3:

- Limitări din procesul de evaluare:
 - Evaluarea a fost centrată pe beneficiari și potențiali beneficiari. Procesul de evaluare a avut în această etapă ca background identificarea rolului intervențiilor în domeniul comunicării în creșterea rolului beneficiarilor ca actori activi în domeniul comunicării la nivel local și regional și, implicit în dezvoltarea capacităților de relaționare a acestora. Limitarea provine din lipsa informațiilor solicitate din partea grupurilor țintă și a populației în general, ca parte a demersului efectiv de evaluare;
 - Datele pentru populației în general au fost obținute prin utilizarea datelor din Euro barometrele periodice (EB) și dedicate (Flash/FEB).
- Limitări generate de contextul în care s-a desfășurat evaluarea:
 - Datele din surse externe (EB, FEB) nu au permis segmentarea răspunsurilor la nivel regional pentru identificarea diferențelor între regiunile mai puțin dezvoltate și regiunile mai dezvoltate. Din cauza pandemiei calendarul colectării datelor la nivel european nu a fost respectat, din acest motiv nu avem un Flash Euro barometru care să actualizeze datele de awareness/ notorietate la nivel național în comparație cu cele din 2019¹⁰.

¹⁰ Conform calendarului iunie 2021 ar fi trebuit să fie data unui nou barometru dedicat măsurării notorietății la nivelul tuturor țărilor membre.

2. Constatările, concluziile și recomandările evaluării

2.1. Aspecte generale privind intervențiile evaluate

56. În vederea asigurării unui cadru coerent și unitar de funcționare a instituțiilor responsabile cu gestionarea Fondului Social European în perioada 2014-2020, axa de Asistență Tehnică din cadrul POCU va acoperi nevoile de finanțare pentru implementarea în bune condiții a Programului Operațional Capital Uman. În concordanță cu recomandarea specifică de țară privind intensificarea eforturilor de accelerare a absorbției fondurilor UE, în special prin întărirea sistemelor de gestiune și control și prin îmbunătățirea procesului de achiziții publice, și cu prevederile Planului Național de Reformă și ale Acordului de Parteneriat, în cadrul acestei axe prioritare sunt vizate trei obiective specifice, astfel:

- Îmbunătățirea capacității AM și OI ale PO CU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional
- Îmbunătățirea capacității beneficiarilor de a implementa cu succes proiecte de tip FSE
- Creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot face obiectul FSE, valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE

57. În acest sens, axa de Asistență Tehnică a POCU va acționa în complementaritate cu Programul Operațional Capacitate Administrativă și Programul Operațional Asistență Tehnică în ceea ce privește aranjamentele procedurale, respectiv existența unei grile de salarizare unice pentru personalul implicat în managementul și controlul FESI, existența unor criterii comune de recrutare a personalului etc.

58. Alocarea financiară totală a acestei Axe a fost de:

- 286.276.051 Euro pentru regiunile mai puțin dezvoltate
- 18.590.933 Euro pentru Regiunea București-Ilfov

59. Exercițiul de evaluare ce face obiectul prezentului raport de evaluare vizează o analiză detaliată a gradului de atingere a obiectivelor stabilite la nivelul Axei 7 Asistență Tehnică, la nivel teritorial, sectorial și al grupului țintă (în ceea ce privește domeniile vizate), în raport cu obiectivele specifice, alături de identificarea impactului intervențiilor finanțate până acum, respectiv stabilirea acelei părți din acest progres care se datorează exclusiv acestor intervenții susținute prin POCU. Data de referință a realizării prezentei evaluări este 31.12.2020.

60. Pentru Axa Prioritară Asistență Tehnică există **un singur apel pentru proiecte** (POCU/155/7/4/Operațiune aferentă Obiectiv compozit OS AT POCU care acoperă toate cele trei obiective specifice OS 7.1/7.2/7.3), aflat încă în derulare, ca urmare a faptului că este cu depunere continuă până la epuizarea fondurilor sau până la momentul închiderii programului operațional¹¹.

61. În cadrul acestui apel, până la momentul evaluării, au fost contractate **196 de proiecte** a căror date au fost colectate în baza obiectivului compozit aferent tuturor celor 3 obiective specifice vizate de Temele de Evaluare, astfel că la nivelul fiecărei Teme de Evaluare /OS, echipa de evaluare a realizat o analiză mai aprofundată a acestui portofoliu de proiecte, inclusiv din perspectiva indicatorilor de realizare stabiliți pentru a vedea proiectele care pot fi atribuite și separat unei Teme de Evaluare/OS.

62. Din perspectiva distribuției numărului de proiecte pe tipuri de beneficiari eligibili pentru Axa 7, se constată că cele mai multe proiecte sunt implementate la nivel de OI-uri (142 proiecte) cu o distribuție echilibrată și MIPE (24 proiecte), urmate de alte structuri (MDLPA, MMPS, MEC).

63. Obiectivul specific 7.1 a avut ca obiectiv îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional, iar ca impact așteptat **o rată ridicată de absorbție a FSE** în România. Intervențiile finanțate prin OS 7.1 s-au concretizat într-un număr de 196 de proiecte¹². Asistența acordată în cadrul OS 7.1 include sprijin financiar pentru cheltuieli administrative/logistice ale AM și OI POCU, pentru cheltuieli cu salariile personalului propriu și contractual, finanțarea unor proiecte cu conținut tehnic (ex. introducerea date în SMIS, efectuarea vizitelor la fața locului, contractarea proiectelor, etc) finanțarea unor proiecte de formare pentru personal AM, OI și membri ai CM POCU, finanțarea unor proiecte pentru sprijinirea Punctului Național de Contact pentru Romi, precum și un proiect de evaluare la nivel de program.

¹¹ Conform Ghid Solicitant Condiții Specifice AP7 AT POCU

¹² La data de 31.12.2020, conform informațiilor furnizate de MIPE.

64. OS 7.2 a avut ca obiectiv **îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE** ce se reflectă și în modul în care este formulat **rezultatul așteptat**, și anume **capacitate consolidată a beneficiarilor POCU de a implementa proiecte de tip FSE**.

65. OS 7.3 a avut ca **obiectiv specific** creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot face obiectul FSE și valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE¹³, principalele **rezultate așteptate** fiind gradul crescut de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari privind oportunitățile POCU și posibilitățile de accesare a fondurilor FSE și creșterea nivelului de conștientizare cu privire la proiectele cofinanțate de UE de la 46% în 2013 la 60% în 2023.

66. Din multitudinea de constatări rezultate din analizele aferente celor 3 teme de evaluare, au fost selectate cele mai relevante aspecte pentru îmbunătățirea actualului program POCU 2014-2020 și pentru proiectarea viitoarelor programe finanțate prin FSE în perioada 2021-2027. Acestea au fost transpuse într-un număr limitat de concluzii și recomandări, formulate cu scopul de a fi suficient de specifice și bine direcționate pentru a putea fi implementate. Concluziile sumarizează răspunsurile la întrebările de evaluare, recomandările fiind coerente cu acestea. Recomandările vizează viitoarele intervenții finanțate post-2020, prin Fondul Social European, pentru a asigura un impact mai bun pentru rezolvarea problemelor și nevoilor prioritare cu ajutorul asistenței tehnice, dar și de a sprijini consolidarea capacității parteneriatelor, pentru crearea unui cadru favorabil producerii efectelor pe termen lung, pentru ameliorarea sistemului de implementare a viitorului program operațional 2021-2027, dar și îmbunătățiri ce pot fi implementate pentru Programul Operațional Capital Uman 2014-2020 aflat în implementare la data acestei evaluări.

67. Din motive de limitare a extensiei acestei sinteze vom prezenta în continuare doar concluziile și recomandările pentru fiecare temă de evaluare, precizând că dovezile și detaliile explicative care stau la baza acestora se regăsesc în extenso în secțiunile specifice fiecărei teme.

68. În funcție de specificul fiecărei teme de evaluare, recomandările sunt structurate în 2 mari categorii: (1) la nivel de design al programului și al sistemului de implementare (2) recomandări ce țin de logica de intervenție a fiecărui OS.

2.2. Concluzii și recomandări privind OS 7.1

Principalele concluzii și recomandări - Tema 1:

La nivel de design al programului și de sistem de implementare

69. C1. Analizând capacitatea AM și OI POCU prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace a programului, se constată o dezvoltare a acestei capacități în perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Factorii cu cea mai mare influență negativă asupra progresului implementării POCU și asupra capacității AM și OI de a implementa eficient și eficace programul au fost:

- Dificultățile generate de gradul de nouitate al unor intervenții;
- Problemele de capacitate resurse umane care au persistat la nivel AM și OI POCU în perioada de programare 2014-2020;
- Sistemul prea extins de indicatori de program;
- Lipsa apelurilor cu depunere continuă;
- Sistemul de monitorizare a proiectelor bazat pe costuri, nu pe rezultate (sarcină administrativă ridicată).

70. Practic, toți acești factori pot fi asociați noțiunii de capacitate a AM și OI. Efectele acestor factori au fost parțial contracarate prin eforturile consistente ale AM și OI de a accelera implementarea programului, eforturi susținute și de asistența primită din partea Băncii Mondiale. Ca urmare a acestor eforturi implementarea programului a fost accelerată începând cu anul 2018, astfel încât la 31.12.2020 gradul de absorbție a fondurilor alocate programului se situa la 38,7%, un nivel mai ridicat decât în perioada POSDRU, dar încă insuficient pentru a garanta evitarea dezangajărilor de fonduri FSE în cei 3 ani de implementare rămași.

La nivel de logică a intervenției OS 7.1

¹³ Versiunea aprobată a Programului Operațional Capital Uman-14 dec. 2020

71. C2. Analizând capacitatea AM și OI POCU prin prisma elementelor de capacitate Structuri, Resurse umane, Sisteme și instrumente, se constată o dezvoltare a acestei capacități în perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Cele mai importante elemente încă necesare sunt mărirea schemelor de personal permanent ale AM și OI pe baza unei planificări multianuale a necesarului de resurse umane (sau debirocratizarea proceselor de implementare ale programului și reducerea astfel a volumului de muncă necesar) respectiv implementarea mai multor acțiuni destinate creșterii capacității AM și OI (ex. dezvoltarea competențelor personalului, dezvoltarea sistemelor, simplificarea procedurilor etc.).

72. C3. OS 7.1 a avut o contribuție importantă la creșterea capacității AM și OI POCU, s-a utilizat mai intens finanțarea disponibilă decât în perioada POSDRU, dar similar perioadei POSDRU, finanțarea OS 7.1 a reușit să satisfacă parțial nevoile sistemului de implementare POCU. Creșterea capacității AM și OI s-a datorat într-o măsură importantă și altor factori, în afară de intervenția OS 7.1, în special experienței acumulate de sistemul de implementare în cei 14 ani de funcționare și stabilității factorilor de conducere la nivel OI.

73. C4. 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, dezvoltarea sistemelor, simplificarea procedurilor etc. Totodată, OS 7.1 a contribuit doar la finanțarea costurilor logistice ale organizării reuniunilor CM POCU, nu și la dezvoltarea competențelor membrilor acestui organism. În ceea ce privește contribuția la dezvoltarea capacității Punctului Național de Contact pentru Romi, finanțarea acordată în cadrul OS 7.1 a contribuit la îndeplinirea rolului acestui organism.

✓ **Recomandări**

Recomandări pentru perioada de programare 2014 -2020 și pentru perioada de programare 2021 - 2027

La nivelul logicii intervenției

74. R1. Este necesar ca atât Autoritatea de Management cât și Organismele Intermediare să beneficieze de finanțare din axa de asistență tehnică fără a elabora cereri de finanțare, fiecare din aceste instituții având alocate bugete de asistență tehnică stabilite ca sume forfetare în funcție de volumul estimat al activității.

75. R2. În ceea ce privește Punctul Național de Contact pentru Romi se recomandă finanțarea de studii din axa de asistență tehnică a POCU privind efectele acțiunilor derulate de către această instituție.

Recomandări pentru perioada de programare 2021 – 2027

La nivel de design al programului și de implementare

76. R3. Programul Operațional Educație și Ocupare și Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să își stabilească un număr redus de obiective specifice și indicatori (ex 10-12 obiective specifice, 10-15 indicatori de rezultat și să finanțeze în cea mai mare parte intervenții mature, proiectate pe baza unor politici clare, adresate unui cadru instituțional pregătit să le implementeze.

77. R4. Viitoarele programe operaționale Educație și Ocupare, respectiv Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să prevadă următoarele:

- o planificare multianuală a implementării programului (preferabil pe întreaga perioadă de programare) care să prevadă ținte anuale privind valorile depunerilor de proiecte, valorile contractate, valorile plăților efectuate;
- monitorizarea progresului financiar al programului față de planul multianual stabilit, identificarea și gestionarea riscurilor și identificarea măsurilor de corecție necesare;
- utilizarea sistemului de depunere continuă pentru majoritatea apelurilor pentru proiecte;
- o țintă de 100% a indicatorului privind absorbția de fonduri FSE;

- reducerea cerințelor administrative prin trecerea de la sistemul de monitorizare bazat pe activități și costuri la sistemul de monitorizare bazat pe rezultate, în concordanță cu măsurile de simplificare adoptate de către Comisia Europeană pentru perioada 2021-2027¹⁴.

78. R5. Pentru o bună gestionare a resurselor umane, viitoarele programe operaționale Educație și Ocupare, respectiv Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să prevadă atât o planificare multianuală (preferabil pe întreaga perioadă de programare, cu actualizări anuale în funcție de evoluția implementării) a necesarului de resurse umane la nivel AM și OI, dar și o dimensionare adecvată a numărului de posturi necesare la nivel AM și OI în funcție de această planificare. Totodată, se recomandă revenirea asupra deciziei de eliminare din organigrama OI a funcțiilor aferente managementului din linia mediană (șefi servicii, șefi birou) prin reintroducerea acestor poziții.

79. R6. Având în vedere principiul descentralizării și ținând cont de structura de macro-regiuni economice a României, se recomandă ca Organismele Intermediare Regionale să dețină din ce în ce mai multă responsabilitate și autoritate la nivel regional, cu ținta de a deveni Autorități de Management la nivel regional în perioada de programare post 2027.

La nivelul logicii intervenției asistenței tehnice

80. R7. Este necesar un plan al utilizării asistenței tehnice (cu implicarea tuturor factorilor interesați din cadrul Autorității de Management și Organismelor Intermediare în procesul de planificare) care să prevadă mai multe activități destinate dezvoltării capacității Autorității de Management și Organismelor Intermediare, dincolo de finanțarea activității de rutină a acestor instituții, care să vizeze creșterea competențelor personalului (formare, coaching, schimb de experiență etc.), simplificarea sistemelor interne și procedurilor, inovarea la nivelul sistemelor de management etc.

81. R8. Se recomandă AM POCU și OI POCU analiza posibilității și oportunității de a pune în practică aceste recomandări, în cadrul unui grup de lucru dedicat acestui scop, constituit din reprezentanți AM și OI POCU. Finalitatea acestei analize ar trebui să fie reprezentată de un plan de acțiuni agreat atât de AM cât și de OI POCU, care să prevadă acțiuni aferente perioadei de programare 2014-2020 și acțiuni aferente perioadei de programare 2021-2027.

82. R9. În privința Comitetului de Monitorizare a POCU și a viitorului program operațional, se recomandă pe de o parte creșterea capacității membrilor acestui organism, a implicării și colaborării între membri prin activități de formare/schimb de experiență/vizite de studiu, analize/dezbateri/grupuri de lucru dar și eficientizarea reuniunilor prin prezentări mai sintetice, cu un format accesibil membrilor și observatorilor CM POCU, completate de dezbateri, recomandări (unele reuniuni pot avea nevoie de o durată mai mare de timp).

2.3. Concluzii și recomandări privind OS 7.2

Principalele concluzii și recomandări - Tema 2:

✓ Concluzii

La nivel de design al programului și de implementare

83. C1. Analizând capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace de proiecte tip FSE, poate fi concluzionată o dezvoltare a acestei capacități pe parcursul perioadei de programare 2014-2020, precum și raportat la perioada de programare anterioară, 2007-2013. Factorii identificați ca având cea mai mare influență negativă asupra progresului implementării POCU au fost lipsa de competențe adecvate a beneficiarilor, eterogenitatea acestora și diferențele existente în ceea ce privește nevoile de sprijin, frecvența și calitatea reduse a activităților de sprijin și ghidare oferite de către AM/ OI, supra-încărcarea cu sarcini a personalului OI-urilor, schimbările instituționale și instabilitatea politică reflectate prin modificări frecvente ale legilor și reglementărilor. Efectele acestor factori au fost parțial contracarate prin intermediul intervenției OS 7.2, precum și prin alte acțiuni ale AM și OI-urilor, în special în a doua parte a perioadei de programare, precum și ca urmare a altor factori externi (nivelul de experiență acumulat de către beneficiari în timp, rolul firmelor de consultanță, proiectele POAT AP 1). În acest context, sesiunile de informare, videoclipurile de instruire, actualizările

¹⁴ Măsurile nr 31, 43, 44 din *SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027* (European Commission, Regional and Urban Policy).

și modificările aduse Manualului Beneficiarului, precum și acțiunile de comunicare directă sau prin sistemul helpdesk au reprezentat instrumente mai mult sau mai puțin utile în sprijinirea beneficiarilor și creșterii capacității acestora de a elabora și implementa proiecte POCU.

La nivel de logică a intervenției

84. C2. Prin procesul de evaluare a fost identificat un singur proiect care deservește obiectivului specific 7.2 – proiect ASA POCU, însă și în cazul acestuia există neclarități, ce derivă din faptul că, în cazul său, nu există valori înregistrate aferente indicatorilor specifici OS 7.2, precum și ca urmare a suprapunerii dintre subiectele acoperite de sesiunile de instruire organizate în cadrul proiectului (achiziții publice, nereguli și fraude) și cele care pot fi eligibile doar prin intermediul Axei 1 POAT.

85. C3. Conform evidențelor colectate, se poate concluziona faptul că toate activitățile ce vizează beneficiarii în mod direct (precum sesiunile de instruire, tutorialele video, Manualul Beneficiarului, activitățile de comunicare dedicate beneficiarilor) au un impact pozitiv ridicat asupra calității proiectelor în curs de implementare și, implicit asupra țintelor și obiectivelor POCU – inclusiv asupra gradului de absorbție la nivel de proiecte.

86. C4. Activitățile realizate prin intermediul intervenției OS 7.2 au contribuit la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU, însă acestea nu au reprezentat singurul factor determinant în acest sens, existând și alți factori precum nivelul de experiență al beneficiarilor acumulat ca urmare a implementării mai multor proiecte cu finanțare POSDRU sau POCU de-a lungul timpului (cel mai important), rolul jucat de firmele de consultanță în sprijinirea beneficiarilor în special în procesul de elaborare proiecte, și proiectele POAT implementate în cadrul Axei prioritare 1 - Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri (în cea mai mică măsură dintre toți factorii).

87. C5. În ceea ce privește logica intervenției, au fost constatate unele neclarități privitoare la ce presupun tipurile de activități aferente OS 7.2¹⁵, într-o anumită măsură ca urmare a complementarității existente între POCU AT și POAT în acest sens, dar și cu privire la atribuțiile referitoare la cine ar trebui să elaboreze și implementeze proiectele dedicate OS 7.2. OIR-urile consultate în procesul de evaluare au indicat necesitatea elaborării de astfel de proiecte la nivel centralizat, în cadrul AM, prin utilizarea unei abordări unitare.

✓ **Recomandări**

Recomandări pentru perioada de programare 2014 -2020 și pentru perioada de programare 2021 - 2027

La nivelul sistemului de implementare

88. R1. Se recomandă continuarea și intensificarea măsurilor de sprijinire a beneficiarilor, astfel:

- **Sesiunile de instruire** adresate beneficiarilor, organizate în contextul Acordului cu Banca Mondială privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru sprijinirea implementării POCU 2014-2020 au fost identificate de către respondenți drept o bună practică, fiind considerată utilă repetarea acestora, inclusiv pentru dezbaterile unor cazuri concrete.
- **Tutorialele video** realizate prin intermediul respectivului Acord și publicate pe pagina web a MIPE ar trebui continuate și abordate și alte teme de interes pentru beneficiari și potențiali beneficiari, cu abordarea unor teme specifice fiecărui apel atât în faza de realizare a proiectelor cât și în cea de implementare.

89. R2. Se recomandă existența unei **interpretări unitare** a subiectelor identificate ca fiind de interes pentru beneficiari și potențiali beneficiari (cum ar fi subiectele frecvent întâlnite în cadrul întrebărilor primite de către AM/OI-uri de la beneficiari și potențiali beneficiari, legate de interpretarea ghidurilor, manualelor, informații privind eligibilitatea cheltuielilor / grupurilor țintă, procedurilor de achiziții, depunerea dosarelor de monitorizare / a notificărilor / cererilor de rambursare / plată / pre finanțare) la nivelul tuturor regiunilor, abordare ce poate fi obținută prin realizarea de instruiți de către AM – Organismelor Intermediare, prin implicarea activă a OIR atât în sesiunile de instruire cât și în celelalte activități destinate creșterii capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari, specifice OS 7.2.

¹⁵ Identificate inclusiv și cu ocazia evaluării ex ante a POCU (2015).

90. R3. Se recomandă eficientizarea sistemului de raportare MySMIS și instruirea beneficiarilor cu privire la utilizarea acestuia, pe de o parte, pentru eficientizarea procesului de raportare și, pe de altă parte, pentru reducerea volumului de lucru aferent atât organismelor intermediare cât și la nivelul beneficiarilor.

91. R4. Dezvoltarea unui plan de comunicare integrat AM POCU – OI-uri, destinat comunicării cu beneficiarii POCU în mediul online, astfel:

- Îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii prin mijloace digital, inclusiv prin serviciul online de helpdesk.
- Folosirea de mijloace de comunicare și platforme online în vederea asigurării unei vizibilități cât mai mari a videoclipurilor de instruire
- Creșterea vizibilității videoclipurilor de instruire create prin intermediul proiectului ASA POCU, care au fost publicate pe canalul de Youtube al Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, însă în format nelistat, fapt ce reduce din numărul de vizualizări pe care acestea le pot obține. Pentru creșterea vizibilității și accesibilității acestora către un public cât mai larg, acestea trebuie făcute publice, și chiar utilizate opțiunile de creștere a traficului prin optimizarea motoarelor de căutare sau Search Engine Optimization (SEO) aferent Google.
- Dezvoltarea în continuare a portalului online dedicat informării beneficiarilor, prin publicarea în cadrul său, alături de Manualul Beneficiarului și materialele video, de orientări suplimentare, exemple de cazuri practice, inclusiv situații problematice și modalități de soluționare a acestora, o listă de întrebări frecvente, ș.a.
- Punerea la dispoziție online a conținutului rezultat în urma sesiunilor de informare, pentru asigurarea unui acces cât mai larg al beneficiarilor la acesta.

92. R5. În ceea ce privește **videoclipurile de instruire** deja realizate prin intermediul proiectului ASA POCU, precum și cele viitoare, se recomandă următoarele:

- Transmiterea link-urilor aferente către toți beneficiarii POCU din listele de corespondență operate de către AM POCU;
- Fiecare videoclip să fie însoțit de câte o listă completă a principalelor acte legislative relevante subiectului abordat;
- Utilizarea instrumentelor analitice (aferente Youtube, Facebook) pentru a verifica periodic nivelul de satisfacție a beneficiarilor cu privire la videoclipurile de instruire și pentru a evalua performanța canalelor online în diseminarea corespunzătoare a videoclipurilor, prin monitorizarea indicatorilor relevanți;
- Realizarea unui sondaj de opinie în rândul beneficiarilor POCU pentru a analiza mai în profunzime eficacitatea materialelor video;
- Utilizarea de opțiuni de creștere a traficului aferent videoclipurilor prin optimizarea motoarelor de căutare sau Search Engine Optimization (SEO) aferente Google.
- Explorarea de subiecte suplimentare de interes pentru beneficiarii pentru a-i putea sprijini pe aceștia în continuare în implementarea de proiecte POCU.

93. R6. Recomandări operaționale pentru creșterea eficienței utilizării **Manualului Beneficiarului**:

- Actualizare periodică a informațiilor din cadrul său ca suport pentru o implementare corectă; În procesul de actualizare să fie luate în calcul și bunele practici existente și beneficiile proiectelor finanțate prin POCU. De exemplu, includerea unei secțiuni dedicate portalului beneficiarilor, cu povești de succes, o bibliotecă cu studii și cercetări produse prin proiecte POCU și alte resurse.
- Procesul de actualizare să fie fundamentat inclusiv pe analize cu privire la nevoile beneficiarilor în materie de clarificări și instrucțiuni suplimentare. Aceste analize pot fi realizate prin intermediul unor grupuri de lucru formate atât din personal AM cât și OI-uri. Prin participarea la acestea, se pot aduce de asemenea contribuții și în vederea obținerii unei abordări unitare la nivelul organizațiilor care gestionează POCU.

2.4. Concluzii și recomandări privind OS 7.3

Principalele concluzii și recomandări - Tema 3:

✓ **Concluzii**

94. C1. Din perspectiva indicatorilor de impact activitățile finanțate prin OS 7.3 au fost eficiente: +10% notorietate a investițiilor din fonduri europene pentru creșterea calității vieții la nivelul populației, +9% încredere în UE la nivelul populației, în raport cu media europeană. Gradul perceput de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari este ridicat (în jur de 8,5 puncte din 10 posibile) fără ca diferențele regionale să fie semnificative. Beneficiarii au fost informați cu privire la obligațiile pe care le au în domeniul comunicării. Aceste rezultate au fost obținute în condițiile utilizării a 11,5% din suma pentru activitățile de comunicare proiectată pentru POCU.

95. C2. Beneficiarii și potențialii beneficiari nu au constituit grup țintă direct al proiectelor finanțate prin POCU AT. Efectele înregistrate la nivelul lor sunt generate indirect de acțiunile întreprinse: conștientizare a rolului lor în comunicare activismul relațional scăzut, utilizare de instrumente oportune, dar periferice în ierarhia utilității.

96. C3. Site-ul POCU și platforma MySMIS (ambele finanțate din alte surse) au determinat creșterea nivelului de apreciere a calității comunicării POCU în raport cu POSDRU. Competențele potențialilor beneficiari de a accesa proiecte cu fonduri europene rămân în continuare dependente de experiența individuală, iar competențele de a comunica eficient cu grupurile țintă tinzând să se diminueze pe fondul scăderii controlului exercitat de OIR-uri în aria comunicării.

97. C4. Caracterul centralizat instituțional a determinat o serie de probleme de comunicare de la lipsa de tratare unitară a mesajului până la coordonare insuficientă între centru și regiuni și agende diferite de comunicare, un parteneriat slab între OIR-uri și Direcția de comunicare a Instrumentelor structurale și dezvoltarea comunicării informale între beneficiari.

98. C5. Activismul beneficiarilor și potențialilor beneficiari are efect în zona atragerii de fonduri europene prin alte programe operaționale decât POCU, în transferul de expertiză către zona de planificare strategică, în pregătirea de proiecte pentru perioada următoare de programare, în identificare de nevoi de comunicare cu grupurile țintă vizate, în crearea unor "bănci de proiecte" și intervenții considerate de succes.

99. C6. O serie de efecte pozitive obținute sunt dependente de condiționalități pe termen scurt și mediu: experiența în comunicare câștigată depinde de stabilitatea instituțională și finanțare, indicatorul de rezultat de o campanie ulterioară, indicatorul de realizare de modul de definire a "sprijinului acordat beneficiarilor". În lipsa unor intervenții corectoare efectele negative se vor menține sau accentua: calitatea deficitară a comunicării publice în cadrul proiectelor, deficitul de competență în comunicarea cu grupurile țintă al beneficiarilor și caracterul informal al rețelelor de beneficiari și potențiali beneficiari.

100. C7. Participarea la program asigură în sine o plus valoare prin acumularea de experiență utilă inclusiv în domeniul comunicării. Reducerea rolului OIR în comunicare, orientarea activităților de creștere a capacității beneficiarilor exclusiv către procesul de implementare, parcursul instituțional lent al solicitărilor Help-desk, lipsa unui ghid privind modul util de formulare a solicitărilor constituie factori de blocaj în creșterea performanțelor de implementare a proiectelor la nivelul potențialilor beneficiari.

101. C8. Campania de comunicare publică constituie lecție de bună practică în creșterea notorietății la nivelul populației. Sunt necesare măsuri de creștere a bazinului de selecție a beneficiarilor, de implementare a unei platforme de comunicare cu beneficiarii, de coordonarea între lansarea de campanii de comunicare și lansarea de apeluri de proiecte, de organizarea de întâlniri comune AM/OIR/beneficiari de creștere a capacității beneficiarilor de a comunica util și performant cu publicul general și cu grupurile țintă.

✓ **Recomandări**

Recomandări pentru perioada de programare 2014 -2020 și pentru perioada de programare 2021 - 2027

La nivel de program

102. R1. Menținerea site-ului programului și **dezvoltarea** acestuia în special în sensul integrării și creșterii transparenței și menținerea platformei MySMIS și creșterea funcționalității acesteia în comunicarea cu beneficiarii.

103. R2. În vederea consolidării indicatorilor de rezultat, se recomandă programarea unei companii de comunicare la sfârșitul intervalului de programare (anul 2023) la nivelul populației în general, campanie dublată de acțiuni punctuale de informare a beneficiarilor (existenți sau potențiali) cu privire la sprijinul pe care îl pot primi în cadrul următoarelor programe (POEO, POIDS) pentru creșterea capacității. Acest sprijin va trebui să fie acordat în

concordanță cu: a) nevoile acestora de dezvoltare (creșterea capacității de rezolvare a problemelor sociale pe care le vizează), b) procesualitatea implementării proiectelor (cum să scrie aplicația, cum să folosească instrumentarul, cum să operaționalizeze concepte etc.) și cu c) nevoia profesionalizării lor în domeniul comunicării publice (cum să își promoveze proiectele) și comunicării specializate (cum să convingă oamenii, grupurile țintă să se implice activ).

Recomandări pentru perioada de programare 2021 – 2027

La nivel de program

104. R3. Definirea beneficiarilor și potențialilor beneficiari ca grup țintă special, spre care să fie orientate activități de networking/consolidare de rețele, motivare și creștere de competențe și capacități instituționale în domeniul comunicării publice și comunicării cu grupuri speciale.

La nivel de sistem de implementare

105. R4. O mai bună proiectare a necesităților financiare, în corelare cu activitățile proiectate, grupurile țintă vizate și calendarul activităților care să genereze un grad de absorbție optim în raport cu rezultatele așteptate.

106. R5. Stabilirea unui parteneriat activ între OIR-uri și Direcția de comunicare a Instrumentelor Structurale în vederea stabilirii unei agende comune, unor activități complementare, unor instrumente comune de monitorizare și evaluare.

107. R6. Implicarea beneficiarilor în pregătirea instrumentelor pentru următorul exercițiu de programare, valorificarea experienței acumulate, transparentizarea rezultatelor proiectelor finanțate și a datelor de evaluare a nevoilor la nivel local, indexarea nevoilor de pregătire a acestora și includerea acestor nevoi în proiectarea asistenței tehnice a perioadei următoare.

108. R7. Delegarea de atribuții către OIR în vederea monitorizării și evaluării activității de comunicare a beneficiarilor și de creștere a competențelor acestora de comunicare cu grupurile țintă.

109. R8. Implementarea unei platforme de comunicare cu beneficiarii și stabilirea unui protocol de relaționare cu aceștia prin stabilirea unei agende anuale a întâlnirilor comune, a activităților de networking, a sesiunilor de lucru și de pregătire.

3. Tema 1 Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional (Aria de acoperire – Obiectivul specific 7.1)

3.1. Contextul implementării OS 7.1

3.1.1. Aspecte generale privind intervențiile OS 7.1

110. În vederea asigurării unui cadru coerent și unitar de funcționare a instituțiilor responsabile cu gestionarea Fondului Social European în perioada 2014-2020, Axa 7 de Asistență Tehnică din cadrul POCU acoperă nevoile de finanțare pentru implementarea în bune condiții a Programului Operațional Capital Uman. În acest sens, axa de Asistență Tehnică a POCU acționează în complementaritate cu Programul Operațional Capacitate Administrativă și Programul Operațional Asistență Tehnică în ceea ce privește aranjamentele procedurale, respectiv existența unei grile de salarizare unice pentru personalul implicat în managementul și controlul FESI, existența unor criterii comune de recrutare a personalului etc.

111. Logica intervenției OS 7.1 a avut la bază nevoia asigurării unei capacități administrative adecvate pentru managementul fondurilor, în conformitate cu Articolul 59 din REGULAMENTUL (UE) NR. 1303/2013 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 17 decembrie 2013: *La inițiativa unui stat membru, fondurile ESI pot să sprijine acțiuni de pregătire, gestionare, monitorizare, evaluare, informare și comunicare, colaborare în rețea, soluționare a reclamațiilor, control și audit. Fondurile ESI pot fi utilizate de statul membru pentru a sprijini acțiuni de reducere a sarcinii administrative pentru beneficiari, inclusiv sisteme de schimb electronic de date și acțiuni de consolidare a capacității autorităților și beneficiarilor din statele membre de a administra și utiliza aceste fonduri. Fondurile ESI pot fi de asemenea utilizate pentru a susține acțiuni pentru consolidarea capacității partenerilor corespunzători, în conformitate cu articolul 5 alineatul (3) litera (e), și pentru a susține schimburi de bune practici între acești parteneri.*

112. În concordanță cu recomandarea specifică de țară privind intensificarea eforturilor de accelerare a absorbției fondurilor UE, în special prin întărirea sistemelor de gestiune și control și prin îmbunătățirea procesului de achiziții publice, și cu prevederile Planului Național de Reformă și ale Acordului de Parteneriat, în cadrul AP 7 sunt vizate un număr de 3 obiective specifice, OS 7.1 fiind următorul:

OS 7.1: Îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional

Rezultat planificat: Capacitate consolidată a AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient programul operațional

Tabel nr. 3. Indicator de rezultat specific programului, aferent OS 7.1: Rata de absorbție a FSE în cadrul POCU

Valoare de referință (2013)	Valoare țintă (2023)
28,75 %	75 %

Sursa: documentul de programare POCU

113. Este important de remarcat următoarele aspecte privind indicatorul de rezultat asociat OS 7.1:

- Valoarea de referință reflectă rata de absorbție la nivel POSDRU, nu la nivel POCU (în 2013 POCU nu fusese încă lansat);
- Valoarea țintă aferentă anului 2023 este de doar 75%, în opinia evaluatorilor o valoare mult sub ceea ce ar trebui să își propună programul POCU, mai ales în condițiile în care creșterea gradului de absorbție a fondurilor UE este una dintre prioritățile constante ale României.

114. Indicatorul de rezultat definit se referă doar la progresul financiar al implementării programului, dar omite progresul fizic al implementării programului, și anume progresul în atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de program. Prin urmare, echipa de evaluare consideră necesară, pentru scopul acestei evaluări, analiza gradului de atingere a valorilor țintă ale indicatorilor de program.

115. Tipurile de activități prevăzute în cadrul OS 7.1 au fost următoarele:

- Acțiuni pentru îmbunătățirea capacității AM / OI/ alte structuri ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional:**

- Sprijinirea Autorității de Management și a Organismelor Intermediare ale POCU (ex. costuri de personal, sprijin logistic și organizatoric etc.) pentru implementarea diferitelor etape ale POCU, inclusiv identificarea și elaborarea de proiecte, selecția, monitorizarea, evaluarea, controlul și auditul);
- Sprijin specific POCU care trebuie acordat pentru implementarea diverselor aspecte tehnice ale implementării programului;
- Sprijin pentru activarea și întărirea capacității și a schimbului de bune practici pentru membrii Comitetului de Monitorizare POCU;
- Realizarea de evaluări, studii și analize specifice necesare pentru a permite implementarea eficientă și eficace a acțiunilor finanțate prin POCU;
- Asigurarea mecanismelor în vederea gestionării schemelor de grant global, implementării CLLD, instrumentelor financiare și ale altor mecanisme necesare pentru implementarea intervențiilor planificate ale POCU;
- Sprijinirea activităților AM și OI (inclusiv costuri de personal) necesare pentru închiderea Programului Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013;
- Sprijin comprehensiv în procesul de pregătire pentru intervențiile aferente finanțate din perioada de programare post-2020.

▪ **Sprijinirea funcționării Punctului Național de Contact pentru Romi în vederea coordonării politicilor de incluziune socială pentru romi**

116. Grupurile țintă vizate prin OS 7.1 sunt: Personalul AM și OI POCU; Membrii CM POCU, iar Beneficiari potențiali sunt: Structurile din cadrul MIPE/ OI ale AM POCU; Administratorii schemelor de grant global din POCU, ai schemelor de instrumente financiare; Punctul Național de Contact pentru Romi.

117. Intervențiile finanțate prin OS 7.1 s-au concretizat într-un număr de 196 de proiecte¹⁶. Asistența acordată în cadrul OS 7.1 include sprijin financiar pentru cheltuieli administrativ/logistice ale AM și OI POCU, pentru cheltuieli cu salariile personalului propriu și contractual, finanțarea unor proiecte cu conținut tehnic (ex introducerea datelor în SMIS, efectuarea vizitelor la fața locului, contractarea proiectelor etc) finanțarea unor proiecte de formare pentru personal AM, OI și membri ai CM POCU, finanțarea unor proiecte pentru sprijinirea Punctului Național de Contact pentru Romi, precum și un proiect de evaluare la nivel de program.

Tabel nr. 4. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU

CATEGORIE	NR. DE PROIECTE	PROCENT DIN TOTAL PROIECTE AP7
Administrativ/Logistic	121	62%
Salarii personal propriu	31	16%
Salarii personal contractual	20	10%
Tehnic	12	6%
Formare personal AM, OI, CM POCU	5	3%
Diverse	4	2%
Sprijin Punctul Național de Contact pentru Romi	2	1%
Evaluare program	1	1%
NR. TOTAL DE PROIECTE	196	100%

Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor MIPE aferente POCU

118. Pentru standardizarea aprecierii cu privire la validarea prin metode cantitative și prin metode calitative a ipotezelor formulate s-a folosit următoarea clasificare:

- **Ipoteză invalidată:** Ipoteza este invalidată dacă cercetarea nu oferă argumente pentru validarea ipotezei sau oferă argumente care conduc la contrazicerea enunțului ipoteză.
- **Ipoteză validată parțial:** cercetarea oferă argumente doar pentru anumite variabile și nu pentru toate cele considerate. Există limitări semnificative ale efectelor asupra grupului țintă sau efectele se produc doar în anumite condiții și situații.

¹⁶ La data de 31.12.2020, conform informațiilor furnizate de MIPE.

- **Ipoteză validată:** cercetarea oferă argumente pentru toate variabilele de impact, sau oferă multiple argumente pentru validarea ipotezei respective.

3.2. ÎE1: Care este progresul observat în ceea ce privește capacitatea AM și OI POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace PO?

Ipoteza 1: AM și OI POCU au înregistrat un progres pe parcursul implementării POCU privind gestionarea și implementarea în mod eficient și eficace a programului, care a facilitat un progres adecvat al ratei de absorbție a FSE în România.

Ipoteza 2: AM și OI POCU și-au consolidat capacitatea organizațională pe parcursul implementării programului (structuri, resurse umane, sisteme și instrumente)

Ipoteza 3: Comitetul de Monitorizare POCU și-a consolidat capacitatea de monitorizare a implementării programului.

3.2.1 Progresul capacității AM și OI POCU în perioada 2014-2020

119. Definiția capacității administrative instituționale implică acțiunea sinergică a mai multor elemente, în măsură a favoriza buna organizare a proceselor operaționale specifice domeniului și obiectului de activitate. Aceste elemente sunt: **structura organizatorică, resursa umană, sistemele de lucru** și, nu în ultimul rând, cultura organizațională.

- **Structura organizatorică** vizează departamentele corespunzător funcțiilor ce trebuie îndeplinite, structura posturilor din organigramă, nivelele ierarhice de coordonare/subordonare/colaborare, relațiile dintre acestea etc. La modul sintetic acestea sunt integrate și reliefate prin intermediul organigramei instituției respective. Detalierea acestora se regăsește în regulamentele de organizare interioară și de funcționare.
- **Resursa umană** trebuie privită din perspectiva numărului de personal și a capacității acestuia de a îndeplini sarcinile alocate. Evaluarea resursei umane din perspectiva capacității de a implementa eficient și eficace atribuțiile trebuie făcută în strânsă corelare cu politica instituției în domeniul resurselor umane (recrutare și selecție, inserția la locul de muncă, politica de salarizare și stimulente, politica de evaluare și promovare, politica de formare continuă, politica referitoare la clădirea memoriei instituționale, de retenție și fidelizare la locul de muncă).
- **Sistemele de lucru:** toate procesele de lucru necesare pentru realizarea rolului și funcțiilor specifice domeniului și activității organizației. Procedurile au un caracter normativ intern și derivă din detalierea cadrului general de reglementare opozabil instituției.
- **Cultura organizațională:** privită sub aspectul totalității normelor, procedurilor scrise (în regulamente, statute, proceduri, manual de operare, etc) și nescrise (cutume, obiceiuri, valori împărtășite etc.) deși are o componentă intangibilă este de natură să amprenteze major evoluția/dezvoltarea capacității instituționale.

120. Formularea răspunsului la această întrebare de evaluare a presupus o definire a dimensiunilor capacității AM și OI privind implementarea eficientă și eficace a POCU, analiza evoluției acestor dimensiuni și explicarea acestei evoluții. Analizele aferente acestei întrebări de evaluare fac abstracție de rolul intervenției aferente OS 7.1 în evoluția capacității administrative a AM și OI de a implementa și gestiona eficient și eficace programul operațional, urmărind această evoluție per se, indiferent de factorii care au determinat-o.

121. Pentru a formula un răspuns adecvat la această întrebare de evaluare, analizele evaluării au parcurs următoarele etape:

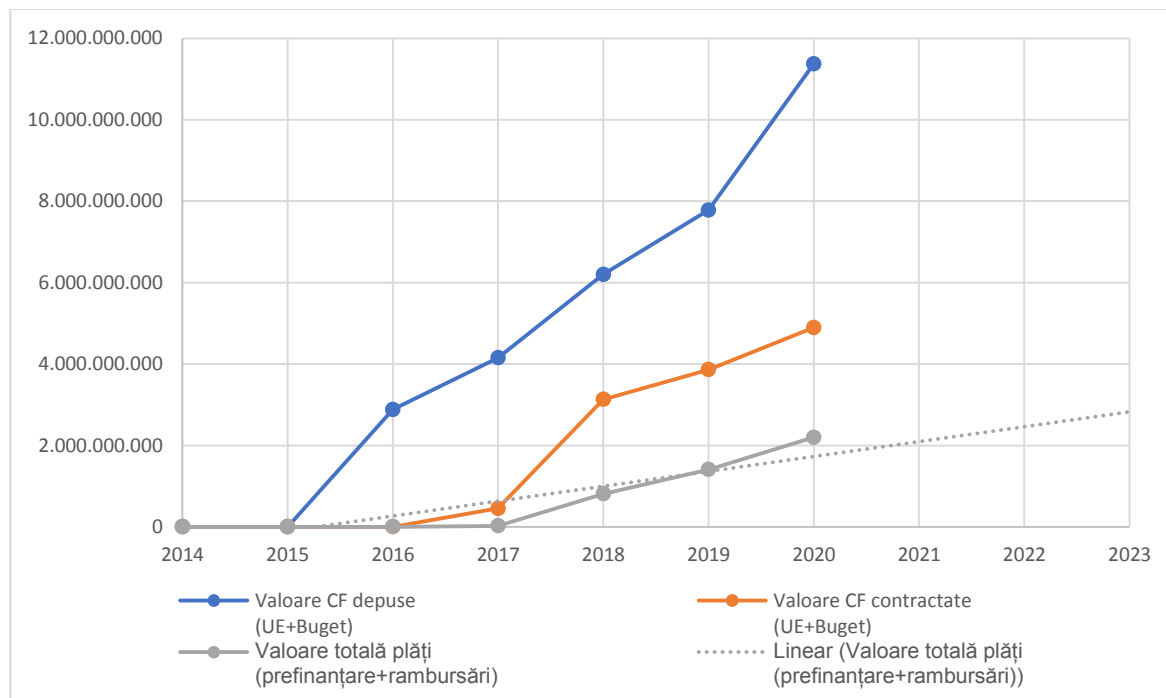
- a. Definirea dimensiunilor capacității AM și OI de a implementa și gestiona eficient și eficace POCU.** În urma acestui proces, au rezultat două dimensiuni ale capacității AM și OI, fiecare având asociat un set de indicatori de capacitate, detaliați în Anexa (OS 7.1).5:
 - **Dimensiunea 1 a capacității AM și OI:** Capacitatea AM și OI exprimată pe baza rezultatelor obținute în privința implementării POCU, rezultate care reprezintă o indicație a capacității AM și OI de a implementa eficient și eficace programul.
 - **Dimensiunea 2 a capacității AM și OI:** Capacitatea AM și OI exprimată pe baza elementelor care compun capacitatea: Structuri, Resurse umane, Sisteme și instrumente.
- b. Analiza și explicarea evoluției capacității AM și OI POCU**

122. În vederea formulării unui răspuns adecvat acestei întrebări de evaluare, echipa de evaluare a utilizat un mix de analize cantitative și calitative bazate pe cercetare documentară, interviuri la nivel AM, OI și Comitet de

Monitorizare, sondaj la nivel AM și OI, studii de caz, analiză date administrative, panel de experți în etapa preliminară a evaluării, focus grup la nivel național pentru validarea concluziilor și recomandărilor evaluării.

DIMENSIUNEA 1 A CAPACITĂȚII AM ȘI OI

Figura nr.2. Analiza progresului financiar al POCU (EUR)



Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor din RAI POCU

123. Analiza progresului financiar al POCU indică o evoluție cvasi-liniară a depunerilor, contractărilor și plăților (aspect pozitiv). Perioada 2014-2017 a fost caracterizată de un progres extrem de lent al programului, mult mai lent decât în perioada similară de 4 ani (2007-2010) din cadrul POSDRU. În schimb, începând din al 5-lea an al perioadei de programare (2018) POCU a înregistrat un progres mai rapid decât în cazul POSDRU:

- progresul financiar al POCU nu a mai fost afectat, cum a fost cazul POSDRU, de o stagnare la jumătatea perioadei de implementare;
- valorile contractate și valorile plătite sunt mai ridicate în anul 7 al perioadei de programare POCU (2020) decât valorile înregistrate de POSDRU în anul 7 al perioadei de programare POSDRU (2013) astfel:

Tabel nr. 5. Comparatie a progresului implementării POSDRU - POCU

POSDRU anul 2013		POCU anul 2020	
Valori contractate (EUR)	Valori plătite (EUR)	Valori contractate (EUR)	Valori plătite (EUR)
3,340,000,000	1,820,000,000	4,894,356,320	2,200,605,987
Procent din alocarea programului		Procent din alocarea programului	
82%	45%	106%	48%

Sursa: analize ale echipei de evaluare pe baza datelor din RAI POCU

124. Totuși, analizând valorile contractate și plătite ca procent din alocarea POSDRU și respectiv POCU, diferența între progresul POCU și progresul POSDRU este mai redusă decât diferența ca valori absolute:

- 106% din alocarea POCU contractată în 2020, față de 82% din alocarea POSDRU contractată în 2013;
- 48% din alocarea POCU plătită în 2020, față de 45% din alocarea POSDRU plătită în 2013.

125. Analiza comparativă a progresului absorbției POSDRU și POCU la nivelul anilor 2013 și respectiv 2020 indică un progres mai rapid în cazul POCU, astfel:

Tabel nr. 6. Comparatie a progresului absorbției POSDRU - POCU

Absorbție efectivă POSDRU	Absorbție efectivă POCU
---------------------------	-------------------------

anul 2013	anul 2020
27,27%	38,70%

Sursa: Autoritatea de Management POCU

126. Deși progresul financiar al POCU a fost mai rapid decât progresul financiar al POSDRU, gradul de absorbție în anul 7 al perioadei de programare este încă redus. Dacă plățile ar continua în același ritm, valoarea totală a plăților s-ar putea situa, la sfârșitul anului 2023, în jurul valorii de 4 miliarde EUR, echivalentul unei absorbții de aproximativ 87%.

127. Principalele elemente care au afectat implementarea programului sunt următoarele:

a. Dificultăți generate de gradul de noutate al unor intervenții

128. În situațiile în care anumite intervenții din cadrul POCU nu beneficiază de un cadru favorabil și cu experiență acumulată al politicilor naționale în domeniu, dacă instituțiile administrației publice nu sunt pregătite pentru anumite tipuri de intervenții, există șanse considerabile ca astfel de intervenții finanțate prin POCU să reprezinte inițiative de pionierat, cu riscurile aferente (întârzieri considerabile în implementare, eforturi majore pentru orientarea intervenției către nevoi etc.). În cadrul POCU există numeroase exemple în acest sens, cum ar fi:

Axa Prioritară 1, Axa Prioritară 2

129. Contractarea la nivelul AP 1, intervenții active pentru NEETs, a fost direct influențată de contractarea și graficul activităților asumat la nivelul proiectului "Înregistrarea NEETs la SPO". Demararea cu întârziere a activităților de identificare efectivă a NEETs a generat limitarea capacității potențialilor beneficiari de a extrage grupul țintă potrivit intervențiilor urmărite în proiecte dezvoltate. (RAI POCU 2017)

130. În ceea ce privește apelurile necompetitive, deși activitățile propuse sunt relevante, capacitatea insuficientă a ANOFM de a formula și implementa proiecte (inclusiv de a estima cererea de ucenicie, stagii, și măsuri de mobilitate din anii viitori, la nivel regional), și, în unele cazuri, de a acționa în cadrul de timp scurt la dispoziție (o problemă principală în accesarea ILMT) a dus la o implementare limitată în cadrul AP 1. Deși la nivel local implicarea primăriilor și școlilor a fost notabilă, inclusiv prin asistenți sociali, mediatori școlari, în general actorii implicați nu se mobilizează de o manieră strategică pentru a soluționa problema tinerilor NEETs. (RAI POCU 2018)

Axa Prioritară 4

131. Progresul este diferențiat la nivelul PI și OS susținute în cadrul AP4, principalele probleme fiind legate de lansarea cu întârziere a apelurilor de proiecte (servicii sociale, servicii în sprijinul dezinstituționalizării, proiectele de sănătate în domeniul diagnosticării și/sau tratament precoce etc.) Noutatea și gradul ridicat de dificultate al intervențiilor au condus la întârzieri în implementarea intervențiilor în acest domeniu, în timp ce intervențiile în domeniul alfabetizării digitale sau sistemelor de e-asistență și telemedicină sunt încă în pregătire. Dificultăți privind stabilirea designului intervențiilor în domeniul alfabetizării digitale, ducând la întârzieri în lansarea intervențiilor în acest domeniu (RAI POCU 2018)

Măsuri adoptate: Analiza detaliată a condițiilor de piață, nevoilor grupului țintă și așteptărilor beneficiarilor, a cadrului de implementare pentru acest tip de intervenții în scopul definirii unor intervenții relevante și fezabile. (RAI POCU 2018).

132. Input inconsecvent din partea ministerelor responsabile - la nivelul AP 4 și 6 - Modificare agendei și a priorităților ministerelor de linie a influențat în principal ritmul lansărilor și selecțiilor operațiunilor pentru care este aplicabil mecanismul non competitiv. Ritmul lent de dezvoltarea a proiectelor non competitive de către ministerele de linie direct implicate în implementarea unor axe este poate determină "un efect de înghețare a fondurilor" respective, cu influențe în zona contractării și rambursării. (RAI POCU 2017)

Axa Prioritară 5

133. Implementarea AP5 a fost influențată semnificativ de factorii descriși la nivel de program, în special de schimbările în ceea ce privește prioritățile de politică publică și dificultățile de colaborare la nivel instituțional. În plus, caracterul inovator și complex al intervențiilor, finanțarea mult fond și necesitatea mobilizării unui număr mare de actori (atât la nivel local, cât și la nivel central) au condus la întârzieri în pregătirea și lansarea apelurilor de acest tip. Preferința beneficiarilor pentru accesarea de fonduri în cadrul AP 4 (OS 4.1 și OS 4.2) reprezintă o cauză suplimentară pentru atractivitatea scăzută a acestui tip de sprijin și neîndeplinirea obiectivelor de etapă pentru indicatorul 4S68. (RAI POCU 2018)

Axa Prioritară 6

134. *Problemele întâmpinate se referă la lansarea cu întârziere a apelurilor, în contextul îndeplinirii cu întârziere a condiționalităților ex-ante adoptarea cu întârziere a legislației necesare (ex. privind angajarea de personal în afara organigramei, legislația privind școlile doctorale) au generat dificultăți, datorită schimbării regulilor pe parcursul implementării și prin efectele negative asupra interesului grupului țintă de a participa în proiecte. La acestea se adaugă procesul prelungit de pregătire a proiectelor care a generat întârzieri suplimentare. (RAI POCU 2018)*

135. *Corelația slabă dintre modul în care sunt concepute intervențiile POCU și cadrul juridic aplicabil; acestea au reprezentat și continuă să reprezinte probleme importante în proiectarea și contractarea proiectelor non-competitive în domeniul educației preuniversitare (Raportul Băncii Mondiale)*

136. *Durata lungă a consultărilor în vederea pregătirii apelurilor “Școala pentru toți”, “Profesori motivați în școli defavorizate” și “A doua șansă”, măsura adoptată fiind: Regândirea și relansarea intervențiilor, pe baza unei analize detaliate a nevoilor grupului țintă și capacității beneficiarilor/ entităților care implementează. (RAI POCU 2018)*

137. *Ideal, astfel de analize de nevoi, consultări și acțiuni pregătitoare ar fi trebuit să existe înainte de lansarea POCU și să fundamenteze documentul de programare POCU. În caz contrar, trebuie conștientizat caracterul pilot al unor intervenții și riscurile aferente, iar abordarea respectivelor intervenții trebuie să fie corespunzătoare unor proiecte pilot:*

- Consultări extinse cu factorii interesați înainte de lansarea intervenției, ca parte a implementării programului;
- Lansarea pilot a unui apel pentru proiecte;
- Adoptarea de măsuri de corecție ca urmare a pilotării etc.

138. *Revizuirea țăintelor unor indicatori care se estimează că nu pot fi atinse și realocarea unor fonduri care se estimează că nu pot fi absorbite vor trebui în acest caz să devină parte integrantă din acest sistem pilot de lucru, dacă se adoptă un astfel de sistem.*

139. *Recomandarea acestei evaluări este însă de a nu folosi un program operațional pentru a pilota intervenții, decât cu titlu de excepție, într-un număr foarte limitat de situații și cu o justificare solidă. Un program operațional trebuie să finanțeze în cea mai mare parte intervenții mature, proiectate pe baza unor politici clare, adresate unui cadru instituțional pregătit să le implementeze. Un program operațional ar trebui să reprezinte preponderent o sursă de finanțare, nu un document de politică publică pe baza căruia să fie testate diverse tipuri de intervenții.*

Cadru instituțional și de politici nepregătit

140. *Problemelor descrise anterior li se adaugă schimbările survenite la nivelul principalilor stakeholderi, ministere și autorități ale administrației publice centrale respectiv: (i) fragmentarea politică: între 2015 și 2018, atât la nivelul MIPE, cât și al ministerelor de linie responsabile cu aplicarea politicilor publice relevante pentru POCU (MMJS, ME, MS, MDRAP) și a autorităților naționale responsabile cu implementarea unor proiecte POCU (ANOFM), schimbări în conducerea instituțiilor; (ii) prioritățile și abordarea privind implementarea politicilor publice și a proiectelor cu finanțare POCU generate și implementate de instituții și autorități publice centrale s-au modificat în mod repetat. (RAI POCU 2018)*

141. *Spre deosebire de intervențiile cu grad ridicat de nouitate, alte intervenții ale programului care au avut loc pe un fond de experiență anterioară în domeniu au avut o implementare mult mai facilă:*

- *În cadrul AP3 au fost lansate în cadrul PI8i 3 apeluri necompetitive care au vizat finanțarea programelor naționale de ucenicie și stagii, stimularea mobilității și subvenționarea locurilor de muncă și 3 apeluri competitive (inclusiv un 1 apel ITI) pentru îmbunătățirea nivelului de competențe și creșterea gradului de ocupare. Măsurile de acest tip s-au bucurat de succes (contractare 67% și plăți 13%), având în vedere experiența ANOFM și a beneficiarilor privați în acest domeniu, precum și specificitatea grupului țintă, mai accesibil decât NEET. (RAI POCU 2018).*
- *Obiectivele de etapă stabilite la nivelul cadrului de performanță al AP3 au fost atinse pentru toți indicatorii fizici la nivelul regiunilor mai puțin dezvoltate, gradul de atingere depășind în toate cazurile 100%. Motivele care au stat la baza performanțelor înregistrate includ atractivitatea ridicată a măsurilor dedicate sectorului de afaceri (în cadrul programelor de tip Start-up), precum și a măsurilor active care vizează șomerii și persoanele inactive. Experiența ANOFM în implementarea acestui tip de măsuri se adaugă factorilor menționați. (RAI POCU 2018).*

b. Problemele de capacitate au persistat la nivel AM și OI POCU în perioada de programare 2014-2020

142. Pe parcursul ambelor perioade de programare (POSDRU 2007-2013 și POCU 2014-2020) a existat o insuficiență cronică a capacității AM și OI din punct de vedere al volumului de resurse umane. Cauzele principale au fost subdimensionarea schemelor de personal AM și OI și gradul insuficient de ocupare al posturilor (detalii se regăsesc în secțiunea ulterioară privind Resursele umane). Gradul de ocupare al posturilor s-a îmbunătățit considerabil în perioada POCU față de perioada POSDRU, totuși problema insuficienței resurselor umane a rămas relativ constantă pe toată perioada de 13 ani (2007-2020) în ciuda eforturilor din perioada POCU de a satisface nevoia de personal prin soluția personalului contractual.

143. Personalul contractual reprezintă un plus binevenit de resurse, dar singura soluție durabilă este cea a suplimentării schemelor de personal ale AM și OI astfel încât să poată fi angajat personal permanent. Personalul contractual reprezintă o soluție eficientă pentru a acoperi anumite vârfuri de sarcină, dar nu este o soluție pentru a compensa pe termen lung sub-dimensionarea schemelor de personal ale AM și OI.

144. O altă soluție a problemei personalului (preferabilă) ar putea fi reducerea volumului de muncă prin debirocratizarea proceselor de implementare ale programului. Astfel, în loc de mărirea volumului de personal pentru a face față volumului ridicat de muncă, se poate opta pentru reducerea volumului de muncă aferent proceselor de implementare ale programului, aspect detaliat în continuare în cadrul punctului e. Sistem de monitorizare bazat pe costuri, nu pe rezultate (sarcină administrativă ridicată).

145. Alte cauze ale problemelor de capacitate sunt ilustrate în Raportul Anual de Implementare 2018:

Totodată, efectele capacității insuficiente a AM/OI de a asigura, simultan închiderea POS DRU 2007-2013, și pregătirea implementării POCU 2014-2020, în primii doi ani de la aprobarea PO s-au resimțit și mai târziu, întrucât – deși implementarea s-a accelerat în 2018 – întârzierile inițiale nu au putut fi recuperate până în prezent (2018). Acestora li se adaugă problemele generate de reorganizarea instituțională a AM/OI, respectiv preluarea OI Muncă din cadrul MMJS în cadrul MFE-AM POCU și a OI CNDIPT în cadrul OI MEN. Deși integrarea celor două OI în cadrul altor structuri a determinat "scurtarea" lanțului decizional, și au furnizat AM mai multe pârghii de coordonare, efectele din punct de vedere organizațional la nivelul celor două organizații au fost semnificative, integrarea funcțională fiind una de durată. (RAI POCU 2018).

c. Sistemul prea extins de obiective specifice și de indicatori de program: mai puține obiective specifice și mai puțini indicatori de program ar fi ușurat implementarea programului, inclusiv structura excesiv de complexă a apelurilor pentru proiecte

146. Sistemul de indicatori de program POCU este alcătuit din 32 indicatori comuni FSE, 12 indicatori comuni pentru Inițiativa Locuri de Munca pentru Tineri (ILMT) și 152 indicatori specifici. Incluzând subdiviziunile indicatorilor specifici, POCU a definit un număr total de 504 indicatori. Acest sistem de indicatori are următoarele dezavantaje:

- fragmentează foarte mult procesul de implementare al programului și necesită resurse foarte mari pentru lansarea apelurilor pentru proiecte și evaluarea cererilor de finanțare;
- împiedică utilizarea apelurilor cu depunere continuă: pentru a asigura atingerea țintelor unui număr foarte ridicat de indicatori de program sunt necesare apeluri dedicate, cu depunere la termen;
- denaturează principiul concentrării tematice exprimat în Articolul 18 al Regulamentului UE 1303/2013.

147. La nivelul AP 1 – AP 6, POCU cuprinde un număr de 13 priorități de investiții. Acestora le corespund 51 de obiective specifice și 128 indicatori de rezultat, distribuiți astfel:

Tabel nr. 7. Structura de obiective și indicatori POCU

	Număr de obiective specifice POCU 2014-2020	Număr de indicatori de rezultat POCU 2014-2020
AP 1	2	12
AP 2	3	6
AP 3	12	21
AP 4	15	27
AP 5	2	10
AP 6	17	52
Total AP 1-6	51 obiective specifice	128 indicatori de rezultat

Sursa: analize ale evaluatorilor pe baza documentului de programare POCU 2014-2020

148. Prin comparație, Programul Operațional Regional (POR) 2014-2020 identifică un număr de 14 priorități de investiții cu un număr de 22 de obiective specifice și 35 de indicatori de rezultat, grupate în 11 Axe prioritare (excluzând axa de asistență tehnică) astfel:

Tabel nr. 8. Structura de obiective și indicatori Programul Operațional Regional

	Număr de obiective specifice POR 2014-2020	Număr de indicatori de rezultat POR 2014-2020
AP 1	1	1
AP 2	2	2
AP 3	2	6
AP 4	5	7
AP 5	2	3
AP 6	1	1
AP 7	1	1
AP 8	3	7
AP 9	1	1
AP 10	3	5
AP 11	1	1
Total AP 1-11	22 obiective specifice	35 indicatori de rezultat

Sursa: analize ale evaluatorilor pe baza documentului de programare POR 2014-2020

149. Diferența între POCU 2014-2020 și POR 2014-2020 este evidentă și sugestivă:

- **51** de obiective specifice POCU față de **22** de obiective specifice POR,
- **128** de indicatori de rezultat POCU față de **35** de indicatori de rezultat POR.

150. Pentru eficacitate, concentrarea asistenței și pentru a fi mai ușor gestionabil, POCU ar fi putut să își propună un număr mult mai redus de obiective specifice și de indicatori de rezultat. Această abordare pentru viitorul program operațional 2021-2027 ar fi în concordanță cu măsurile de simplificare prevăzute la nivelul CE pentru perioada 2021-2027, mai precis cu:

Tabel nr. 9. Măsuri de simplificare adoptate de CE pentru perioada 2021-2027

Măsura nr 8 Un meniu redus, mai multă flexibilitate	Cele 11 obiective tematice din perioada 2014-2020 vor fi consolidate într-un număr de 5 obiective de politici. Obiective de politici mai larg definite permit o raportare mai facilă și permit Statelor membre mai multă flexibilitate în a realoca fonduri în cadrul unei priorități. Se va reduce și numărul de obiective specifice.
Măsura nr 26 Logică a intervenției simplificată	Logica intervenției va fi axată pe obiective generale de politici și pe obiective specifice. Toți indicatorii și toate tipurile de intervenții se vor regăsi la un singur nivel – obiectivul specific (nu distribuite între priorități și obiective specifice ca în trecut).
Măsura nr 69 Un singur set de indicatori, o acoperire mai mare de către indicatorii comuni	În viitor toți indicatorii utilizați în programe vor face parte din cadrul de performanță. Indicatorii comuni de realizare și de rezultat vor acoperi o mare parte a intervențiilor programului – fără obligația de a avea indicatori specifici programului. Pentru FSE+: un număr redus de indicatori pentru sprijinul FSE+, utilizarea de date oficiale când acestea sunt disponibile, utilizarea unor estimări informate de către beneficiari pentru anumiți indicatori, raportare a indicatorilor de rezultat relevanți pentru operațiune

Sursa: SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027 (European Commission, Regional and Urban Policy)

151. Actualul sistem de indicatori POCU este un rezultat al logicii de intervenție fragmentate a programului, nealinată la principiul intervenției integrate exprimat în Cadrul Strategic Comun (Anexa I a Regulamentului UE 1303/2013).

Extrase din Cadrul Strategic Comun (Anexa I a Regulamentului UE 1303/2013)

În conformitate cu obiectivele tematice prevăzute la articolul 9 primul paragraf, pentru a asigura masa critică

necesară creșterii și creării de locuri de muncă, statele membre concentrează sprijinul în conformitate cu articolul 18 din prezentul regulament și cu normele specifice fondurilor privind concentrarea tematică și asigură eficacitatea cheltuielilor.

Statele membre se asigură că selecția obiectivelor tematice și a investițiilor, precum și prioritățile Uniunii abordează necesitățile de dezvoltare și provocările teritoriale într-un mod integrat.

Statele membre și, după caz, în conformitate cu articolul 4 alineatul (4), regiunile se asigură că intervențiile sprijinite prin fondurile ESI sunt complementare și sunt implementate într-un mod coordonat, pentru a crea sinergii și a reduce costurile și sarcina administrativă pentru organismele de management și pentru beneficiari în conformitate cu articolele 4, 15 și 27.

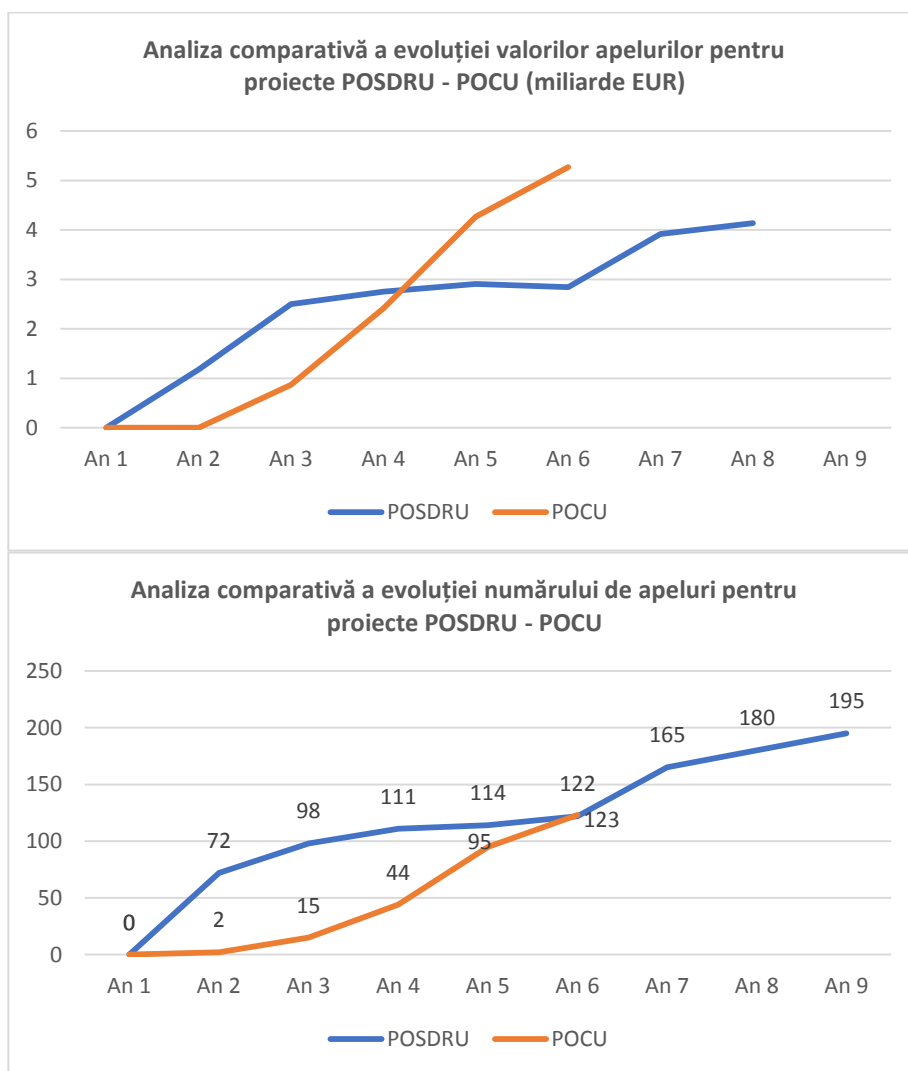
152. În opinia evaluatorilor, fiecare axă prioritară trebuie gândită ca un tot unitar, ca un set de intervenții complementare, fiecare dintre acestea contribuind la un unic set restrâns de obiective și indicatori de rezultat ai respectivei axe prioritare, nu ca o listă de intervenții (chiar dacă acestea sunt complementare) având fiecare obiectivele sale, indicatorii săi și logica sa. În opinia evaluatorilor, abordarea integrată a unei intervenții nu se rezumă la a identifica anumite tipuri de acțiuni complementare, ci include ideea de a concentra aceste acțiuni complementare către un set unic și restrâns de obiective la nivel de axă prioritară, susținut de un set unic și restrâns de indicatori de rezultat la nivel de axă prioritară, selectați dintre indicatorii comuni de rezultat precizați în Anexa 1 a Regulamentului UE 1304/2013 privind Fondul Social European. Fiecare proiect finanțat în cadrul respectivei axe prioritare trebuie să contribuie la cel puțin unul din indicatorii de rezultat aferenți axei prioritare. O recomandare similară privind simplificarea sistemului de indicatori printr-o logică de intervenție revizuită a mai fost formulată în trecut, în cadrul Raportului celei de-a doua evaluări intermediare a POSDRU (2015) cu referire la perioada 2014-2020, aceasta rămânând însă fără ecou.

d. Lipsa apelurilor cu depunere continuă, termene prea scurte de depunere

153. Un sistem cu un număr mult mai redus de indicatori ar fi necesitat mult mai puține apeluri pentru proiecte și un efort mult mai redus de a le lansa, favorizând totodată aplicarea sistemului de apeluri cu depunere continuă. Prin contrast, un număr foarte mare de indicatori necesită un proces foarte laborios și fragmentat de gestionare a apelurilor în funcție de evoluția valorilor înregistrate ale indicatorilor, stimulând sistemul de apeluri cu depunere la termen pentru a controla, pas cu pas, evoluția valorilor indicatorilor. În acest scenariu, sistemul de apeluri POCU funcționează precum un comutator de tip Pornit-Oprit apăsat de nenumărate ori pe parcursul perioadei de programare. Numărul mare de apeluri cu depunere la termen din cadrul POCU a avut o serie de dezavantaje:

- eforturi considerabile pentru a fi pregătite și lansate;
- termene scurte de depunere, ducând la proiecte insuficient pregătite și contribuind la creșterea ratei de respingere.

Figura nr.3. Analiza comparativă a apelurilor POSDRU - POCU



Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor din RAI POCU

154. Valorile cumulate ale apelurilor pentru proiecte au evoluat mai rapid în cazul POCU decât în cazul POSDRU (aspect pozitiv pentru volumul depunerilor de proiecte) însă sistemul de apeluri cu depunere la termen necesită un efort foarte ridicat de gestionare.

155. Sistemul cu depunere continuă ar avea următoarele avantaje:

- Reduce foarte mult necesarul de resurse pentru a fi pregătite;
- Asigură un flux constant de depuneri și astfel volumul necesar pentru contractare, plăți, absorbție se atinge mai devreme;
- Facilitează redepunerea proiectelor respinse. În special proiectele respinse ca urmare a evaluării administrative și a eligibilității ar putea fi cu ușurință revizuite și redepuse în timp relativ scurt, spre deosebire de apelurile cu depunere la termen unde potențialul beneficiar trebuie să aștepte lansarea următorului apel. Astfel ar putea crește mai rapid numărul de proiecte aprobate;
- Oferă beneficiarilor un timp adecvat de pregătire a proiectelor și cererilor de finanțare. Majoritatea apelurilor cu depunere la termen din cadrul POCU au avut perioade prea scurte între lansare și termenul de depunere (medie 2-3 luni, în unele situații izolate chiar 1 lună). Chiar în condițiile în care lansarea apelurilor este cunoscută în avans prin publicarea unui calendar de lansări, chiar dacă ghidurile sunt lansate spre consultare contribuind la pregătirea din timp a proiectelor de către beneficiari, perioade prea scurte în care un apel este activ afectează în mod cert calitatea proiectelor depuse. O perioadă mai eficientă de menținere a unui apel ar fi de minimum 6 luni.

e. Sistem de monitorizare bazat pe costuri, nu pe rezultate (sarcină administrativă ridicată)

156. Atât sistemul de monitorizare aferent POSDRU 2007-2013, cât și cel aferent POCU 2014-2020 s-au bazat pe justificarea și verificarea activităților, pe verificarea, justificarea și aprobarea costurilor aferente activităților desfășurate. Acest sistem a creat o sarcină administrativă foarte ridicată atât pentru beneficiari cât și pentru personalul AM și al OI și a fost motivat în bună parte prin nevoia de conformare la cerințele și verificările Autorității de Audit. Prin contrast, un sistem de monitorizare bazat pe verificarea rezultatelor obținute și rambursarea cheltuielilor în relație cu aceste rezultate ar reduce sarcina administrativă considerabil, ar permite o concentrare mai ridicată pe aspectele tehnice ale proiectelor și mult mai puțin pe aspectele administrative și ar reduce problemele de capacitate din punct de vedere al volumului de resurse umane la nivel AM și OI.

157. O astfel de abordare pentru viitorul program operațional 2021-2027 ar fi în concordanță cu măsurile de simplificare prevăzute la nivelul CE pentru perioada 2021-2027, mai precis cu:

Tabel nr. 10. Măsuri de simplificare adoptate de CE pentru perioada 2021-2027

Măsura nr 31 Încurajarea utilizării finanțării nelegată de costuri	Formate-model anexate la formatul-model de program în Regulamentul prevederilor comune care facilitează utilizarea finanțării care nu este bazată pe costuri. Aceasta ar trebui să ducă la o utilizare mai facilă și mai largă a acestei opțiuni.
Măsura nr 43 Utilizarea extinsă a opțiunilor de costuri simplificate	În loc de rambursarea cheltuielilor efective bazate pe facturi, plățile vor fi din ce în ce mai mult bazate pe costuri standard, costuri unitare, sau sume globale. Opțiunile de costuri simplificate sunt în continuare încurajate prin simplificarea regulilor și metodelor de calcul, prin furnizarea mai multor opțiuni standardizate și prin obligativitatea utilizării acestora pentru operațiunile cu bugete mici. Opțiunile de costuri simplificate nu numai că reduc birocrăția generată de verificări, dar reduc și riscul greșelilor.
Măsura nr 44 O nouă opțiune: finanțarea nelegată de costuri / renunțarea la facturi	Plățile Comisiei către Statul membru sau către regiune condiționată de atingerea unor rezultate/realizări pre-definite sau de finalizarea unor acțiuni sau procese privind politicile. Această opțiune este o continuare a "plăților bazate pe condiții" introdusă în Omnibus și reprezintă o simplificare radicală a implementării întrucât redirecționează eforturile de la costuri, rambursări și verificări în cadrul proiectelor către urmărirea livrabilelor și rezultatelor pentru proiecte, grupuri de proiecte sau scheme.

Sursa: SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027 (European Commission, Regional and Urban Policy)

Analiza progresului fizic al programului (atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de program POCU)

158. Conform Raportului Anual de Implementare POCU 2018:

Dintre indicatorii financiari incluși în Cadrul de Performanță ai PO, 3 au un grad de realizare al obiectivului de etapă (o.e.) pentru 2018 de peste 100%, unul este la nivelul de 60% din ținta stabilită, iar 7 indicatori au un grad de realizare al o.e. sub 25%.

Dintre indicatorii fizici, 7 indicatori au un grad de realizare de 100% sau peste, unii dintre ei depășind de peste 60 de ori o.e stabilit. 22 dintr-un total de 31 de indicatori au un grad de realizare de sub 25%, în timp ce 2 dintre indicatori trec peste acest prag de risc, nedepășind însă 50% din o.e. definit. Progrese modeste se înregistrează în ceea ce privește AP1 și AP2, dar și în cadrul AP 4 și AP 6. (RAI POCU 2018)

159. Elementele prezentate anterior care au afectat implementarea programului au fost principala cauză a progresului lent în atingerea valorilor țintă ale indicatorilor programului, în special:

- Gradul de noutate al multor intervenții;
- Sistemul prea extins de indicatori de program;
- Lipsa apelurilor cu depunere continuă.

Măsuri adoptate de către AM POCU pentru îmbunătățirea implementării programului

160. Exemple de măsuri pentru îmbunătățirea designului unor intervenții

- Pentru a reduce decalajul existent în 2016 în implementarea ILMT, unele modificări realizate la nivelul AP 1 au evidențiat preocuparea AM de a crea condiții mai favorabile implementării acestora, prin flexibilizarea mecanismelor de implementare (ex. schemele naționale) și prin creșterea atractivității intervențiilor (cuantum subvenții mărit), ca efect a cuprinderii în PO a modificărilor legislative.
- Se are în vedere o mai bună adaptare a intervențiilor la nevoile pieței (lansarea de apeluri competitive, țintirea zonelor geografice cu mai mulți NEETs). Măsurile includ facilitarea identificării și înregistrării NEETs la ANOFM, prin INTESPO, precum și prin adoptarea măsurilor legislative necesare.
- Constituirea și funcționarea Grupurilor Tehnice de Lucru pentru elaborarea GS, în scopul integrării opiniilor experților în domeniu în variantele finale de ghid.
- S-au desfășurat consultări cu părțile relevante pentru mai multe ghiduri ale solicitantului, la inițiativa AM POCU. Doar pentru AP6 au fost organizate 5 întâlniri cu un număr limitat de Livrabilele reuniunilor au avut ca scop modelarea cerințelor Ghidului Solicitantului pe baza a ceea ce piața era în măsură să furnizeze.

161. Exemple de măsuri pentru creșterea capacității AM și OI POCU

- *Măsurile întreprinse de AM POCU în scopul accelerării implementării includ mărirea schemei de personal, în special în ceea ce privește unitățile de monitorizare proiecte, suplimentar față de cele rezultate din preluarea OI. Trebuie menționat însă faptul că atragerea de resurse umane suplimentare, deși a produs efecte pozitive în ceea ce privește eficientizarea activității și reducerea încărcării personalului existent (care ajungea, în unele cazuri chiar la 200%), a avut efecte semnificative la nivelul organizației, prin prisma timpului necesar integrării noilor angajați în echipele existente. (RAI POCU 2018)*
- Alte măsuri adoptate se referă la contractarea de servicii de asistență în vederea sprijinirii implementării POCU, principalul contract de servicii de asistență fiind acordul semnat de MFE cu Banca Mondială în octombrie 2017.

162. Exemple de măsuri pentru îmbunătățirea implementării programului

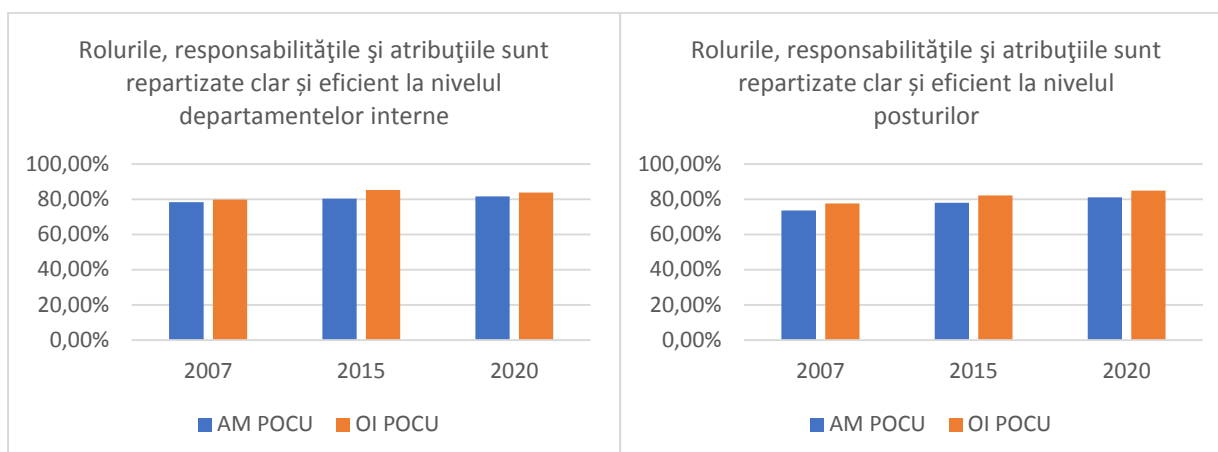
- *A fost pus accent pe accelerarea și simplificarea procesului de contractare, iar măsurile întreprinse au urmărit creșterea gradului de contractare și reducerea poverii administrative. Creșterea gradului de contractare a fost susținut prin obținerea asistenței evaluatorilor externi (încheierea contractului de AT cu Banca Mondială), în timp ce reducerea sarcinii administrative a fost influențată de operaționalizarea modulului Contractare în MySMIS care permite standardizarea și transparentizarea pre-contractării și informarea beneficiarului asupra stadiului proiectului (RAI POCU 2017)*
- *Reducerea duratei de implementare a proiectelor; eficientizarea verificărilor administrative; modificarea OUG 40/2015 în sensul creșterii pragului de supracontractare la 150%; utilizarea mecanismului SCO (RAI POCU 2017)*
- *Totodată au fost elaborate / îmbunătățite unele documente de referință pentru accelerarea implementării, precum: Manualul Beneficiarului, Orientări privind accesarea, corrigendum 3, Metodologia de verificare, evaluare și selecție a proiectelor, vers.3, POCU, vers. 3, Evaluare ex ante –IF, vers.2. (RAI POCU 2017)*

DIMENSIUNEA 2 A CAPACITĂȚII AM ȘI OI POCU

STRUCTURI

163. Dezvoltarea organizării interne a AM și OI POCU din punct de vedere al structurii de compartimente, al definirii rolurilor și responsabilităților compartimentelor și posturilor s-a produs preponderent în cadrul perioadei de programare 2007-2013. Ca urmare a acestei dezvoltări, rolurile, responsabilitățile și atribuțiile la nivelul AM și OI au fost suficient de clare și adecvat repartizate intern, atât la nivelul compartimentelor din structură cât și la nivelul posturilor. Perioada POCU 2014-2020 a păstrat și valorificat această organizare.

Figura nr. 4. Analiza dinamicii organizării interne la nivelul AM și OI POCU

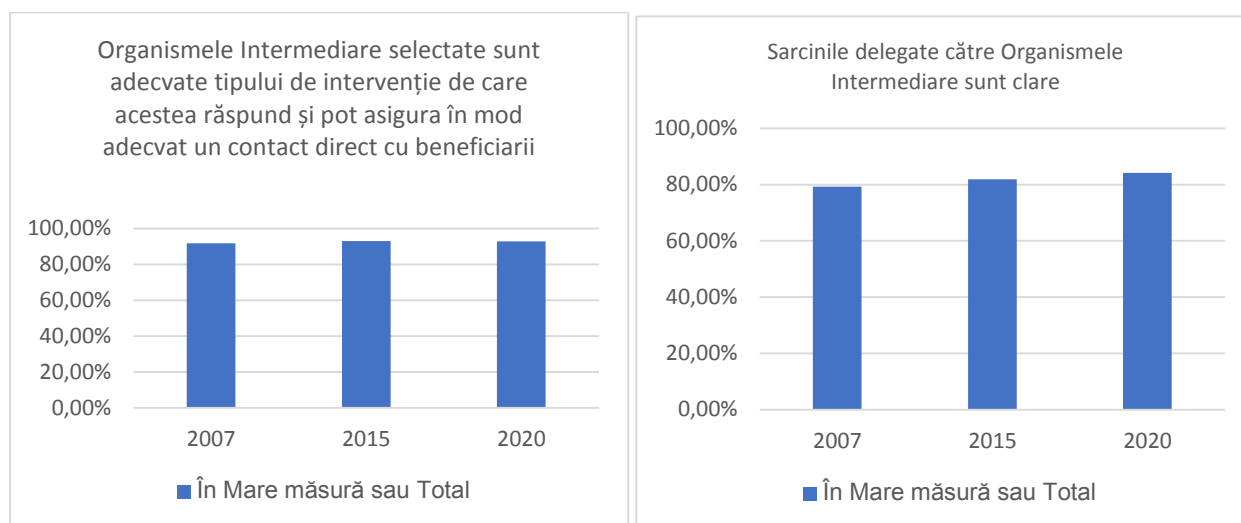


Sursa: Sondaj la nivelul personalului AM și OI POCU

164. Nu au fost identificate probleme legate de autoritatea structurilor existente pentru a-și îndeplini rolul. Totuși, din punct de vedere al autorității de decizie privind utilizarea fondurilor asistenței tehnice necesare pentru a-și îndeplini rolul, OI nu dețin un nivel de autoritate adecvat. Sistemul de accesare a fondurilor AT pe bază de cerere de finanțare și aprobare din partea AM a continuat și în perioada POCU, autoritatea OI în a decide modul de utilizare a fondurilor asistenței tehnice fiind foarte limitată.

165. Organismele Intermediare selectate sunt adecvate tipului de intervenție de care au răspuns și au asigurat în mod adecvat un contact direct cu beneficiarii. Experiența implementării POSDRU și POCU indică o evoluție, o îmbunătățire a contactului dintre OI și beneficiarii de la perioada POSDRU la perioada POCU.

Figura nr. 5. Analiza măsurii în care OI POCU pot asigura implementarea programului



Sursa: Sondaj la nivelul personalului AM și OI POCU

166. Printr-un proces firesc de evoluție, sarcinile delegate către OI au fost, progresiv, clar stipulate în acordurile de delegare, astfel încât responsabilitățile AM și OI au ajuns să fie suficient de clar delimitate. Distribuția sarcinilor între AM și OI ar fi putut să fie mai eficientă, spre exemplu prin consultarea mai extinsă a OI de către AM privind lansarea apelurilor pentru proiecte, prin accesul direct al OI la asistența tehnică mai devreme, prin delegarea către OI a utilizării asistenței tehnice.

167. Structura internă a AM este în concordanță cu etapele de implementare ale programului, nefiind identificate probleme în implementare care să fie cauzate de eventuale deficiențe de structură, iar structurile interne ale OI reflectă funcțiile delegate și astfel sunt adecvate pentru managementul implementării acestor funcții.

168. Rolurile, responsabilitățile și atribuțiile la nivelul AM și OI sunt în prezent suficient de clare și adecvat repartizate intern, atât la nivelul compartimentelor din structură cât și la nivelul posturilor. În perioadele cu volum ridicat de muncă a fost nevoie ca atribuțiile individuale să fie suplimentate cu sarcini ad-hoc derivate din urgențele existente la nivel de instituție și care puteau proveni din cadrul altor departamente, contribuind astfel la supra-încărcarea personalului AM sau OI. În acest sens, una dintre sugestiile formulate de personalul din sistem este ilustrativă: *cumulul de atribuții ar trebui eliminat, nu aduce plus valoare, din contră slăbește eficacitatea procesului de lucru atât pe atribuțiile principale ale postului cât și pe cele suplimentare concomitente și constante.*

169. Una dintre dificultățile majore ale implementării programului decurge nu atât din organizarea internă a AM și OI, ci din volumul mult prea ridicat de muncă. Aspectele descrise anterior - birocratizarea excesivă a programului rezultată din monitorizarea bazată pe activități și costuri și pe verificările detaliate, sistemul excesiv de complex de obiective și indicatori de program, lansarea de intervenții cu caracter pilot în diverse domenii pe care cadrul național instituțional și de politici nu era pregătit pentru a le implementa, sistemul complex și fragmentat de apeluri (lipsa apelurilor cu depunere continuă) - reprezintă principalii factori care au contribuit la crearea unui volum de muncă excesiv. Situația a fost amplificată de subdimensionarea cronică a schemelor de personal la nivel AM și la nivel OI, aspect doar parțial compensat de utilizarea personalului contractual în perioada 2014-2020.

170. O modificare foarte importantă la nivel de structură, inițiată în 2012 și menținută în perioada POCU 2014-2020 a fost introducerea în organigrama OI a funcției de director executiv adjunct și desființarea funcțiilor de șef serviciu și șef birou. În opinia evaluatorilor, slăbirea managementului din linia de mijloc a unei organizații este contrară oricărui principii solide de management. În special luând în considerare creșterea numărului de personal din cadrul OI în perioada POCU, o linie de management de mijloc puternică este indispensabilă pentru buna implementare a programului.

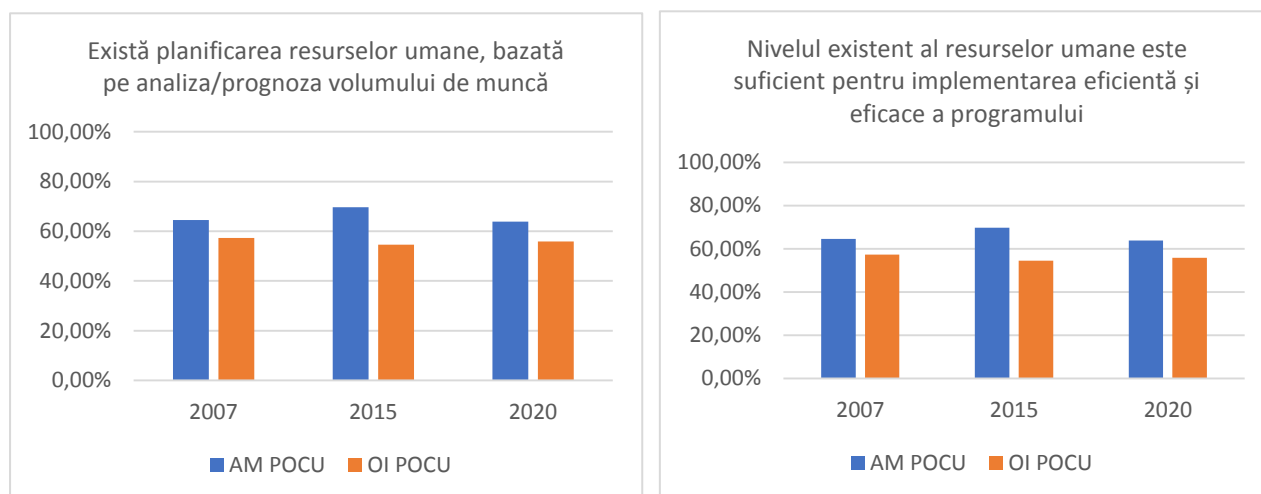
171. O altă modificare importantă la nivel de structură se referă la desființarea în 2018 a structurii din cadrul AM POCU responsabile de elaborarea cererilor de finanțare adresate asistenței tehnice și de managementul implementării proiectelor de asistență tehnică pentru AM POCU, motivele și contextul acestei schimbări fiind neclare.

RESURSE UMANE

172. În lipsa unui plan de implementare al POSDRU și POCU, prognozele privind necesarul de resurse umane la nivelul AM și OI nu puteau fi efectuate decât pe un orizont de timp scurt, de cel mult 1 an. Există o îmbunătățire în perioada POCU a practicii planificării necesarului de resurse umane, față de perioada POSDRU, însă această practică este în continuare subdezvoltată și serios limitată de 2 factori: lipsa unei planificări a implementării programului din care să decurgă necesarul de resurse umane; sub-dimensionarea schemelor de personal la nivel AM și OI, în consecință planificarea unui necesar de resurse umane nu ar putea fi pusă în practică în condițiile unui număr limitat de posturi.

173. Pe parcursul ambelor perioade de programare (POSDRU 2007-2013 și POCU 2014-2020) a existat o insuficiență cronică a capacității AM și OI din punct de vedere al volumului de resurse umane, aspect susținut de informațiile obținute în cadrul interviurilor, cercetării documentare și sondajului aplicat la nivel AM și OI POCU. Astfel, doar 64% din personalul AM și doar 56% din personalul OI consideră că nivelul existent al resurselor umane la nivelul este suficient pentru implementarea eficientă și efecace a programului, valori care s-au menținut pe întreaga perioadă 2007-2020. Există totodată numeroase sugestii formulate de respondenți care indică nevoie de personal suplimentar. Cauzele principale au fost subdimensionarea schemelor de personal AM și OI și gradul insuficient de ocupare al posturilor. Gradul de ocupare al posturilor s-a îmbunătățit considerabil în perioada POCU față de perioada POSDRU, totuși problema insuficienței resurselor umane a rămas relativ constantă pe toată perioada de 13 ani (2007-2020) în ciuda eforturilor din perioada POCU de a satisface nevoia de personal prin soluția personalului contractual.

Figura nr. 6. Analiza planificării și nivelului resurselor umane față de nevoi



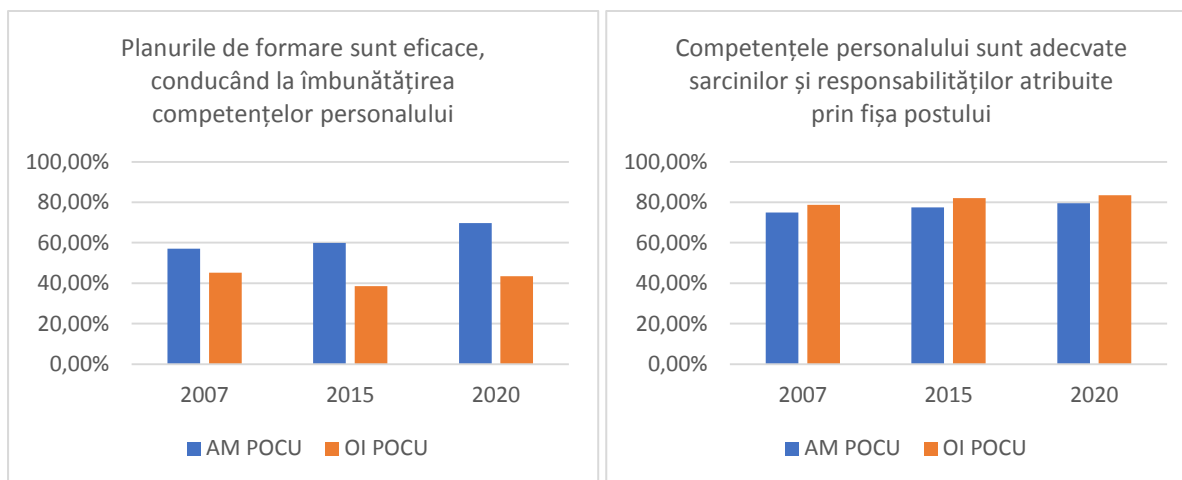
Sursa: Sondaj la nivelul personalului AM și OI POCU

174. Personalul contractual reprezintă un plus binevenit de resurse, dar singura soluție durabilă este cea a suplimentării schemelor de personal ale AM și OI astfel încât să poată fi angajat personal permanent. Personalul contractual reprezintă o soluție efecace pentru a acoperi anumite vârfuri de sarcină, dar nu este o soluție pentru a compensa pe termen lung sub-dimensionarea schemelor de personal ale AM și OI. O altă soluție a problemei personalului ar putea fi reducerea volumului de muncă prin debirocratizarea proceselor de implementare ale programului.

175. După perioada POSDRU caracterizată de niveluri ridicate ale fluctuației de personal în anumite perioade pentru aproape toate OI și AM, în perioada POCU (2015-2020) fluctuația de personal s-a redus, s-a stabilizat și se situează la valori acceptabile (sub 10%) pentru aproape toate OI și pentru AM.

176. Planurile de formare au existat, în special la începutul perioadei POSDRU, însă activitatea de formare a regresat ulterior din cauza lipsei de timp și din cauza centralizării accesului la resursele asistenței tehnice. În perioada POCU, la nivelul AM activitatea de formare este mai dezvoltată decât în perioada POSDRU. La nivelul OI însă, activitatea de formare a cunoscut îmbunătățiri reduse, concentrate la nivelul anumitor OI. Astfel, nivelul formării este încă insuficient față de nevoile personalului, fiind necesare îmbunătățiri semnificative. Din bugetul de asistență tehnică, conform informațiilor colectate, în perioada POCU a fost finanțat un singur proiect de formare adresat specific OI, mai precis OIR București Ilfov. Activități de formare care au inclus personal OI au mai fost incluse și în proiectul de asistență având drept furnizor Banca Mondială.

Figura nr. 7. Analiza formării și competențelor personalului AM și OI POCU

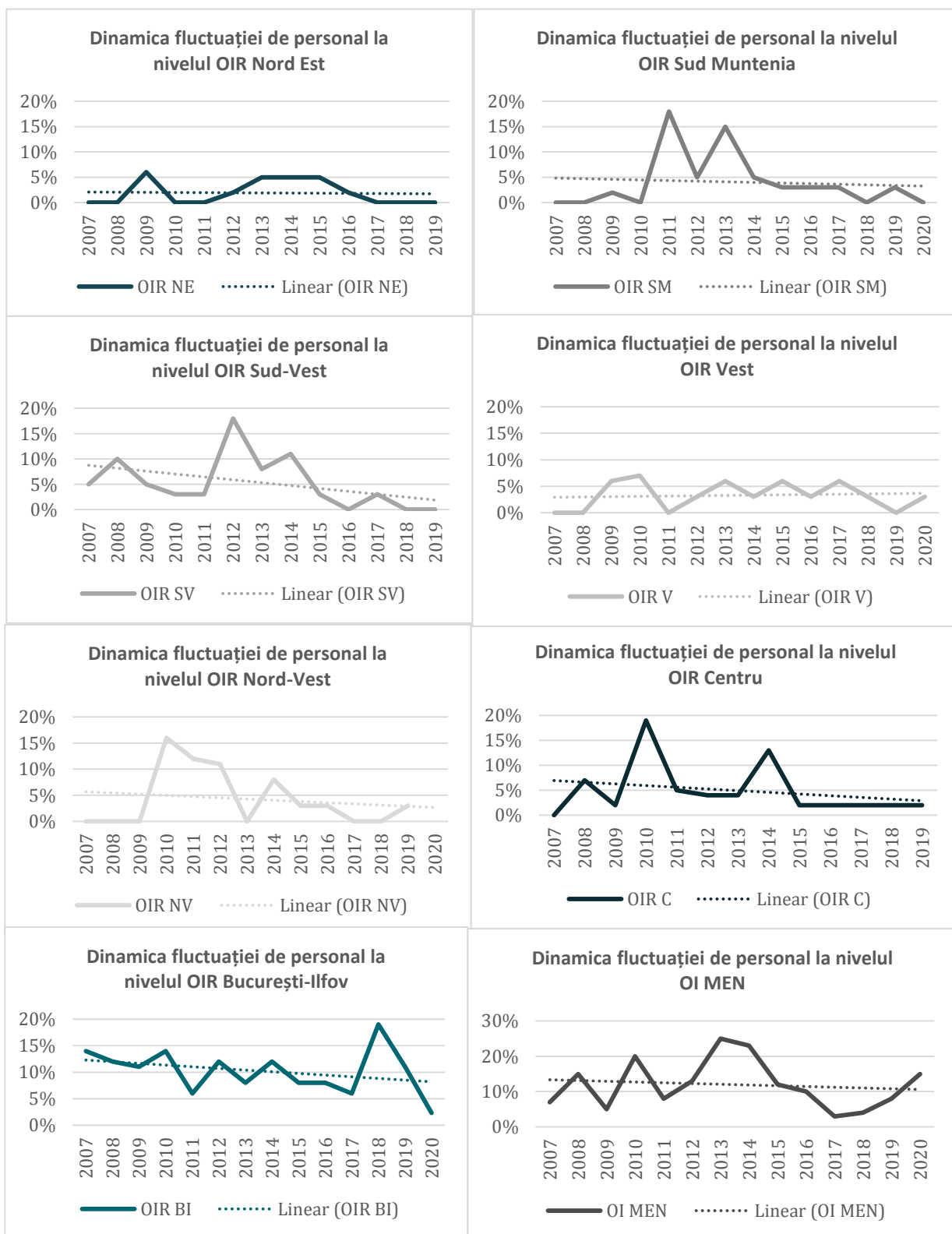


Sursa: Sondaj la nivelul personalului AM și OI POCU

177. În cea mai mare parte, competențele personalului AM și OI sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului, aspect constatat atât pe baza faptului că 100% din personalul AM și OI obține calificative de "bine" sau "foarte bine" la evaluarea performanțelor cât și pe baza informațiilor colectate prin sondajul aplicat la nivel AM și OI POCU. Conform acestui sondaj, 80% din personalul AM și OI POCU deține competențe adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului. Acest nivel de competențe a fost dobândit prin învățarea din experiență, prin faptul că a crescut stabilitatea pe posturi a angajaților și nu reduce nevoia de formare (sau alte forme de învățare) pentru a dezvolta în continuare competențele personalului și a contribui astfel la o cât mai bună implementare a programul

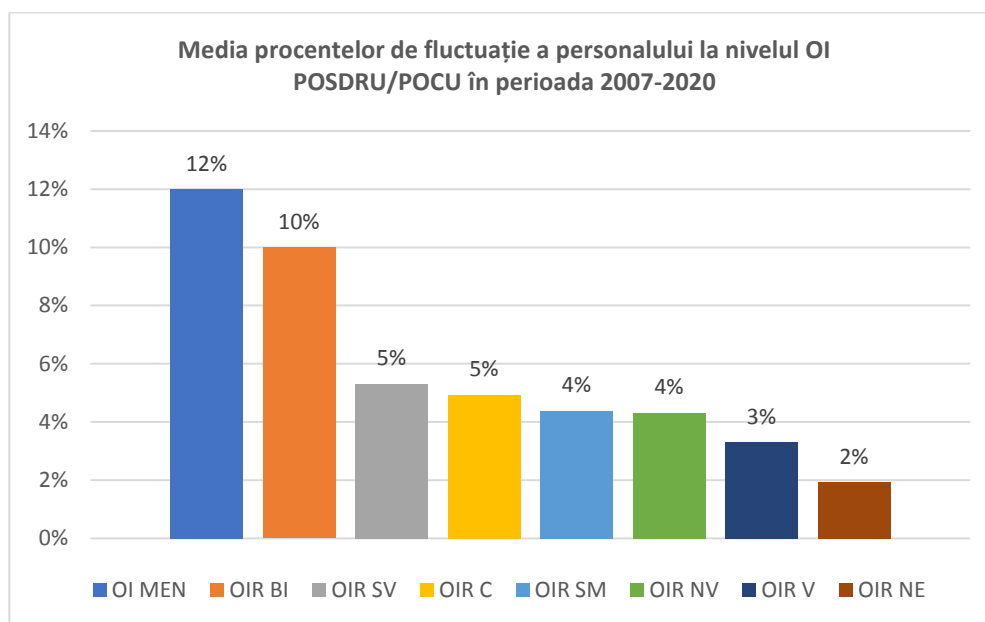
Figura nr. 8. Analiza dinamicii fluctuației de personal la nivelul OI POSDRU/POCU¹⁷

¹⁷ În funcție de datele disponibile, graficele prezentate includ sau nu anul 2020.



Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor furnizate de Organismele Intermediare POSDRU/POCU

Figura nr. 9. Media procentelor de fluctuație a personalului la nivelul OI POSDRU/POCU 2007-2020

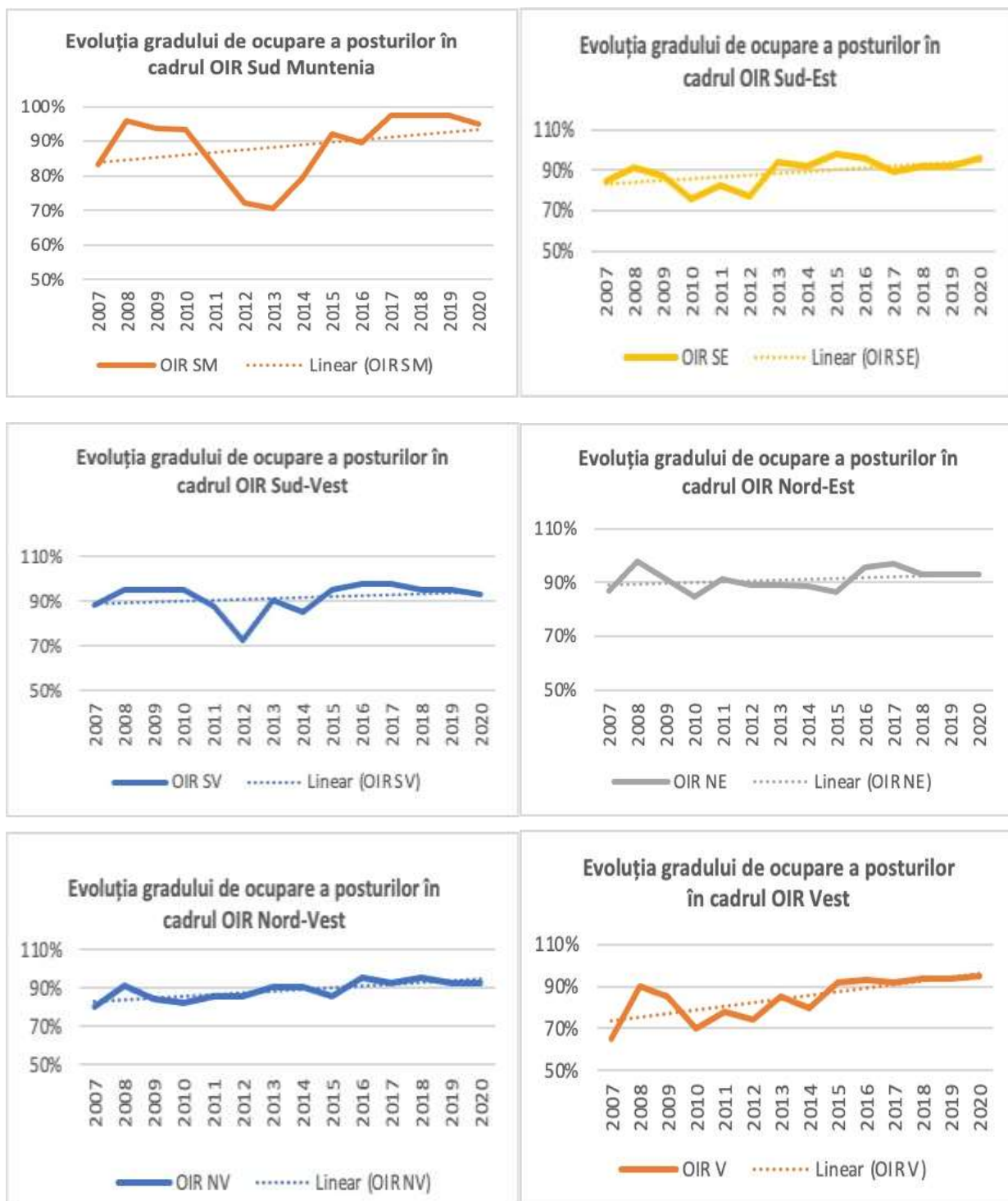


Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor furnizate de Organismele Intermediare POSDRU/POCU

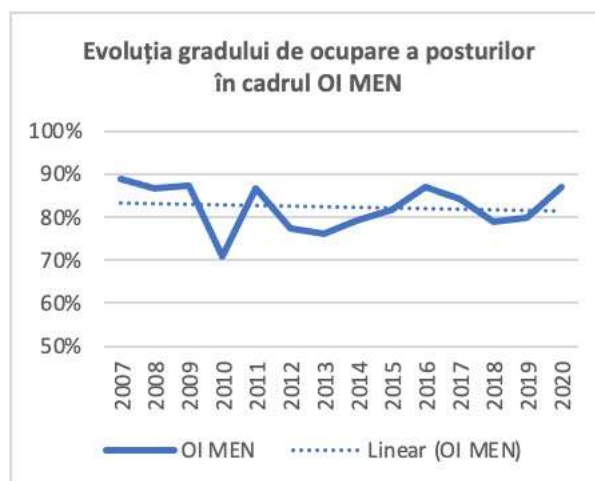
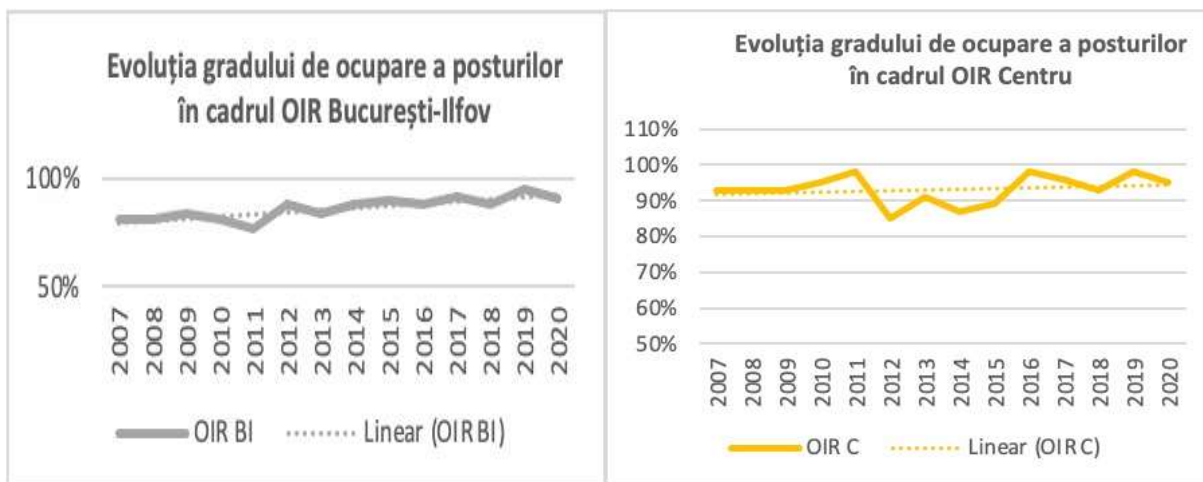
Puncte cheie

- OIR POSDRU/POCU Nord-Est și Vest au înregistrat în mod constant cele mai scăzute valori ale fluctuației de personal în perioada 2007-2020.
- În intervalul 2010-2014 un număr de 4 OIR și OI MEN au înregistrat vârfuri ale fluctuației de personal, depășind valoarea de 10%. Excepția este OIR BI al cărui vârf de fluctuație s-a înregistrat în anul 2018.
- În perioada 2015-2019 fluctuația de personal s-a redus și s-a stabilizat, situându-se la valori reduse pentru toate OIR, cu excepția OIR BI unde fluctuația a oscilat în jurul valorii de 10% până în anul 2020, când a scăzut la 2%. De asemenea, OI MEN a înregistrat scăderea fluctuației de personal după anul 2015, la valori de maxim 10%, înregistrând apoi o creștere în anul 2020 la 15%.
- Toate OI care au înregistrat vârfuri ale fluctuației de personal au avut, în perioada 2007-2020, o tendință generală de descreștere a fluctuației de personal.
- Cu excepția OI MEN și OIR BI, toate OI au înregistrat valori medii ale procentelor fluctuației de personal de maxim 5% în perioada 2007-2020.
- Situația diferită a dinamicii fluctuației de personal în cazul OIR BI și OI MEN indică o piață a muncii diferită în cazul Bucureștiului față de orice altă zonă a țării.

Figura nr. 10. Analiza dinamicii gradului de ocupare¹⁸ a posturilor la nivelul OI POSDRU/POCU

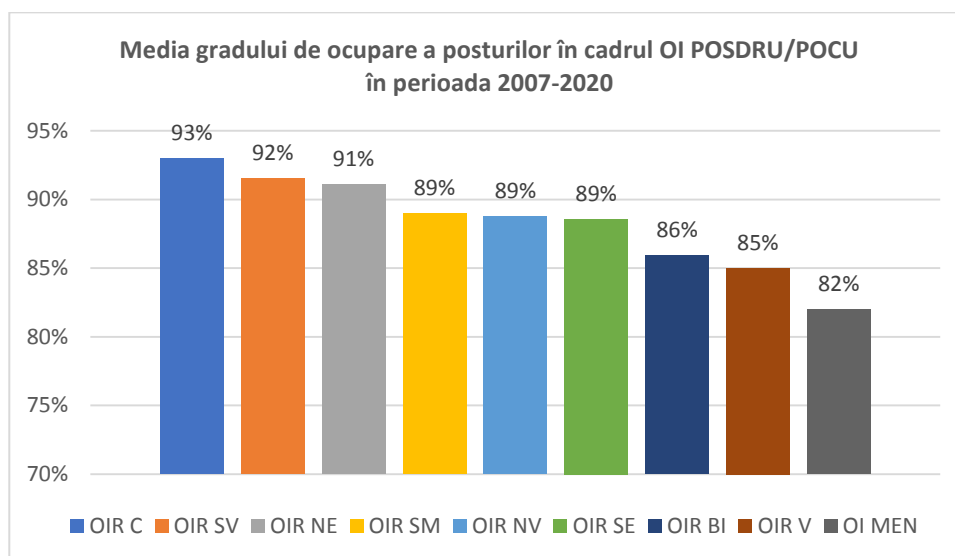


¹⁸ Pentru scopul acestei evaluări, gradul de ocupare al posturilor a fost calculat ca numărul de posturi permanente active raportat la numărul de posturi permanente alocate.



Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor furnizate de Organismele Intermediare POSDRU/POCU
Linia punctată denumită Linear reprezintă tendința gradului de ocupare, în intervalul analizat

Figura nr. 11. Media gradului de ocupare a posturilor în cadrul OI în perioada 2007-2020

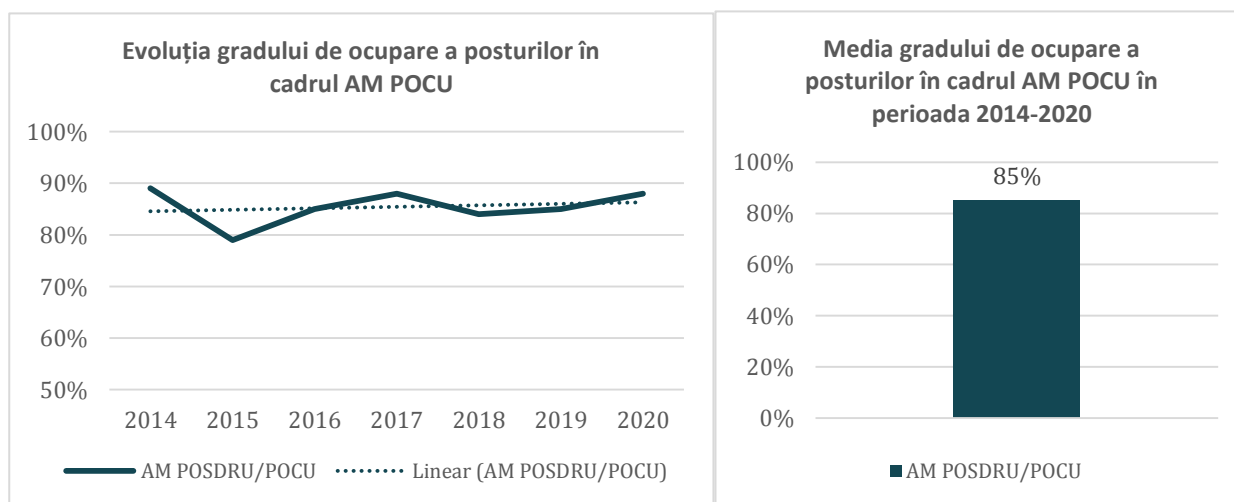


Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor furnizate de Organismele Intermediare POSDRU/POCU

Puncte cheie

- Toate OIR POSDRU/POCU au înregistrat o tendință de creștere a gradului de ocupare a posturilor în perioada 2007-2020 (ilustrată prin linia punctată denumită Linear). Cea mai accentuată creștere s-a înregistrat în cazul OIR Vest, compensând astfel faptul că acest OIR a înregistrat cel mai redus grad mediu de ocupare a posturilor în perioada 2007-2020.
- În intervalul 2010-2013, 4 dintre cele 8 OIR au înregistrat o scădere importantă a gradului de ocupare a posturilor (valori minime sub 80%). Fluctuația de personal din acea perioadă, amplificată de blocarea angajărilor în sistemul public au fost cauze importante ale acestui fenomen.
- În schimb, intervalul 2015-2020 marchează o perioadă de stabilitate și relativă uniformizare inter-OIR a gradului de ocupare a posturilor, toate OIR înregistrând în mod constant în această perioadă grade de ocupare a posturilor în jurul valorii de 90% (valoarea de 90% fiind considerată un prag minim acceptabil).
- Situația este diferită în cazul OI MEN, unde gradul de ocupare a posturilor în perioada 2007-2020 s-a situat constant sub valoarea de 90%, continuând să înregistreze fluctuații și înregistrând cea mai scăzută valoare medie dintre toate OI.

Figura nr. 12. Dinamica gradului de ocupare¹⁹ a posturilor în cadrul AM POCU în perioada 2014-2020



Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor furnizate de AM POCU

Puncte cheie

- Gradul de ocupare a posturilor s-a situat în mod constant sub valoarea de 90%, anul 2015 înregistrând cea mai scăzută valoare (79%), media perioadei 2014-2020 fiind de 85%.
- Spre deosebire de situația OIR POSDRU/POCU, gradul de ocupare a posturilor în cadrul AM POSDRU/POCU nu a înregistrat o tendință de creștere în perioada 2014-2020.

SISTEME ȘI INSTRUMENTE

178. Sistemele de lucru specifice programului au fost dezvoltate treptat pe parcursul perioadei de programare 2007-2013 și ulterior în perioada POCU 2014-2020, evoluând spre un sistem funcțional, dar greoi. Nivelul ridicat al cerințelor administrative pentru beneficiari a contribuit semnificativ la creșterea sarcinii administrative atât pentru beneficiari cât și pentru personalul AM și OI, contribuind la supra-încărcarea cu sarcini a personalului AM și OI (detalii în caseta de mai jos). Cu toate îmbunătățirile înregistrate, și în perioada POCU se menține necesitatea simplificării drastice a sistemelor de lucru ale programului aspect care ar contribui semnificativ la reducerea volumului de lucru la nivel AM și OI.

¹⁹ Pentru scopul acestei evaluări, gradul de ocupare al posturilor a fost calculat ca numărul de posturi permanente active raportat la numărul de posturi permanente alocate.

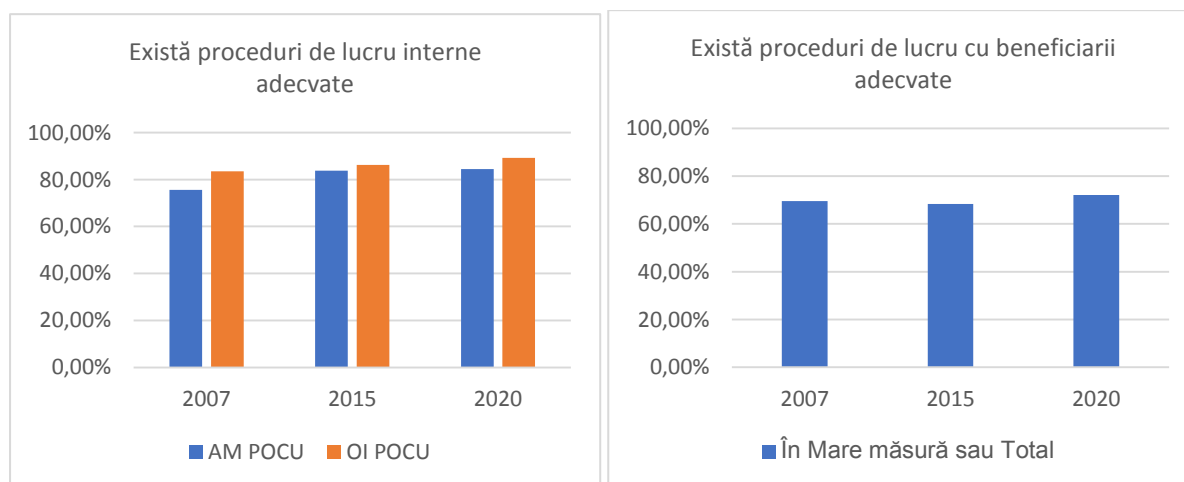
La începutul anului 2017, AM POCU a efectuat o analiză inițială a volumului de muncă la nivelul AM POCU. Rezultatele, certificate de Autoritatea de Audit, au arătat valori ridicate pentru toate categoriile de personal. Pe scurt, personalul de conducere lucrează în medie cu 67,74% sau 5,5 ore de muncă pe zi mai mult decât norma, în timp ce personalul de execuție lucrează în medie cu 75,39% sau 6 ore de muncă pe zi mai mult decât norma.

Rezultatele analizei volumului de muncă din 2019 indică de asemenea un volum de muncă ridicat sau foarte ridicat în toate departamentele AM. Pe baza autoevaluărilor efectuate de fiecare departament AM, volumul de muncă este considerabil în fiecare unitate. Volumul de muncă mediu estimat este de 148%, ceea ce înseamnă că - pe baza zilei de muncă de 8 de ore - personalul de conducere al AM lucrează de obicei cu 48% (adică aproape 4 ore/zi) mai mult decât timpul de lucru standard, echivalent cu aproximativ 12 ore/zi în medie în toate departamentele analizate.

Volum de muncă ridicat la nivelul AM POCU

Sursa: Raportul Băncii Mondiale - LIVRABIL 20.(1) Raport de evaluare finală, decembrie 2020

Figura nr. 13. Dinamica sistemelor de lucru AM și OI POCU în perioada 2007 - 2020



Sursa: Sondaj la nivelul personalului AM și OI POCU

179. Comparativ cu perioada POSRU 2007-2013, funcționarea sistemelor de lucru în perioada 2014-2020 s-a îmbunătățit, spre exemplu: termenele de procesare s-au redus, frecvența erorilor a scăzut, capacitatea personalului OIR de a monitoriza proiectele finanțate a crescut.

180. Ca o reflectare a sistemelor de lucru greoaie, procedurile de lucru cu beneficiarii necesită simplificări, aspect subliniat în repetate rânduri de către respondenții la sondajul aplicat la nivelul personalului AM și OI POCU.. Birocratizarea excesivă este principala cauză a procedurilor de lucru greoaie și fără reducerea cerințelor administrative, simplificarea procedurilor de lucru nu poate avea loc.

181. Activitatea de monitorizare a implementării proiectelor finanțate s-a dezvoltat treptat, odată cu dezvoltarea procedurilor de lucru, datorită în special eforturilor AM și OI de a asigura funcționarea adecvată a acestei activități în condițiile unui volum de muncă foarte ridicat. Pentru a ameliora această situație s-a apelat în perioada POSDRU la soluția de externalizare a vizitelor de monitorizare ad-hoc la beneficiari iar în perioada POCU la soluția personalului contractual și foarte puțin la externalizarea vizitelor de monitorizare/la fața locului. Volumul ridicat de muncă persistă în perioada POCU, astfel încât pentru a asigura o funcționare adecvată a monitorizării proiectelor finanțate este nevoie de personal permanent suplimentar sau, preferabil, de debirocratizarea funcției de monitorizare a proiectelor și reducerea astfel a volumului de muncă necesar.

182. Colaborarea AM – OI s-a dezvoltat treptat, având la bază acordurile de delegare de funcții a căror formă a evoluat de asemenea treptat, odată cu creșterea numărului de funcții delegate. Nu au fost identificate probleme majore de funcționare ale procedurilor de lucru între AM și OI, însă acestea, similar procedurilor de lucru cu beneficiarii dar într-o măsură mai mică, au nevoie și în perioada POCU de simplificare și de evoluție tehnologică.

Spre exemplu, în continuare în comunicarea AM-OI (dar și în comunicarea cu beneficiarii) se lucrează pe suport hârtie, în 2 exemplare, și pe suport electronic gen DVD/CD. Evident, o simplificare a procedurilor nu poate avea loc decât dacă mai întâi are loc o debirocratizare, o simplificare a cerințelor administrative.

183. În ceea ce privește sistemul informatic de lucru SMIS/MySMIS, informațiile colectate indică o satisfacere parțială din partea acestui sistem a nevoilor privind colectarea datelor, schimbul de informații, efectuarea de analize, raportare etc. Arhitectura prea complexă a sistemului, care a inclus sistemele SMIS, ActionWeb, SIMPOSDRU a contribuit la diminuarea semnificativă a eficienței acestui sistem. Ca exemplu furnizat din partea OI, răspunsul la diverse solicitări din partea Autorității de Audit și a Comisiei Europene ca urmare a misiunilor de verificare și control nu s-a putut face cu sprijinul unor aplicații software, astfel încât toate lucrările și prelucrările au fost făcute manual. În perioada POCU s-a menținut nevoia îmbunătățirii sistemului informatic, un exemplu ilustrativ de sugestie formulată de personalul din sistem fiind: *existența unei platforme gen MySMIS 2014 mai eficiente. Sunt prea multe etape de parcurs pentru comunicarea cu beneficiarii, iar încărcarea documentelor aferente proiectului se face destul de greu.*

3.2.2 Progresul capacității CM POCU în perioada 2014-2020

184. Pe baza Regulamentului 1303/2013, principalele funcții ale unui Comitet de monitorizare sunt:

Articolul 49

Funcțiile comitetului de monitorizare:

- (1) Comitetul de monitorizare se reunește cel puțin o dată pe an și examinează implementarea programului și progresele înregistrate în îndeplinirea obiectivelor acestuia. În acest scop, comitetul ia în considerare datele financiare, indicatorii comuni și specifici fiecărui program, inclusiv modificările valorice cu privire la indicatorii de rezultat și progresele în vederea atingerii valorilor țintă cuantificate și a obiectivelor de etapă definite în cadrul de performanță menționat la articolul 21 alineatul (1) și, dacă este cazul, rezultatele analizelor calitative.
- (2) Comitetul de monitorizare examinează toate aspectele care afectează evoluția programului, inclusiv concluziile examinărilor performanței. RO 20.12.2013 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 347/367
- (3) Comitetul de monitorizare este consultat și, dacă consideră că este cazul, emite un aviz cu privire la orice modificare a programului propusă de autoritatea de management.
- (4) Comitetul de monitorizare poate adresa observații autorității de management în ceea ce privește implementarea și evaluarea programului, incluzând acțiuni legate de reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari. Comitetul de monitorizare monitorizează acțiunile întreprinse ca urmare a observațiilor sale.

REGULAMENTUL (UE) NR. 1303/2013 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 17 decembrie 2013

185. Conform informațiilor colectate în cadrul acestei evaluări, Comitetul de Monitorizare POCU funcționează adecvat, există o evoluție în timp a capacității acestui organism, această evoluție situându-se la un nivel mediu și neexistând totuși o apreciere unanimă a respondenților privind existența și nivelul acestei evoluții.

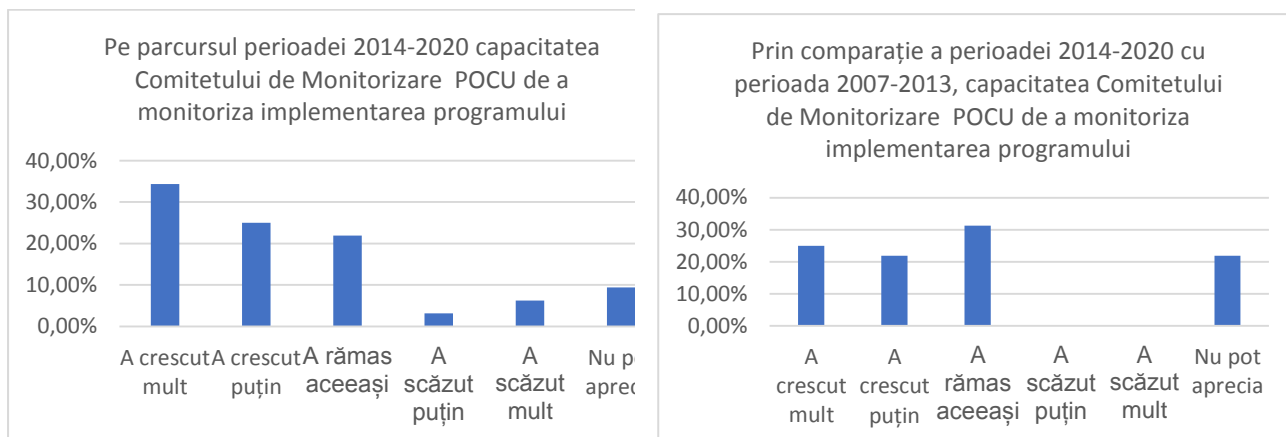


Figura nr. 14. Evoluția capacității Comitetului de Monitorizare POCU în opinia membrilor CM POCU

Sursa: Sondaj la nivelul membrilor Comitetului de Monitorizare POCU

186. Există în continuare nevoia de a îmbunătăți modul în care CM POCU își exercită principalele atribuții, în special:

- Analiza și dezbaterile informațiilor prezentate privind progresul fizic și financiar al programului;
- Formularea de observații, sugestii sau cerințe adresate AM POCU privind implementarea programului și monitorizarea acțiunilor întreprinse ca urmare a acestora;
- Orientarea membrilor CM POCU către analiza progresului programului în ansamblu, nu doar a acelor zone de interes direct pentru fiecare membru (muncă de echipă).

187. Activitatea de formare adresată membrilor CM POCU nu a avut loc conform planificării. Pe parcursul perioadei 2014-2020 au fost planificate 2 proiecte de formare care însă nu s-au materializat, unul din cauze contractuale, cel de-al doilea din cauze restricțiilor cauzate de pandemie. Nevoia de formare a membrilor CM POCU rămâne importantă și trebuie adresată cât mai curând posibil.

188. Pentru îmbunătățirea modului în care membrii CM POCU își exercită atribuțiile, informațiile colectate indică o serie de nevoi importante:

- Punerea la dispoziția membrilor CM POCU, de către AM POCU, a rezultatelor unor evaluări de impact aferente intervențiilor finanțate;
- În cadrul reuniunilor CM POCU este necesar ca prezentările susținute să fie mai sintetice, în format accesibil membrilor și observatorilor CM POCU, completate de dezbateri, sugestii etc.;
- Este nevoie de mai multă colaborare între membrii CM POCU (analize, dezbateri, grupuri de lucru, întâlniri pentru discutarea unor propuneri de modificare a programului etc.).

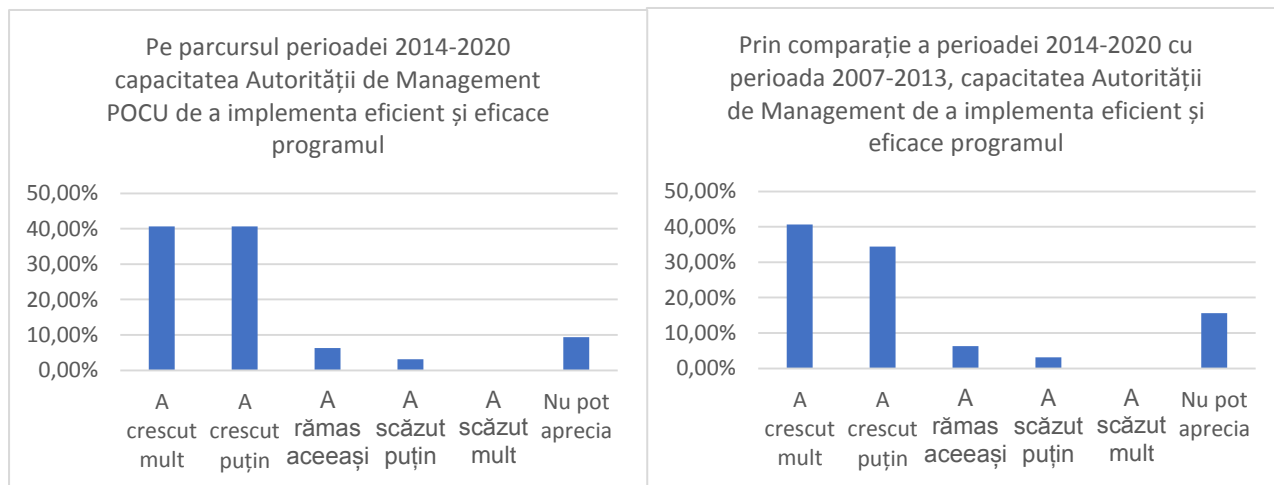
3.2.3 Sinteza constatărilor

189. Analizând capacitatea AM și OI POCU 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, se constată o dezvoltare a acestei capacități față de perioada de programare 2007-2013, cu anumite mențiuni însă foarte importante. În primii 4 ani de implementare (2014-2017) progresul financiar al POCU a fost mai lent decât progresul financiar al POSDRU în perioada similară 2007-2010. Recuperarea ulterioară a întârzierilor și a decalajului s-a datorat în mare parte asistenței tehnice primite din partea Băncii Mondiale. Totodată există o serie de aspecte inter-dependente care necesită îmbunătățiri semnificative:

- capacitatea de a implementa programul într-un ritm mai alert care să asigure un progres mai rapid atât fizic cât și financiar;
- capacitatea de a elabora un document de programare mult mai sintetic, cu un set restrâns de obiective și indicatori, cu intervenții mai bine direcționate și cu evitarea domeniilor de intervenție unde cadrul național instituțional și de politici este insuficient pregătit;
- utilizarea apelurilor cu depunere continuă;
- implementarea activităților de formare pentru dezvoltarea competențelor personalului;
- fie mărirea schemelor de personal la nivel OI, fie debirocratizarea proceselor de implementare ale programului și reducerea astfel a volumului de muncă necesar.

190. Efectele factorilor cu influență negativă asupra implementării programului au fost parțial contracarate prin măsurile adoptate de către AM POCU descrise anterior, astfel încât progresul implementării POCU a ajuns să fie mai rapid decât progresul implementării POSDRU. Evoluția capacității AM POCU este reflectată și de opinia membrilor Comitetului de Monitorizare POCU, aspect surprins prin graficele prezentate în continuare. Totuși, există în continuare un risc semnificativ privind dezangajarea de fonduri dacă ritmul de implementare al programului nu este accelerat.

Figura nr. 15. Evoluția capacității AM POCU în opinia membrilor CM POCU



Sursa: Sondaj la nivelul membrilor Comitetului de Monitorizare POCU

Validarea ipotezelor evaluării

191. Ipoteza 1: AM și OI POCU au înregistrat un progres pe parcursul implementării POCU privind gestionarea și implementarea în mod eficient și eficace a programului, care a facilitat un progres adecvat al ratei de absorbție a FSE în România.

AM și OI POCU au înregistrat într-adevăr o evoluție privind managementul eficient și eficace al programului, însă după o perioadă lungă de cvasi-stagnare a implementării și cu sprijinul Băncii Mondiale, iar progresul ratei de absorbție a FSE în România este încă mediu. Așadar, Ipoteza 1 este parțial validată.

192. Ipoteza 2: AM și OI POCU și-au consolidat capacitatea organizațională pe parcursul implementării programului (structuri, resurse umane, sisteme și instrumente).

În ansamblu, AM și OI POCU și-au consolidat capacitatea organizațională pe parcursul implementării programului (structuri, resurse umane, sisteme și instrumente) însă nu la un nivel suficient pentru a asigura implementarea eficientă și eficace a programului. În special partea de resurse umane (număr de personal permanent și activitatea de formare) și partea de sisteme și instrumente (excesiv de birocratice și consumatoare de resurse) au reprezentat o provocare constantă pentru sistemul de implementare POCU. Așadar, Ipoteza 2 este parțial validată.

193. Ipoteza 3: Comitetul de Monitorizare POCU și-a consolidat capacitatea de monitorizare a implementării programului.

Comitetul de Monitorizare POCU funcționează adecvat, există o evoluție în timp a capacității acestui organism, această evoluție situându-se la un nivel mediu și neexistând totuși un acord al celei mai mari părți a respondenților privind existența unei astfel de evoluții. Ipoteza 3 este parțial validată.

3.3. ÎE2: Care este gradul de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor?

Ipooteza 4: Mecanismele de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor și-au sporit eficacitatea în perioada 2014-2020.

3.3.1 Progresul eficacității mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor

Activitatea Punctului Național de Contact pentru Romi (PNCR) în perioada 2012 - 2020

194. Problematika combaterii sărăciei și integrării grupurilor vulnerabile, inclusiv romii, constituie o componentă prioritară în politicile publice care vizează grupurile vulnerabile și reprezintă o constantă în preocupările Guvernului României.

195. Conform Strategiei Guvernului României din 14 decembrie 2011 de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității romilor pentru perioada 2012-2027²⁰ "La nivel central se organizează Compartimentul Central de Monitorizare și Evaluare, ce va avea ca rol coordonarea implementării activităților de monitorizare și evaluare a Strategiei și va constitui punct unic de contact pentru implementarea Cadrelor Uniunii Europene pentru strategiile naționale pentru romi. Compartimentul Central de Monitorizare și Evaluare va fi condus de un Consilier de Stat din aparatul de lucru al Guvernului, din structura acestuia făcând parte președintele Agenției Naționale pentru Romi, câte un reprezentant al birourilor de monitorizare și evaluare din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale și Ministerului Sănătății, precum și 2 reprezentanți ai Secretariatului General al Guvernului."

196. În iulie 2012, domnul Damian Drăghici a fost desemnat ca punct național de contact pentru romi/Comisia Europeană, prin ordin al Secretariatului General al Guvernului (DECIZIA nr. 361 din 12 iunie 2012 pentru numirea domnului Damian Drăghici în funcția de consilier de stat în cadrul aparatului propriu de lucru al primului-ministru. Emitent: Guvernul - Primul-ministru, publicat în monitorul oficial nr. 392 din 12 iunie 2012). În noiembrie 2012, domnul Consilier de Stat Damian Drăghici a fost ales senator, iar punctul național de contact pentru romi a fost transferat la Ministerul Fondurilor Europene. Ulterior, se modifica HG-ul de organizare MFE prin HG nr. 43/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene²¹ astfel: w) *îndeplinește atribuțiile aferente Punctului național de contact pentru implementarea Strategiei naționale pentru incluziunea socială a cetățenilor români aparținând minorității rome.*

197. Conform Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020 (actualizată la data de 23 septembrie 2015): *Urmărind dispozițiile referitoare la punctele naționale de contact (art. 3.8 și 3.9) din cadrul Recomandării Consiliului UE cu privire la măsurile de incluziune efectivă a romilor în statele membre din 9-10 decembrie 2013, Punctul național de contact pentru romi este responsabil de coordonarea eforturilor naționale de îmbunătățire a situației cetățenilor români aparținând minorității rome, de implicare în procesul de evaluare și monitorizare a progreselor înregistrate sub umbrela Strategiei, de raportare a acestora către Comisia Europeană și de formularea de propuneri de adaptare și revizuire a Strategiei.*

198. Punctul național de contact participă la reuniunile organizate de Comisia Europeană și alte instituții europene pe tematica menționată mai sus. Punctul național de contact urmărește ca politicile și măsurile propuse la nivel național să fie în linie cu recomandările la nivel european și corelate cu Strategia Europa 2020, prin orientarea eforturilor de incluziune socială a romilor cu precădere către principalele patru domenii: educație, ocupare a forței de muncă, sănătate și locuire.

199. Punctul național de contact are următoarele atribuții:

- a) participarea la elaborarea Strategiei și la dezvoltarea planurilor de acțiune, la urmărirea îndeplinirii măsurilor planificate, actualizarea obiectivelor și la evaluarea finală a rezultatelor Strategiei;

²⁰ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/135391>

²¹ http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/organizare/HG43-2013/HG-nr.432013

- b) participarea la coordonarea interinstituțională pentru implementarea Strategiei, împreună cu celelalte ministere și organe ale administrației publice centrale și locale implicate, precum și la asigurarea coerenței cu măsurile dispuse prin alte programe naționale de reformă sau alte strategii naționale; face parte din comitetul de selecție al DLRC (Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității) și din Grupul funcțional de lucru DLRC, constituit la nivelul Ministerului Fondurilor Europene;
- c) participarea, cu informarea și consultarea MAE, la întâlnirile punctelor naționale de contact din Europa, la atelierile de lucru și la schimburile de experiență, precum și în alte formate care relevă de competența sa;
- d) prezentarea și raportarea către Comisia Europeană a progreselor înregistrate în implementarea Strategiei, a revizuirilor și a altor modificări.

200. PNCR, prin secretarul de stat din Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, coordonează Comitetul Interministerial de Monitorizare și Evaluare a Strategiei Naționale pentru Incluziunea Romilor (SNIR) având în vedere contribuția financiară provenită din fonduri europene, orientată pentru implementarea măsurilor asumate de Guvernul României. Astfel, PNCR a organizat Comitetului Interministerial de Monitorizare și Evaluare a Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020, având drept rezultat formularea unui set de propuneri de revizuire și prioritizare a măsurilor cuprinse în Strategie; a organizat întâlnirea de lucru la nivel național între Punctul Național de Contact pentru Romi, Agenția Națională pentru Romi și membrii Consiliului Consultativ, inclusiv diseminarea de materiale informative.

201. Punctul Național de Contact pentru Romi (PNCR) este implicat în procesul decizional privind elaborarea, finanțarea și punerea în aplicare a politicilor relevante pentru incluziunea categoriilor de persoane vulnerabile. Un rol important al PNCR este implicarea în proiectarea fondurilor europene, maximizând utilizarea acestora pentru programe și proiecte dedicate comunităților vulnerabile (inclusiv romii), asigurându-se în acest mod că provocările identificate în semestrul european sunt abordate în mod corespunzător și că măsurile care promovează echitatea și incluziunea se regăsesc în programele operaționale. Strategia de incluziune a romilor se aplica în strânsă corelare cu implementarea fondurilor europene, structurale și de investiții, care au ca obiectiv creșterea incluziunii sociale, respectându-se principiul aditivității fondurilor.

202. În perioada de programare post 2020, există o strânsă legătură între prioritățile de politică și cele de finanțare - punerea în aplicare a Raportului Semestrial de Țară și fondurile ESI garantează atingerea obiectivelor de incluziune socială. În exercitarea mandatului său, PNCR colaborează cu organisme și instituții implicate în procesul de incluziune a romilor, facilitează participarea și implicarea societății civile rome la implementarea strategiei naționale de incluziune a romilor pentru a se asigura că toate părțile interesate pot furniza informații despre nevoile comunităților cu romi. De asemenea, PNCR acordă o atenție deosebită consultărilor publice. Astfel, proiectul de Strategie a fost elaborat în urma unor ample consultări cu partenerii sociali și instituțiile publice responsabile de direcțiile de acțiune.

203. Exemplele cele mai importante ale activității PNCR în perioada 2014-2020 includ:

- Promovarea și valorizarea de bune practici și inițiative în domeniul politicilor de incluziune socială adresate cetățenilor români aparținând minorității rome
PNCR a organizat evenimente precum evenimentul cultural "160 de ani de la dezrobirea romilor în Principatele Române" (2016), misiunea de informare a reprezentanților Comitetului Economic și Social European privind respectarea drepturilor persoanelor din comunitățile marginalizate (2017), Expoziția "Genocide against Roma – Remember to resist / Genocidul împotriva Rromilor – Amintiți-vă să rezistați" care a inclus diseminarea de materiale informative (2017).
- Implementarea proiectului „Platforma Națională de Bune Practici pentru Romi”, cofinanțat de către Comisia Europeană – Direcția Generală Justiție și Consumatori prin Programul pentru Drepturi, Egalitate și Cetățenie 2014-2020.
Proiectul a vizat facilitarea și consolidarea dialogului între autoritățile locale, naționale, regionale și comunitățile cu romi, prin reunirea actorilor implicați în activități direcționate către comunitățile cu romi și consolidarea relațiilor de colaborare dintre aceștia. Au fost realizate o Platformă online de comunicare – platforma națională de bune practici pentru romi, au fost organizate 16 ateliere tematice regionale, a fost elaborat un raport de bune practici privind modelele de comunicare și cooperare între autoritățile locale, naționale, regionale și comunitățile cu romi.
- Consultări pentru realizarea Strategiei naționale de integrare a romilor 2021-2027
În pregătirea documentelor naționale de programare a finanțărilor din fondurile europene post-2020, Comisia Europeană a stabilit o serie de „condiții favorizante/condiții prealabile” (enabling conditions) pentru cadrul financiar multianual 2021-2027, printre care și îndeplinirea condiției prealabile „Strategia

națională de integrare a romilor”. Pentru perioada post 2020, implementarea fondurilor este și mai mult restricționată de neîndeplinirea acestor condiții favorizante, astfel încât este foarte important ca până la finalizarea documentelor de programare 2021–2027, să fie întreprinse toate măsurile necesare îndeplinirii condițiilor favorizante.

204. Având în vedere prevederile memorandumului cu tema „Măsuri necesare îndeplinirii condiției prealabile – Strategia națională de integrare a romilor” și planul de măsuri aferent, Agenția Națională pentru Romi în calitate de coordonator pentru politica în domeniul protecției drepturilor minorităților romilor, împreună cu Punctul Național de Contact pentru Romi având calitatea de coordonator interinstituțional pentru implementarea Strategiei Guvernului României pentru incluziunea cetățenilor români aparținând minorității rome, au întreprins măsurile necesare asigurării condițiilor pentru organizarea unor evenimente publice în următoarele domenii:

1. Drepturile copilului (13 - 15 octombrie 2019, București)
2. Locuire (28 - 30 octombrie 2019, Sinaia)
3. Educație (11 - 13 noiembrie 2019, București)
4. Ocuparea forței de muncă și justiția socială (25 - 27 noiembrie, București)
5. Antidiscriminare (9 - 11 decembrie 2019, Sinaia)

205. Prin intermediul activităților desfășurate în cadrul acestor evenimente publice PNCR și-a propus ca rezultatele dezbaterilor să fundamenteze elaborarea Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2021-2027 și a documentelor programatice pentru perioada 2021-2027 și să contribuie astfel la îndeplinirea obligațiilor asumate de către România prin condițiile prealabile, respectiv elaborarea unei Strategii naționale de integrare a cetățenilor români aparținând minorității rome.

206. Prin aceste activități PNCR a avut o contribuție importantă la îndeplinirea criteriilor formulate de Comisia Europeană, pe care Strategia națională de integrare a romilor trebuie să le îndeplinească. Criteriile prevăd ca Strategia să includă:

- Măsuri destinate să accelereze integrarea romilor, să prevină și să elimine segregarea, luând în considerare dimensiunea de gen și situația tinerilor romi și să stabilească valori de bază, precum și obiective de etapă și ținte măsurabile;
- Modalități de monitorizare, evaluare și revizuire a măsurilor de integrare a romilor;
- Modalități de luare în considerare a aspectelor legate de incluziunea romilor la nivel local și regional;
- Modalități pentru a se asigura că proiectarea, implementarea, monitorizarea și revizuirea Strategiei se desfășoară în strânsă cooperare cu societatea roma și cu toate celelalte părți interesate relevante, inclusiv la nivel regional și local.

3.3.2 Sinteza constatărilor

207. Activitatea PNCR în perioada 2012 – 2020 a reflectat atribuțiile acestui organism și a fost susținută atât prin finanțare din bugetul asistenței tehnice a POCU, cât și prin finanțare din alte surse de fonduri europene. Nivelul redus al numărului de angajați ai PNCR nu permite însă o monitorizare a efectelor acțiunilor derulate, aspect care afectează capacitatea PNCR de a-și îndeplini rolul, fiind așadar necesare fie o creștere a personalului acestui organism, fie finanțarea periodică (din bugetul asistenței tehnice POCU și din bugetul asistenței tehnice a viitorului program operațional 2021-2027) a unor studii privind efectele activităților derulate de către PNCR.

Validarea ipotezelor evaluării

208. Ipoteza 4: Mecanismele de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor și-au sporit eficacitatea în perioada 2014-2020. Având în vedere activitatea PNCR în acest domeniu dar și faptul că PNCR nu dispune de capacitatea de a monitoriza efectele acțiunilor desfășurate, ipoteza este parțial validată.

3.4. ÎE3: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?

Ipoteza 5: Proiectele finanțate în cadrul OS 7.1 au drept rezultat îmbunătățirea capacității AM, OI și CM POCU de a implementa eficient și eficace POCU.

Ipoteza 6: Proiectele finanțate în cadrul OS 7.1 au contribuit la creșterea gradului de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor.

3.4.1 Progresul observat în implementarea OS 7.1

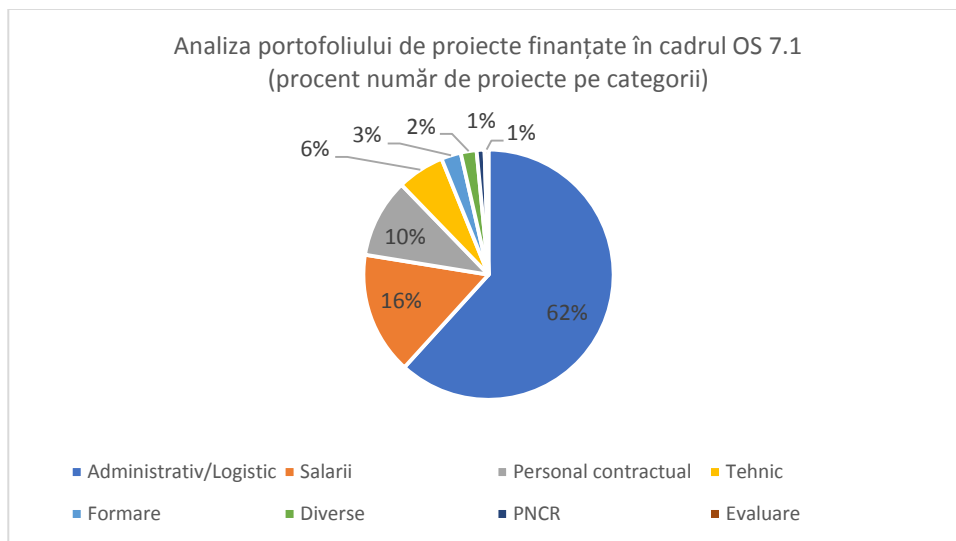
209. Intervențiile finanțate prin OS 7.1 s-au concretizat într-un număr de 196 de proiecte²². Asistența acordată în cadrul OS 7.1 include sprijin financiar pentru cheltuieli administrativ/logistice ale AM și OI POCU, pentru cheltuieli cu salariile personalului propriu și contractual, finanțarea unor proiecte cu conținut tehnic (ex introducerea datelor în SMIS, efectuarea vizitelor la fața locului, contractarea proiectelor etc) finanțarea unor proiecte de formare pentru personal AM, OI și membri ai CM POCU, finanțarea unor proiecte pentru sprijinirea Punctului Național de Contact pentru Romi, precum și un proiect de evaluare la nivel de program.

Tabel nr. 11. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU

CATEGORIE	NR DE PROIECTE	PROCENT DIN TOTAL PROIECTE AP7
Administrativ/Logistic	121	62%
Salarii personal propriu	31	16%
Salarii personal contractual	20	10%
Tehnic	12	6%
Formare personal AM, OI, CM POCU	5	3%
Diverse	4	2%
Sprijin Punctul Național de Contact pentru Romi	2	1%
Evaluare program	1	1%
NR TOTAL DE PROIECTE	196	100%

Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor MFE aferente POCU

Figura nr. 16.. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU



Sursa: Analize ale echipei de evaluare pe baza datelor MIPE aferente POCU

210. Față de tipologia de activități planificate a fi finanțate în cadrul OS 7.1, se remarcă faptul că activitățile finanțate sunt în cea mai mare parte destinate sprijinirii funcționării de rutină a AM și OI POCU, 88% din numărul total de proiectele finanțate (respectiv 80% din valoarea totală a proiectelor finanțate) fiind de tip administrativ-logistic și pentru acoperirea cheltuielilor salariale ale personalului propriu și contractual al AM și OI POCU. Următoarele tipuri de activități se regăsesc în mică măsură în portofoliul de proiecte finanțate în cadrul OS 7.1, cu excepția proiectului de asistență tehnică derulat cu sprijinul Băncii Mondiale:

- Sprijin specific care trebuie acordat pentru implementarea sau îmbunătățirea diverselor aspecte tehnice ale programului (ex dezvoltări structuri, sisteme de lucru, proceduri, sprijin pentru evaluarea proiectelor etc.);

²² La data de 31.12.2020, conform informațiilor furnizate de MIPE.

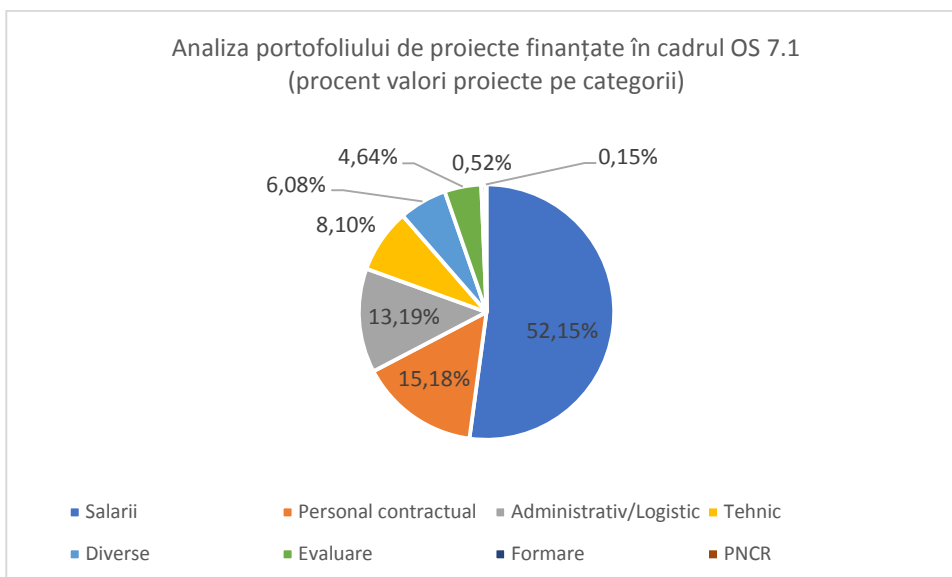
- Realizarea de evaluări, studii și analize specifice necesare pentru a permite implementarea eficientă și eficace a acțiunilor finanțate prin POCU;
- Formare pentru personalul AM și OI POCU.

Tabel nr. 12. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU

CATEGORIE	VALOARE PROIECTE FINANȚATE (RON)	PROCENT DIN TOTAL PROIECTE AP 7
Salarii personal propriu	459,172,869.32	52.15%
Salarii personal contractual	133,650,521.57	15.18%
Administrativ/Logistic	116,159,234.69	13.19%
Tehnic	71,310,457.45	8.10%
Diverse	53,530,639.18	6.08%
Evaluare program	40,877,582.64	4.64%
Formare personal AM, OI, CM POCU	4,563,144.44	0.52%
Sprijin Punctul Național de Contact pentru Romi	1,291,395.72	0.15%
VALOARE TOTALĂ PROIECTE	880,555,845.01	100.00%

Sursa: prelucrări ale echipei de evaluare pe baza datelor MFE aferente POCU

Figura nr. 17. Analiza portofoliului de proiecte aferente OS 7.1 POCU



Sursa: Analize ale echipei de evaluare pe baza datelor MIPE aferente POCU

211. Și din punct de vedere valoric, analiza portofoliului de proiecte indică aceeași situație – un procent de peste 90% din valorile proiectelor contractate face parte din categoriile Salarii și Administrativ-Logistic.

3.4.2 Efectul net al intervențiilor

212. În general, efectele obținute ca urmare a unei intervenții se datorează unui cumul de factori (factori contextuali, alte programe sau proiecte) nu doar intervenției finanțate special în acest scop. Efectul net al unei intervenții este definit ca schimbarea care poate fi atribuită în mod credibil intervenției. Această întrebare de evaluare urmărește să distingă măsura în care efectul analizat (evoluția capacității AM, OI, CM POCU, PNCR) se datorează OS 7.1, față de alți factori care ar fi putut să aibă o contribuție la același efect. În acest scop, echipa de evaluare a analizat contribuția OS 7.1 la creșterea capacității AM și OI și a urmărit identificarea altor factori care au avut o contribuție la creșterea acestei capacități.

213. În ceea ce privește contribuția OS 7.1 la creșterea capacității AM și OI POCU, constatările desprinse din studiul documentar și interacțiunea cu personal AM și OI POCU pun accentul pe următoarele aspecte:

- Cel mai important aspect a constat în faptul că prin OS 7.1. s-a asigurat logistica necesară desfășurării activității AM și OI. Astfel, asistența tehnică oferită prin OS 7.1 a acoperit necesarul de finanțare pentru

plata chiriei spațiului, pentru plata utilităților, echipamentelor și materialelor consumabile necesare, pentru costurile de deplasare a personalului, pentru achiziționarea serviciilor de arhivare, de secretariat etc;

- Prin finanțarea aferentă OS 7.1. s-a asigurat acoperirea cheltuielilor salariale cu personalul din sistem, atât personal permanent cât și personal contractual din cadrul AM și OI POCU;
- Prin finanțare în cadrul OS 7.1. s-a implementat un număr mic de proiecte de externalizare a unor activități de bază aferente implementării programului: evaluare cereri de finanțare, introducere date în SMIS, efectuarea de vizite la fața locului/de monitorizare la beneficiari.

214. Finanțarea în cadrul OS 7.1. a activităților de formare continuă/perfecționare a personalului AM și OI a fost foarte redusă, practic doar 3 proiecte dedicate exclusiv activității de formare (sau schimb de experiență) fiind implementate în perioada 2014-2020. Activități de formare au mai fost incluse în cadrul proiectului de asistență implementat cu sprijinul Băncii Mondiale. Astfel, nivelul insuficient al activității de formare din perioada POSDRU s-a menținut în perioada POCU.

215. Cel mai important factor care a contribuit la creșterea nivelului de experiență și competențe la nivel OI a fost stabilitatea pe post a directorilor acestor organisme și faptul că fluctuația personalului s-a redus după anul 2015, permițând astfel acumularea experienței din practica implementării.

216. Informațiile colectate indică totodată o serie de factori care au afectat implementarea și efectele asistenței furnizate în cadrul OS 7.1:

- Procesul de aprobare a cererilor de finanțare din partea OI este în general lent. Ca exemplu particular și cu efecte negative, aprobarea proiectului pilot privind utilizarea de personal contractual a durat excesiv, ceea ce a dus la întârzierea posibilității de a pune în practică această formă de creștere a capacității OI;
- Nu a existat o strategie de utilizare a fondurilor asistenței tehnice;
- Anumite cereri de finanțare considerate relevante și utile de către OI nu au fost aprobate de către AM POCU.

217. În ceea ce privește contribuția la dezvoltarea capacității CM POCU, finanțarea OS 7.1 a susținut costurile de organizare a reuniunilor acestui organism. Cele 2 proiecte de formare adresate membrilor CM POCU nu s-au derulat, unul fiind anulat pe motive contractuale, cel de-al doilea din cauza restricțiilor cauzate de pandemia COVID. Astfel, nevoia de formare a membrilor CM POCU rămâne importantă și trebuie adresată cât mai curând posibil.

218. În ceea ce privește contribuția la dezvoltarea capacității Punctului Național de Contact pentru Romi, finanțarea acordată în cadrul OS 7.1 a avut un rol important, contribuind la fundamentarea Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2021-2027 și a documentelor programatice pentru perioada 2021-2027 și contribuind astfel la îndeplinirea obligațiilor asumate de către România prin condițiile prealabile, respectiv existența unei Strategii naționale de integrare a cetățenilor români aparținând minorității rome.

3.4.3 Sinteza constatărilor

219. OS 7.1 a avut o contribuție importantă la creșterea capacității AM și OI POCU, s-a utilizat mai intens finanțarea disponibilă decât în perioada POSDRU, dar similar perioadei POSDRU, finanțarea OS 7.1 a reușit să satisfacă parțial nevoile sistemului de implementare POCU. Creșterea capacității AM și OI s-a datorat într-o măsură importantă și altor factori, în afară de intervenția OS 7.1, în special experienței acumulate prin stabilitatea pe post a angajaților și a factorilor de conducere la nivel OI. 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, dezvoltarea sistemelor, simplificarea procedurilor etc. Totodată, OS 7.1 a contribuit doar la finanțarea costurilor logistice ale organizării reuniunilor CM POCU, nu și la dezvoltarea competențelor membrilor acestui organism. În ceea ce privește contribuția la dezvoltarea capacității Punctului Național de Contact pentru Romi, finanțarea acordată în cadrul OS 7.1 a avut o contribuție importantă la îndeplinirea condițiilor impuse României privind existența unei Strategii naționale de integrare a cetățenilor români aparținând minorității rome.

Validarea ipotezelor evaluării

220. Ipoteza 5: Proiectele finanțate în cadrul OS 7.1 au drept rezultat îmbunătățirea capacității AM, OI și CM POCU de a implementa eficient și eficace POCU. Această ipoteză este parțial validată, având în vedere faptul că intervenția OS 7.1 a satisfăcut parțial nevoile AM, OI și CM POCU.

221. Ipoteza 6: Proiectele finanțate în cadrul OS 7.1 au contribuit la creșterea gradului de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor. Această ipoteză este validată.

3.5. ÎE4: În ce măsură există și alte efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Ipoteza 7: Proiectele finanțate în cadrul OS 7.1 au generat și alte efecte, pozitive sau negative, decât cele planificate

3.5.1 Analiza altor efecte ale intervenției OS 7.1

222. Informațiile colectate prin metodele de evaluare aplicate indică un nivel scăzut al existenței unor alte efecte ale OS 7.1, în afara celor planificate. Din perspectiva efectelor neintenționate ale utilizării eficiente și eficace al axei de asistență tehnică, s-au evidențiat următoarele aspecte:

- Reducerea și, ulterior, menținerea ratei de fluctuație a personalului la un nivel acceptabil la nivelul Autorităților de Management și Organismelor Intermediare (sub 10% anual), creșterea gradului de ocupare a posturilor în sistemul AM și OI, precum și menținerea gradului de motivare și a performanțelor personalului responsabil cu gestionarea și managementul programului ca urmare a salariilor acordate. Deși plata salariilor personalului AM și OI era prevăzută în cadrul OS 7.1, totuși aceste efecte nu au fost planificate sau anticipate;
- Dezvoltarea carierei profesionale a personalului, în principal prin implicarea la locul de muncă efectiv și maturizarea profesională pe măsura parcurgerii etapelor din ciclul de implementare, și secundar, în măsură redusă, ca urmare a programelor de formare continuă a personalului;
- Nivelul sporit de cunoștințe acumulate de personalul din sistem cu privire la aspectele practice ale procesului de implementare a programului;
- Nu în ultimul rând, dezvoltarea și consolidarea culturii organizaționale a entităților din arhitectura sistemului instituțional de gestionare, management și control a POCU.

223. Ca și exemplu punctual de efect neintenționat, se poate menționa faptul că participarea OI în procesul decizional privind management și implementarea POCU a avut impact asupra AM, în sensul că expertiza OI a sprijinit AM în acest proces decizional (spre exemplu, în anul 2014 reprezentanți OI au colaborat cu AM, la București, o perioadă îndelungată pentru a se clarifica anumite aspecte în ceea ce privește gestiunea neregulilor).

224. Nu au fost înregistrate alte efecte ale proiectelor OS 7.1 destinate Punctului Național de Contact pentru Romi.

3.5.2. Sinteza constatărilor

225. În concluzie, cel mai important efect neplanificat al intervenției aferente OS 7.1 se referă la creșterea stabilității și motivației personalului AM și OI ca urmare a sporurilor salariale, contribuind astfel la creșterea nivelului de competențe instituțional printr-o mai mare stabilitate pe post a personalului.

Validarea ipotezelor evaluării

226. Ipoteza 7: Proiectele finanțate în cadrul OS 7.1 au generat și alte efecte, pozitive sau negative, decât cele planificate. Această ipoteză este parțial validată.

3.6. ÎE5: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?

Ipoteza 8: Proiectele implementate prin OS 7.1 au generat efecte propagate, (în afara grupurilor țintă sau a ariei acoperite de intervenție).

3.6.1 Analiza efectului de propagare

227. Sprijinul obținut prin implementarea operațiunilor din AP7, respectiv OS 7.1, a vizat în primul rând entitățile din sistemul de gestiune, management și control al POCU. Efectele obținute au trecut, într-o măsură redusă, dincolo de granița sistemului instituțional producând, în primul rând, efecte în gestionarea relației cu solicitanții eligibili și respectiv ulterior beneficiarii de finanțare.

228. La modul practic, externalizarea vizitelor ad-hoc de monitorizare a activităților din calendarul de lucru de la nivelul proiectelor aflate în implementare a fost de natură să îmbunătățească ritmicitatea, încadrarea în graficul de activități, mai buna pregătire și calitatea activităților realizate de beneficiarii de finanțare. Până la momentul la care s-a materializat sprijinul din asistența tehnică pe această direcție a externalizării vizitelor ad-hoc, deși acestea erau

prevăzute în contractul de finanțare, OI fizic aveau o capacitate limitată de a le face. Această limitare își avea drept cauză varii lipsuri, cum ar fi deficitul cronic de fonduri pentru a susține cheltuieli de transport, în special la distanțe mari, obligativitatea de a se face deplasări numai cu mijloace de transport de tipul vehicule auto/tren care conducea la consum mare de timp din partea personalului cu efect asupra aglomerării lucrărilor de birou și întârzierii răspunsului către alți beneficiari de finanțare. În schimb, din momentul în care monitorizarea ad-hoc a fost externalizată, beneficiarii de finanțare au putut observa că sunt vizitați intempestiv în timpul activităților din graficul de proiect și au devenit mai responsabili în respectarea regulilor de implementare a proiectelor.

229. Literatura de specialitate, precum și practica altor state membre UE arată că programele operaționale ca instrumente financiare de punere în aplicare a politicilor publice din sectorul pentru care se acordă finanțarea nerambursabilă răsfrâng beneficii pe o arie mai largă decât cea a beneficiarilor de finanțare și grupurilor țintă vizate de proiectele din portofoliu. Programele operaționale conduc implicit la dezvoltarea piețelor locale, inclusiv pe segmentul de consultanță și instruire. Astfel, pe această logică și bună practică acumulată, externalizarea sprijinului pe parte de asistență tehnică poate conduce și la dezvoltarea unei piețe locale/regionale/naționale de consultanță prin consolidarea capacității de a oferi servicii de calitate, tot mai sofisticate. Acest beneficiu teoretic nu s-a materializat însă din perspectiva experienței POCU în ceea ce privește externalizarea evaluării proiectelor depuse de solicitanți, externalizare care nu a funcționat pe măsura așteptărilor. Așadar se poate reține faptul că piața de consultanță din România nu deține o masă critică de evaluatori de proiecte calificați, competenți și cu o înțelegere bună a POCU.

3.6.2 Sinteza constatărilor

230. Acțiunile finanțate prin OS 7.1 au avut, în mod indirect, și anumite efecte benefice neplanificate asupra altor grupuri țintă decât cele vizate, cele mai importante fiind îmbunătățirea modului de gestiune a relației cu beneficiarii de proiecte finanțate și responsabilizarea în mai mare măsură a acestor beneficiari. În schimb un alt potențial efect neplanificat, cel al dezvoltării pieței locale de servicii externalizate, s-a materializat într-o măsură redusă.

Validarea ipotezelor evaluării

231. Ipoteza 8: Proiectele implementate prin OS 7.1 au generat efecte propagate (în afara grupurilor țintă sau a ariei acoperite de intervenții). Având în vedere efectele propagate reduse, această ipoteză este parțial validată.

3.7. ÎE6: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?

232. Ipoteza 9: Proiectele implementate prin OS 7.1 au generat efecte durabile.

3.7.1 Analiza durabilității efectelor intervenției OS 7.1

233. Analiza durabilității efectelor obținute este întotdeauna importantă întrucât oferă informații și explicații privind măsura în care efectele obținute s-au păstrat în timp, contribuind astfel la adoptarea de măsuri pentru a consolida rezultatele obținute și la o proiectare mai bună a intervențiilor viitoare pentru a asigura condițiile necesare durabilității efectelor obținute.

234. Pentru a răspunde acestei întrebări și având în vedere faptul că durabilitatea creșterii de capacitate la nivel AM și OI în perioada 2014-2020 poate fi la acest moment doar anticipată, echipa de evaluare a utilizat 2 abordări complementare:

- A analizat modul în care capacitatea AM și OI a evoluat pe parcursul celor 2 perioade de programare (POSDRU 2007-2013 și POCU 2014-2020) pentru a identifica măsura în care elementele de capacitate ale AM și OI au progresat, au fluctuat, sau au regresat de la o perioadă de programare la alta.
- A analizată măsura în care elementele cheie care susțin durabilitatea sunt prezente, adică: stabilitatea personalului AM și OI, respectiv măsura în care asistența tehnică primită (ex de la Banca Mondială) a inclus un proces de transfer de competențe către personalul AM și OI.

235. Analiza s-a bazat pe informații obținute prin sondaj la nivelul AM și OI privind evoluția indicatorilor de capacitate AM și OI, completate de informații obținute prin cercetare documentară, interviuri, studii de caz și analiză de date administrative.

236. Principala idee rezultată din informațiile astfel colectate conduce către constatarea că ceea ce s-a investit în clădirea și consolidarea capacității administrative a sistemului a generat plus-valoare care a fost menținută sau dezvoltată în timp de la o perioadă de programare la alta, aproape fără excepție. Această constatare este documentată după cum urmează:

- Sistemul instituțional (AM și OI) a fost stabil în mare parte, în toată perioada analizată, 2007-2020. Organismele intermediare POCU sunt aceleași instituții ca și cele din perioada POSDRU, cu excepția OI ANOFM și OI CNDIPT, personalul OI ANOFM fiind preluat de către AM POCU, iar personalul OI CNDIPT fiind în mare parte preluat de către OI MEN. Chiar dacă AM și OI au trecut în subordinea MFE începând cu anul 2014, această schimbare nu a afectat rezultatele înregistrate până la acel moment privind procesul de dezvoltare a capacității AM și OI;
- Personalul de conducere la nivelul OI a rămas stabil o perioadă lungă de timp, permițând acumularea de experiență și contribuind major la durabilitatea creșterii de capacitate a Organismelor Intermediare;
- Sistemele de lucru la nivel AM și OI dezvoltate au fost în mare parte păstrate și îmbunătățite treptat, iar funcționarea procedurilor de lucru s-a îmbunătățit în timp. Totuși, acestea necesită în continuare simplificări și clarificări, în special prin debirocratizarea cerințelor administrative specifice programului. Colaborarea AM-OI s-a dezvoltat treptat și e mai bine structurată în perioada POCU;
- Cunoștințele și experiența acumulate în timp de către personalul AM și OI sunt mai bine valorificate și mai durabile odată cu scăderea și stabilizarea fluctuației de personal și totodată creșterea gradului de ocupare a posturilor, după anul 2014. Totuși, stabilitatea pe post a personalului contractual este, prin natura contractului, mai redusă decât cea a personalului permanent prevăzut prin schema de personal, ceea ce constituie un risc important la adresa durabilității rezultatelor privind creșterea de competențe ale personalului.

237. Elementele care s-au modificat prin tranziția de la perioada POSDRU la perioada POCU sunt:

- Anumite elemente de motivare financiară a personalului AM și OI, cum ar fi plata orelor suplimentare, nu mai există în perioada POCU;
- Procedurile de lucru din perioada POSDRU au fost rescrise în perioada POCU, conform obiectivului de a obține proceduri unice la nivel național.

238. Din punct de vedere al capacității AM și OI de a implementa programul, demonstrată prin rezultatele obținute, se remarcă o îmbunătățire a ratei de absorbție a POCU în comparație cu perioada POSDRU, aspect descris și anterior în cadrul întrebării de evaluare nr.1.

Rata de absorbție POCU anul 2020 (anul 7 al perioadei de programare)	38,70%
Rata de absorbție POSDRU anul 2013 (anul 7 al perioadei de programare)	27,27%

239. Comparând ratele de absorbție ale celor 2 programe POSDRU și POCU la momente similare (anul 7 al perioadei de programare) se constată faptul că POCU înregistrează o rată de absorbție mai ridicată decât POSDRU. Acest aspect indică o capacitate administrativă actuală mai ridicată a AM și OI de a implementa eficient POCU, cu alte cuvinte creșterile de capacitate obținute au fost durabile.

240. În ceea ce privește măsura în care elementele cheie care susțin durabilitatea sunt prezente, adică: stabilitatea personalului AM și OI, respectiv măsura în care asistența tehnică primită (ex de la Banca Mondială) a inclus un proces de transfer de competențe către personalul AM și OI, evaluarea a constatat faptul că stabilitatea personalului AM și OI este mai ridicată în perioada POCU decât în perioada POSDRU, odată cu stabilizarea după anul 2014 a fluctuației de personal la un nivel de maxim 10%/an, aspect documentat în cadrul răspunsului la întrebarea de evaluare 1. Totodată, informațiile colectate indică un transfer adecvat de expertiză către personalul AM și OI în cadrul proiectului de asistență tehnică furnizată de către Banca Mondială.

241. Sprijinul acordat prin OS 7.1 Punctului Național de Contact pentru Romi a generat de asemenea rezultate durabile, cel mai important rezultat fiind contribuția adusă de proiectele implementate de PNCR la elaborarea Strategiei naționale de integrare a cetățenilor români aparținând minorității rome.

3.7.2 Sinteza constatărilor

242. În cea mai mare parte, rezultatele obținute privind creșterea de capacitate la nivel AM și OI POCU sunt durabile și au fost dezvoltate în perioada de programare 2014-2020. Elementele care susțin durabilitatea acestor rezultate sunt de asemenea prezente în mare măsură, respectiv stabilitatea pe post a personalului din sistem și transferul de competențe în cadrul asistenței tehnice primite. Proiectele finanțate prin OS 7.1 și implementate de Punctul Național de Contact pentru Romi au avut de asemenea rezultate durabile.

Validarea ipotezelor evaluării

243. Ipoteza 9: Proiectele implementate prin OS 7.1 au generat efecte durabile. Având în vedere faptul că rezultatele obținute prin intervenția OS 7.1 au fost în cea mai mare parte menținute și dezvoltate, această ipoteză este validată.

3.8. ÎE7: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?

Ipoteza 10: Mecanismele de implementare a intervenției OS 7.1 au fost adecvate pentru a produce rezultatele durabile.

3.8.1 Analiza factorilor și mecanismelor de influență

244. Efectele obținute prin intervențiile OS 7.1 au fost influențate, ca în cazul oricărei intervenții, de anumite mecanisme, anumiți factori interni sau externi. Identificarea acestora este întotdeauna importantă întrucât contribuie la formularea unor lecții utile pentru intervenții similare viitoare. Analizele aferente acestei întrebări de evaluare oferă totodată o imagine a modului în care contextul din perioada de implementare a POCU 2014-2020 a influențat implementarea OS 7.1 și rezultatele sale, întrucât acest context este în schimbare iar lecțiile învățate și recomandările formulate trebuie să țină cont de acest context sau să aibă un grad de generalitate care să permită aplicarea lor indiferent de evoluția contextului în viitor. Analiza echipei de evaluare s-a bazat pe informații colectate prin cercetare documentară, interviuri și studii de caz.

245. Evaluarea a identificat următoarele Mecanisme/Factori cu influență pozitivă asupra dezvoltării capacității AM și OI POCU:

- Stabilitatea pe post a directorilor Organismelor Intermediare;
- Experiența acumulată de personalul din sistem în cei 14 ani de implementare din perioada 2007-2020;
- Salariile situate la un nivel competitiv pentru a putea menține personalul pe posturi;
- Comunicarea cu regularitate între AM și OI;
- Utilizarea unui procent mai ridicat din fondurile alocate asistenței tehnice decât în perioada POSDRU (aprox. 63% din alocarea asistenței tehnice contractată până la 31.12.2020).

246. Evaluarea a identificat următoarele Mecanisme/Factori cu influență negativă asupra dezvoltării capacității AM și OI și asupra implementării OS 7.1:

- Absența unei previziuni multianuale a necesarului de personal, de altfel imposibilă în absența unei planificări multianuale a implementării programului (planificare multianuală a valorilor depunerilor, contractelor, plăților). Deși acest aspect este subliniat și în cadrul RAI POSDRU 2014, care menționează *lipsa unui document strategic de planificare a necesarului de asistență tehnică pentru acoperirea funcțiilor specifice de bază ale AM și OI; în mare parte proiectele de AT au acoperit în general nevoi punctuale și de moment și mai puțin perspectiva pe termen mediu (2-3 ani) a necesarului de asistență tehnică* situația nu s-a schimbat în cadrul perioadei POCU, în continuare neexistând o planificare multianuală a necesarului de resurse umane;
- Ca o consecință a lipsei planificării necesarului de resurse umane la nivel AM și OI, schemele de personal ale acestor instituții (OI în special) sunt în continuare sub-dimensionate, soluția personalului contractual fiind benefică pentru vârfuri de sarcină dar nu ca și o înlocuire a măsurii de creștere a schemelor de personal permanent;
- Ca o consecință a unor aspecte descrise anterior în cadrul analizelor aferente întrebării de evaluare 1 (sistem de indicatori excesiv de complex, lipsa apelurilor cu depunere continuă, sarcina administrativă ridicată) volumul de muncă aferent proceselor de implementare ale programului este foarte ridicat, capacitatea AM și OI fiind supra-solicitată de acest volum de muncă;
- Absența unei strategii de utilizare a asistenței tehnice ar putea fi factor de limitare a eficacității modului de utilizare a acestor fonduri. Spre exemplu, o strategie de utilizare a asistenței tehnice ar fi putut să prevadă utilizarea unui procent mai ridicat al fondurilor disponibile pentru a finanța activități de dezvoltare propriu-zisă a capacității (formare sau alte forme de dezvoltare de competențe, analize ale sistemului de implementare pentru eficientizarea acestuia, îmbunătățirea continuă a procedurilor de lucru etc.) sau pentru a finanța un număr mai mare de proiecte pentru externalizarea unor activități ale AM sau

OI.

Tabel nr. 13. Matricea factorilor de influență

Factori de influență	Intern/Extern (+/-)	Efecte constatate	Gradul de influență (major, mediu, minor)
Stabilitatea pe post a directorilor OI	Intern (+)	Dezvoltarea continuă a capacității OI	Major
Experiența acumulată de personalul din sistem	Intern (+)	Dezvoltarea continuă a capacității OI	Major
Salariile competitive	Intern (+)	Reducerea fluctuației, stabilitate a personalului pe posturi	Major
Comunicarea cu regularitate între AM și OI	Intern (+)	Îmbunătățirea procedurilor de lucru	Mediu
Utilizarea unui procent mai ridicat din fondurile alocate asistenței tehnice decât în perioada POSDRU contractată până la 31.12.2020).	Intern (+)	Nevoile AM și OI mai bine deservite	Mediu
Absența unei previziuni multianuale a necesarului de personal	Intern (-)	Măsurile reactive de compensare a deficitului de personal AM și OI, lipsa unei justificări pentru mărirea schemelor de personal	Mediu
Schemele de personal ale OI sunt în continuare sub-dimensionate	Intern (-)	Utilizarea pe scară largă a personalului contractual ca alternativă a mării schemelor de personal	Mediu
Volumul de muncă aferent proceselor de implementare ale programului este foarte ridicat	Intern (-)	Supra-încărcare cu sarcini a personalului, ineficiență a utilizării resurselor umane	Major
Absența unei strategii de utilizare a asistenței tehnice	Intern (-)	Sub-utilizare a asistenței tehnice pentru creșterea capacității AM și OI	Mediu

Sursa: Analize ale echipei de evaluare pe baza informațiilor colectate

3.8.2 Sinteza constatărilor

247. Creșterea capacității AM și OI POCU și implementarea OS 7.1 au fost influențate de o serie de factori și mecanisme, atât pozitiv cât și negativ. În ansamblu, influențele pozitive au predominat și au susținut dezvoltarea capacității AM și OI POCU, însă reducerea influențelor negative descrise ar trebui să devină prioritare în următoarea perioadă de programare 2021-2027.

Validarea ipotezelor evaluării

248. Ipoteza 10: Mecanismele de implementare a intervenției OS 7.1 au fost adecvate pentru a produce rezultatele durabile. Având în vedere acțiunea combinată a unor mecanisme și factori cu influență atât pozitivă cât și negativă, această ipoteză este parțial validată.

3.9. ÎE8: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?

Ipoteza 11: Experiența implementării OS 7.1. oferă idei și soluții pentru îmbunătățirea intervențiilor viitoare din asistența tehnică.

249. Prin această întrebare de evaluare se urmărește formularea de lecții învățate, lecții utile atât pentru perioada de programare 2014-2020 cât și pentru perioada de programare 2021-2027. Pentru a răspunde acestei întrebări de evaluare au fost formulate toate lecțiile care pot fi desprinse din analizele aferente întrebărilor de evaluare anterioare, urmărind ca acestea să fie relevante și fezabile.

250. Totalitatea informațiilor colectate indică faptul că atât AM și OI POCU au depus eforturi constante pentru implementarea eficientă și eficace a programului, au adoptat măsuri de corecție, măsuri de îmbunătățire a proceselor existente, măsuri de facilitare a implementării, propuneri de modificări reglementări legale etc.

251. În schimb în viitor, cu experiența acumulată, este absolut necesară evitarea problemelor care au afectat dezvoltarea capacității AM și OI de a implementa eficient și eficace programul și obținerea unor rezultate mai bune. În acest scop au fost formulate următoarele lecții importante și recomandări care se pot desprinde din experiența implementării POCU 2014-2020.

3.9.1. La nivel de design și al sistemului de implementare al programului

252. Un număr foarte ridicat de obiective specifice și de indicatori la nivel de program este în contradicție cu principiul concentrării asistenței și îngreunează major munca de implementare a programului. Pentru perioada de programare 2021-2027, Programul Operațional Educație și Ocupare ar trebui să își stabilească un număr redus de obiective specifice și indicatori (ex 10-12 obiective specifice, 10-15 indicatori de rezultat) pentru o eficacitate mult sporită a intervențiilor și pentru un management mult mai eficient al implementării.

253. Un program operațional nu ar trebui folosit pentru a pilota intervenții, decât cu titlu de excepție, într-un număr foarte limitat de situații și cu o justificare solidă. Un program operațional trebuie să finanțeze în cea mai mare parte intervenții mature, proiectate pe baza unor politici clare, adresate unui cadru instituțional pregătit să le implementeze. Un program operațional ar trebui să reprezinte preponderent o sursă de finanțare, nu un document de politică publică pe baza căruia să fie testate diverse tipuri de intervenții.

254. Este necesară o planificare multianuală a implementării programului (preferabil pe întreaga perioadă de programare) care să prevadă ținte anuale privind valorile depunerilor de proiecte, valorile contractate, valorile plăților efectuate. Este recomandabilă o planificare care să presupună, pe cât posibil, un progres financiar al programului cvasi-liniar, astfel putând fi planificate resursele necesare (umane și materiale) cu mai mare ușurință decât în situația unor fluctuații puternice.

255. Pentru a obține un progres financiar cvasi-liniar este necesară utilizarea sistemului de depunere continuă pentru majoritatea apelurilor pentru proiecte. Sistemul cu depunere la termen poate fi utilizat pentru anumite apeluri, din considerente strategice sau de altă natură.

256. Este necesar ca sistemul de monitorizare al programului să urmărească evoluția progresului financiar al programului față de planul multianual stabilit, să identifice și să gestioneze în mod pro activ riscurile și să identifice măsuri de corecție imediat ce apar devieri de la plan.

257. Este necesară o planificare multianuală (preferabil pe întreaga perioadă de programare, cu actualizări anuale în funcție de evoluția implementării) a necesarului de resurse umane și materiale/financiare la nivel AM și OI, pornind de la planificarea multianuală a implementării programului recomandată anterior. Pe baza acestei prognoze trebuie efectuată apoi dimensionarea adecvată a numărului de posturi necesare pentru implementarea eficientă și eficace a programului și ocuparea acestor posturi.

258. Actualul volum de muncă excesiv la nivel AM și OI POCU este cauzat în principal de cerințele administrative excesive, prin urmare este necesară o simplificare drastică a acestora, în principal prin trecerea de la sistemul de monitorizare bazat de costuri la sistemul de monitorizare bazat pe rezultate, în concordanță cu măsurile de simplificare adoptate de Comisia Europeană pentru perioada 2021-2027²³.

259. Având în vedere principiul descentralizării și ținând cont de structura de macro-regiuni economice a României, este firesc ca OI regionale să dețină din ce în ce mai multă responsabilitate și autoritate la nivel regional, cu ținta de a deveni Autorități de Management la nivel regional. Perpetuarea centralizării intervențiilor în domeniul resurselor umane și existența unui singur program operațional național în acest domeniu este de natură să limiteze efectele intervențiilor, având în vedere dezavantajele cunoscute ale unei centralizări excesive. Principial centralizarea anumitor acțiuni și intervenții este normală și benefică, însă trebuie menținut un echilibru între descentralizare și centralizare, echilibru care în prezent lipsește.

3.9.2. La nivel de resurse umane

260. Este necesară mărirea schemelor de personal ale AM și OI în corelare cu volumul de muncă necesar. Alternativa preferabilă este însă reducerea volumului de muncă prin reducerea sarcinii administrative excesive. Soluția personalului contractual poate fi utilizată ocazional, soluția suplimentării numărului de posturi din organigramă fiind de preferat din mai multe motive: atractivitate mai mare a acestor poziții pe perioadă nedeterminată pentru candidații competenți, posibilitatea unui management al resurselor umane pe termen lung, durabilitate a beneficiilor obținute prin dezvoltarea competențelor acestor persoane (prin contrast, plusvaloarea obținută prin creșterea competențelor personalului contractual este mult mai volatilă). Totodată trebuie găsite soluții la nivelul

²³ Măsurile nr 31, 43, 44 din *SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027* (European Commission, Regional and Urban Policy).

fiecărei instituții pentru a compensa pierderea de capacitate din cauza posturilor care sunt inactive pe perioade lungi de timp.

261. Este necesară și urgentă revenirea asupra deciziei de eliminare din organigrama OI a funcțiilor aferente managementul din linia mediană (șefi servicii, șefi birou). Slăbirea managementului din linia de mijloc a unei organizații este contrară oricăror principii solide de management. În special luând în considerare creșterea numărului de personal din cadrul OI, o linie de management de mijloc puternică este indispensabilă pentru buna implementare a programului.

3.9.3. La nivel de sistem de implementare a asistenței tehnice

262. Este discutabil sistemul prin care AM și OI trebuie să elaboreze cereri de finanțare pentru a putea accesa axa de asistență tehnică, iar această evaluare nu a identificat motive justificate ale acestei practici. Pentru perioada de programare 2021-2027 este necesar așadar ca atât AM cât și OI să beneficieze de finanțare din axa de asistență tehnică fără a elabora cereri de finanțare, prin alocarea de bugete de asistență tehnică fiecărei instituții, stabilite ca sume forfetare în funcție de volumul estimat al activității. Astfel, atât AM cât și fiecare OI vor dispune de bugete proprii de asistență tehnică pentru a fi utilizate conform nevoilor specifice de dezvoltare ale fiecărei instituții. Această recomandare este aplicabilă chiar și pentru perioada de implementare rămasă din 2014-2020, pentru bugetul asistenței tehnice încă necontractat.

263. Este necesară 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 procedurilor, acțiuni care să vizeze inovarea la nivelul sistemelor de management în general etc.

264. În acest scop este necesar un plan al utilizării asistenței tehnice, care să specifice prioritățile și o alocare aferentă acestor priorități. Dacă nu se vor alocă bugete de asistență tehnică fiecărui OI pentru a fi utilizate direct de către acestea, atunci planul de utilizare a asistenței tehnice trebuie să fie elaborat de către un grup de lucru constituit din reprezentanți AM și OI, iar monitorizarea pe parcurs a implementării planului și eventualele măsuri de corecție adoptate trebuie să fie făcute de același grup de lucru.

265. În ceea ce privește Comitetul de Monitorizare al POCU, neimplementarea până la această dată a unor proiecte pentru dezvoltarea competențelor membrilor acestui organism (formare, schimb de experiență, vizite de studiu etc.) reprezintă o pierdere care trebuie compensată în cel mai scurt timp posibil. Chiar dacă situația nu va permite derularea unor proiecte în format clasic, cu prezență fizică, acțiuni de formare on-line ar trebui derulate cu prioritate.

266. În ceea ce privește asistența acordată Punctului Național de Contact pentru Romi, principala lecție desprinsă se referă la necesitatea finanțării de studii privind efectele acțiunilor derulate de către PNCR.

3.10. Principalele concluzii și recomandări Tema 1

3.10.1. Concluzii

La nivel de design al programului și de sistem de implementare

267. C1. Analizând capacitatea AM și OI POCU prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace a programului, se constată o dezvoltare a acestei capacități în perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Factorii cu cea mai mare influență negativă asupra progresului implementării POCU și asupra capacității AM și OI de a implementa eficient și eficace programul au fost:

- Dificultățile generate de gradul de noutate al unor intervenții;
- Problemele de capacitate resurse umane care au persistat la nivel AM și OI POCU în perioada de programare 2014-2020;
- Sistemul prea extins de indicatori de program;
- Lipsa apelorilor cu depunere continuă;
- Sistemul de monitorizare a proiectelor bazat pe costuri, nu pe rezultate (sarcină administrativă ridicată).

268. Practic, toți acești factori pot fi asociați noțiunii de capacitate a AM și OI. Efectele acestor factori au fost parțial contrarcarate prin eforturile consistente ale AM și OI de a accelera implementarea programului, eforturi susținute și de asistența primită din partea Băncii Mondiale. Ca urmare a acestor eforturi implementarea programului a fost accelerată începând cu anul 2018, astfel încât la 31.12.2020 gradul de absorbție al fondurilor alocate programului se

situa la 38,7%, un nivel mai ridicat decât în perioada POSDRU dar încă insuficient pentru a garanta evitarea dezangajărilor de fonduri FSE în cei 3 ani de implementare rămași.

La nivel de logică a intervenției

269. C2. Analizând capacitatea AM și OI POCU prin prisma elementelor de capacitate Structuri, Resurse umane, Sisteme și instrumente, se constată o dezvoltare a acestei capacități în perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Cele mai importante elemente încă necesare sunt mărirea schemelor de personal permanent ale AM și OI pe baza unei planificări multianuale a necesarului de resurse umane (sau debirocratizarea proceselor de implementare ale programului și reducerea astfel a volumului de muncă necesar) respectiv implementarea mai multor acțiuni destinate creșterii capacității AM și OI (ex. dezvoltarea competențelor personalului, dezvoltarea sistemelor, simplificarea procedurilor etc.).

270. C3. OS 7.1 a avut o contribuție importantă la creșterea capacității AM și OI POCU, s-a utilizat mai intens finanțarea disponibilă decât în perioada POSDRU, dar similar perioadei POSDRU, finanțarea OS 7.1 a reușit să satisfacă parțial nevoile sistemului de implementare POCU. Creșterea capacității AM și OI s-a datorat într-o măsură importantă și altor factori, în afară de intervenția OS 7.1, în special experienței acumulate de sistemul de implementare în cei 14 ani de funcționare și stabilității factorilor de conducere la nivel OI.

271. C4. 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, dezvoltarea sistemelor, simplificarea procedurilor etc. Totodată, OS 7.1 a contribuit doar la finanțarea costurilor logistice ale organizării reuniunilor CM POCU, nu și la dezvoltarea competențelor membrilor acestui organism. În ceea ce privește contribuția la dezvoltarea capacității Punctului Național de Contact pentru Romi, finanțarea acordată în cadrul OS 7.1 a contribuit la îndeplinirea rolului acestui organism.

3.10.2. Recomandări

Următoarele recomandări se adresează AM și OI POCU și se referă atât la perioada de programare 2021-2027 cât și, în măsura posibilului, la perioada de programare 2014-2020.

La nivelul programului și sistemului de implementare

272. R1. Pentru perioada de programare 2021-2027, Programul Operațional Educație și Ocupare și Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială ar trebui:

- Să își stabilească un număr redus de obiective specifice și indicatori (ex 10-12 obiective specifice, 10-15 indicatori de rezultat);
- Să finanțeze în cea mai mare parte intervenții mature, proiectate pe baza unor politici clare, adresate unui cadru instituțional pregătit să le implementeze.

273. R2. Viitoarele programe operaționale Educație și Ocupare, respectiv Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să prevadă următoarele:

- O planificare multianuală a implementării programului (preferabil pe întreaga perioadă de programare) care să prevadă ținte anuale privind valorile depunerilor de proiecte, valorile contractate, valorile plăților efectuate;
- Monitorizarea progresului financiar al programului față de planul multianual stabilit, identificarea și gestionarea riscurilor și identificarea măsurilor de corecție necesare;
- Utilizarea sistemului de depunere continuă pentru majoritatea apelurilor pentru proiecte;
- O țintă de 100% a indicatorului privind absorbția de fonduri FSE;

- Reducerea cerințelor administrative prin trecerea de la sistemul de monitorizare bazat pe activități și costuri la sistemul de monitorizare bazat pe rezultate, în concordanță cu măsurile de simplificare adoptate de către Comisia Europeană pentru perioada 2021-2027²⁴.

274. R3. Pentru o bună gestionare a resurselor umane, viitoarele programe operaționale Educație și Ocupare, respectiv Incluziune și Demnitate Socială ar trebui să prevadă:

- O planificare multianuală (preferabil pe întreaga perioadă de programare, cu actualizări anuale în funcție de evoluția implementării) a necesarului de resurse umane la nivel AM și OI;
- O dimensionare adecvată a numărului de posturi necesare la nivel AM și OI în funcție de planificarea multianuală a necesarului de resurse umane;
- Revenirea asupra deciziei de eliminare din organigrama OI a funcțiilor aferente managementului din linia mediană (șefi servicii, șefi birou) prin reintroducerea acestor poziții.

275. R4. Având în vedere principiul descentralizării și ținând cont de structura de macro-regiuni economice a României, se recomandă ca OI regionale să dețină din ce în ce mai multă responsabilitate și autoritate la nivel regional, cu ținta de a deveni Autorități de Management la nivel regional în perioada de programare post 2027.

La nivelul logicii intervenției asistenței tehnice

276. R5. Pentru viitoarele perioade de programare este necesar ca atât AM cât și OI să beneficieze de finanțare din axa de asistență tehnică fără a elabora cereri de finanțare, fiecare din aceste instituții având alocate bugete de asistență tehnică stabilite ca sume forfetare în funcție de volumul estimat al activității. Această recomandare este aplicabilă chiar și pentru perioada de implementare rămasă din 2014-2020.

277. R6. Pentru perioada de programare 2021-2027 este necesar un plan al utilizării asistenței tehnice (cu implicarea tuturor factorilor interesați din cadrul AM și OI în procesul de planificare) care să:

- Specifice prioritățile axei de asistență tehnică și o alocare financiară orientativă aferentă fiecărei priorități;
- Prevadă mai multe activități destinate dezvoltării capacității AM și OI, dincolo de finanțarea activității de rutină a acestor instituții, care să vizeze creșterea competențelor personalului (formare, coaching, schimb de experiență etc.), simplificarea sistemelor interne și procedurilor, inovarea la nivelul sistemelor de management etc.

278. R7. Se recomandă AM POCU și OI POCU analiza posibilității și oportunității de a pune în practică aceste recomandări, în cadrul unui grup de lucru dedicat acestui scop, constituit din reprezentanți AM și OI POCU. Finalitatea acestei analize ar trebui să fie reprezentată de un plan de acțiuni agreeat atât de AM cât și de OI POCU, care să prevadă acțiuni aferente perioadei de programare 2014-2020 și acțiuni aferente perioadei de programare 2021-2027.

279. R8. În privința Comitetului de Monitorizare al POCU și al viitoarelor programe operaționale, se recomandă următoarele:

- Implementarea cu prioritate a unor acțiuni destinate creșterii capacității acestui organism (formare, schimb de experiență, vizite de studiu etc.). Dacă situația nu va permite derularea unor astfel de activități în sistem clasic cu prezență fizică, trebuie implementate variante în sistem la distanță (on-line);
- Punerea la dispoziția membrilor CM POCU, de către AM POCU, a rezultatelor unor evaluări de impact aferente intervențiilor finanțate;
- În cadrul reuniunilor CM POCU este necesar ca prezentările susținute să fie mai sintetice, în format accesibil membrilor și observatorilor CM POCU, completate de dezbateri, sugestii etc.;
- Este nevoie de mai multă colaborare între membrii CM POCU (analize, dezbateri, grupuri de lucru, întâlniri pentru discutarea unor propuneri de modificare a programului etc.);

²⁴ Măsurile nr 31, 43, 44 din *SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027* (European Commission, Regional and Urban Policy).

- Pentru a permite o mai bună colaborare în cadrul CM, este recomandat ca cel puțin unele dintre reuniunile CM POCU să beneficieze de o durată mai mare de timp. De asemenea, unele dintre reuniunile CM POCU (ex una din cele 2 reuniuni anuale) ar trebui să se desfășoare în afara Bucureștiului, acestea putând avea o durată de 1,5 zile, facilitând astfel colaborarea între membrii acestui organism.
- Totodată, este necesară transmiterea către membrii CM și analiza în CM POCU a tuturor sugestiilor colectate în cadrul sondajului de opinie adresat membrilor CM și adoptarea eventualelor acțiuni în consecință.

280. R9. În ceea ce privește Punctul Național de Contact pentru Romi se recomandă finanțarea de studii privind efectele acțiunilor derulate de către PNCR, această recomandare având aplicabilitate chiar în cadrul perioadei de programare 2014-2020, din bugetul asistenței tehnice POCU.

4. Tema 2 - Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.2)

4.1. Contextul implementării OS 7.2

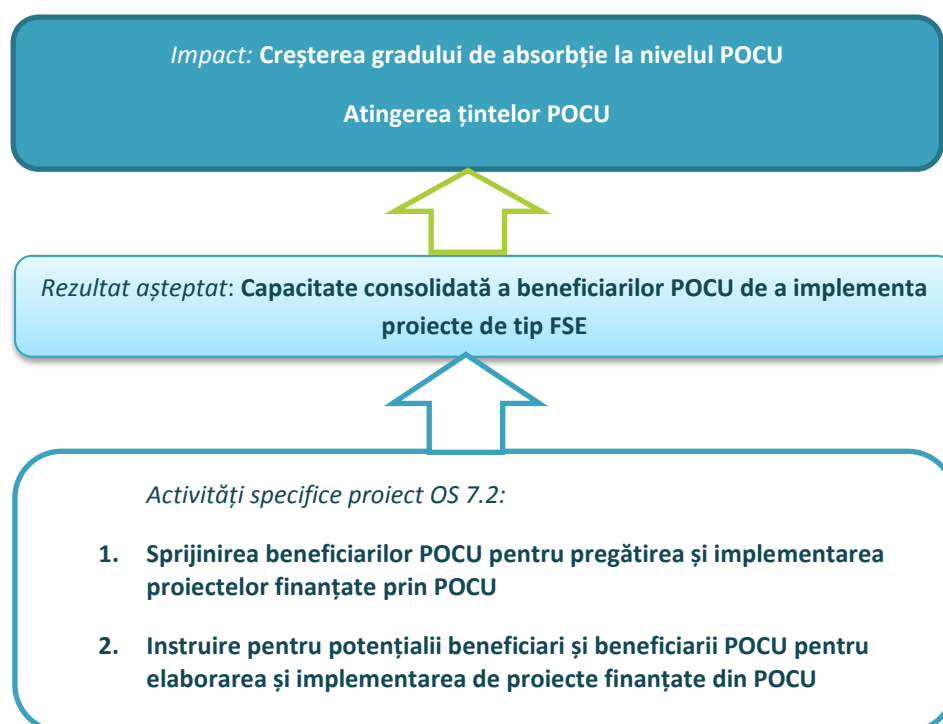
4.1.1. Prezentarea intervențiilor evaluate

281. Asistența tehnică în vederea creșterii capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU reprezintă un instrument menit să contribuie în cele din urmă la maximizarea impactului POCU, prin rezultatele sale potențiale în direcția creșterii ratei de absorbție la nivel de proiect, și implicit la nivel de program, precum și în ceea ce privește facilitarea atingerii țintelor aferente programului.

282. Logica intervenției OS 7.2 a avut ca punct de plecare un element nou pentru perioada de programare 2014-2020, și anume capacitatea beneficiarilor, element menit să completeze celelalte două OS într-un context în care s-a constatat rolul important pe care capacitatea beneficiarilor/ potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte de tip FSE îl joacă în implementarea cu succes a POCU. Conform literaturii de specialitate, capacitatea organizațiilor care au implementat proiecte finanțate prin FSE a reprezentat un factor cheie de succes în multe dintre diferitele intervenții din perioada de programare anterioară (Metis GmbH, 2015).

283. OS 7.2 din cadrul AP 7 POCU 2014-2020 are ca **obiectiv operațional îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE**, rezultatul așteptat constând într-o capacitate consolidată a beneficiarilor POCU de a implementa proiecte de tip FSE, iar impactul urmărit conform teoriei schimbării – **o implementare eficientă și eficace a proiectelor POCU reflectată printr-o rată de absorbție mai mare a proiectelor în cauză.**

Figura nr. 18. Logica intervenției aferente OS 7.2



284. Pentru implementarea OS 7.2, au fost prevăzute două tipuri de activități:

- **Sprijinirea beneficiarilor POCU pentru pregătirea și implementarea proiectelor finanțate prin POCU*;**
- **Instruire pentru potențialii beneficiari și beneficiarii POCU pentru elaborarea și implementarea de proiecte finanțate din POCU.**

**Notă: activitățile de instruire orizontală pentru beneficiarii / potențialii beneficiari ai POCU în domeniul temelor orizontale ex precum: management de proiect, achiziții publice, derularea contractelor de finanțare, ajutorul de stat, evaluarea impactului proiectelor asupra mediului, prevenirea neregulilor și fraudei, conflictul de interese, egalitatea de șanse între femei și bărbați și egalitatea de șanse pentru persoanele cu dizabilități, dezvoltarea parteneriatelor și integrării sectoriale și teritoriale etc. vor fi vizate prin POAT*

285. În vederea atingerii țintelor OS 7.2, au fost aduse contribuții prin intermediul unui singur proiect, cu titlul - **Asistență tehnică programatică acordată de Banca Mondială pentru buna implementare POCU 2014-2020** (ASA POCU), cod SMIS 117864, implementat în perioada 28.09.2017 – 26.02.2021, beneficiar fiind Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene.

286. Cele trei obiective specifice aferente Axei de Asistență Tehnică (7.1, 7.2 și 7.3) au fost abordate împreună în procesul de raportare și monitorizare, sub forma unui **obiectiv compozit**. Iar în urma analizei derulate cu ocazia procesului de evaluare, s-a constatat că restul intervențiilor finanțate nu au inclus și activități specifice OS 7.2.

287. Pentru monitorizarea OS 7.2 au fost definiți **trei indicatori specifici de program**, dintre care unul de realizare (output) – 4S139 – Beneficiari/ potențiali beneficiari sprijiniți, și doi de rezultat imediat – 4S137 - Proiecte care au rata de absorbție mai mare de 70% din totalul proiectelor a căror dezvoltare a fost sprijinită prin POCU și 4S143 - Proiecte care vizează întărirea capacității beneficiarilor POCU.

Indicator	Valoare previzionate proiecte contractate la 31.12.2020	Valoare țintă 2023	Observații
4S137 - Proiecte care au rata de absorbție mai mare de 70% din totalul proiectelor a căror dezvoltare a fost sprijinită prin POCU – de rezultat imediat	498 proiecte/ *Valoare înregistrată ²⁵ 27%	75%	Proiecte finalizate cu rată de absorbție >70%: 269 sau 63% din total* Valoare referință 2013: 26.79%
4S139 – Beneficiari/ potențiali beneficiari sprijiniți – de realizare	40 (raportați în cazul a 2 proiecte)	3000	*În cazul a 38 de beneficiari/ potențiali beneficiari sprijiniți raportați s-a constatat prin intermediul studiilor de caz că este vorba de o înțelegere eronată a indicatorului. Prin urmare, aceștia nu vor mai fi luați în calcul pentru acest indicator.
4S143 - Proiecte care vizează întărirea capacității beneficiarilor POCU – de rezultat imediat	0	6	

Tabel nr. 14. Valorile previzionate pentru indicatorii OS 7.2 – proiecte contractate până la 31 decembrie 2020

288. În cazul proiectului de Asistență tehnică programatică acordată de Banca Mondială, nu au fost raportate date prin intermediul sistemului de monitorizare pentru indicatorii aferenți OS 7.2, fapt ce, alături de abordarea obiectivelor specifice Axei 7 sub forma unui singur obiectiv compozit, a îngreunat identificarea proiectului în cauză ca fiind menit să contribuie la realizarea OS 7.2.

289. Pentru standardizarea aprecierii cu privire la validarea prin metode cantitative și prin metode calitative a ipotezelor formulate s-a folosit următoarea clasificare:

- **Ipoteză invalidată:** Ipoteza este invalidată dacă cercetarea nu oferă argumente pentru validarea ipotezei sau oferă argumente care conduc la contrazicerea enunțului ipoteză.

²⁵ Valori calculate de către echipa de evaluare prin utilizare bază date proiecte contractate la 31 decembrie 2020

- **Ipoteză validată parțial:** cercetarea oferă argumente doar pentru anumite variabile și nu pentru toate cele considerate. Exista limitări semnificative ale efectelor asupra grupului țintă sau efectele se produc doar în anumite condiții și situații.
- **Ipoteză validată:** cercetarea oferă argumente pentru toate variabilele de impact, sau oferă multiple argumente pentru validarea ipotezei respective.

4.2. ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai puțin și mai mult dezvoltate) și grupurile vizate în legătură cu îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa proiecte FSE în mod eficient și eficace?

Ipotezele de evaluare

Ipoteza 1: Beneficiarii și potențialii beneficiari au înregistrat o evoluție pozitivă în ceea ce privește capacitatea de a elabora și implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE

4.2.1. Progresul capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU de a elabora și de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE în perioada 2014-2020

290. Formularea unui răspuns la această întrebare de evaluare a presupus întâi o definiție a dimensiunilor capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE, analiza acestor dimensiuni și identificarea factorilor determinanți. În primă instanță, analizele aferente acestei întrebări de evaluare fac abstracție de rolul avut de către OS 7.2 în evoluția capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari, urmărind evoluția per se a acesteia.

291. Astfel, în procesul de analiză au fost parcurse următoarele etape:

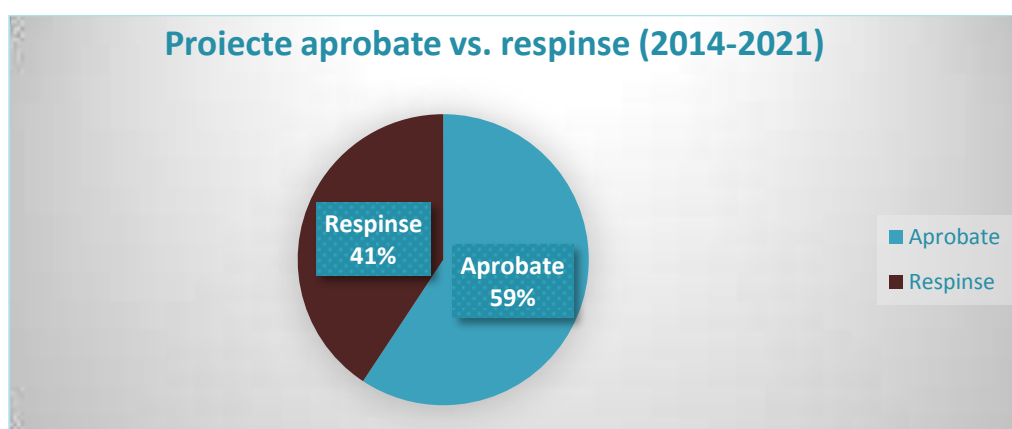
- Identificarea și definirea dimensiunilor capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari** de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE. În urma acestui proces, au rezultat următoarele dimensiuni și indicatori/ descriptori aferente acestora:
 - Dimensiunea 1: Capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora proiecte POCU
 - Pondere proiecte aprobate/ respinse din total cereri de finanțare depuse – POCU vs. POSDRU;
 - Aprecierea subiectivă a evoluției proprii capacități de elaborare proiecte POCU – beneficiari și potențiali beneficiari;
 - Dificultăți întâmpinate în procesul de elaborare proiecte POCU.
 - Dimensiunea 2: Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte POCU
 - Rata de absorbție la nivel de proiecte POCU
 - Rata de absorbție la nivel de program
 - Nr. contracte reziliate și motivele rezilierii acestora
 - percepția beneficiarilor cu privire la propria capacitate de implementare proiecte POCU;
 - dificultăți întâmpinate de către beneficiari în procesul de implementare proiecte POCU;
 - măsuri și activități derulate în vederea creșterii capacității beneficiarilor de a implementa proiecte POCU;
 - nevoi instruire identificate de către beneficiari și potențiali beneficiari;
 - factori care au influențat capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte POCU.
- Sub-dimensiune: capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele umane necesare
 - Percepția beneficiarilor asupra gradului de adecvare a expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU
 - Percepția propriilor beneficiari asupra gradului de adecvare a expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU
 - Aprecierea subiectivă a fluctuației de personal – beneficiari 2015 vs. 2021
- Sub-dimensiune: capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare necesare în vederea implementării de proiecte POCU
 - Apreciere subiectivă a capacității de a mobiliza resursele financiare necesare implementării proiectelor – beneficiari 2015 vs. 2021

Capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora proiecte POCU

292. Pentru a trage concluzii cu privire la capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora proiecte au fost analizate date cu privire la rata de aprobare/ respingere a cererilor de finanțare (analiză baze de date AM POCU și date analizate anterior în Raportul de evaluare finală a Acordului de Asistență Tehnică cu Banca Mondială); percepția beneficiarilor și potențialilor beneficiari cu privire la propria capacitate de a elabora proiecte POCU (prelucrare date sondaj); dificultăți întâmpinate în procesul de elaborare a proiectelor POCU (prelucrare date sondaj); tipurile de activități de sprijin dedicate potențialilor beneficiari POCU (prelucrare informații interviuri).

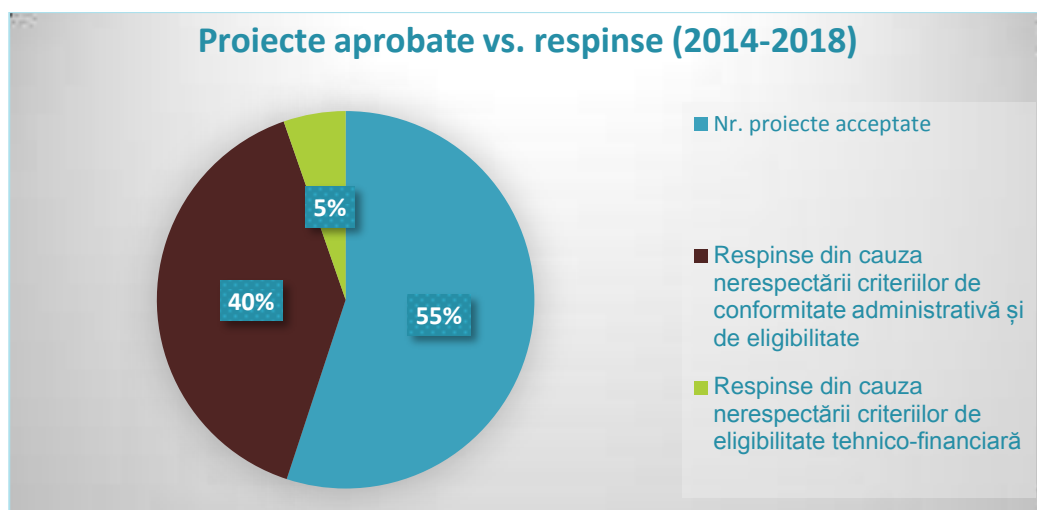
293. Deși **rata de respingere a cererilor de finanțare depuse în perioada 2014-2021** (41%) este semnificativ mai mică decât cea din programul precedent (POSDRU 2007-2013, 67%), aceasta este încă **suficient de ridicată pentru a indica necesitatea unor îmbunătățiri în ceea ce privește sprijinul acordat potențialilor beneficiari POCU**. Peste jumătate (59%) din cererile de finanțare depuse au fost și aprobate în perioada 2014-2021 - 2929 cereri aprobate și 2011 cereri respinse dintr-un total de 4940 cereri depuse. Rezultatele acestea nu sunt cu mult diferite față de cele aferente perioadei 2014-2018, cu 55% proiecte aprobate din total depuse. Dintre cele 45% proiecte respinse în respectiva perioadă, 5% au fost respinse din cauza nerespectării criteriilor de eligibilitate tehnico-financiară, în timp ce restul de 40% au fost respinse din cauza nerespectării criteriilor de conformitate administrative și de eligibilitate.

Figura nr. 19. Rata de respingere a cererilor de finanțare depuse în perioada 2014-2021



Sursă: prelucrări date echipa de evaluare, bază de date primită de la AM POCU

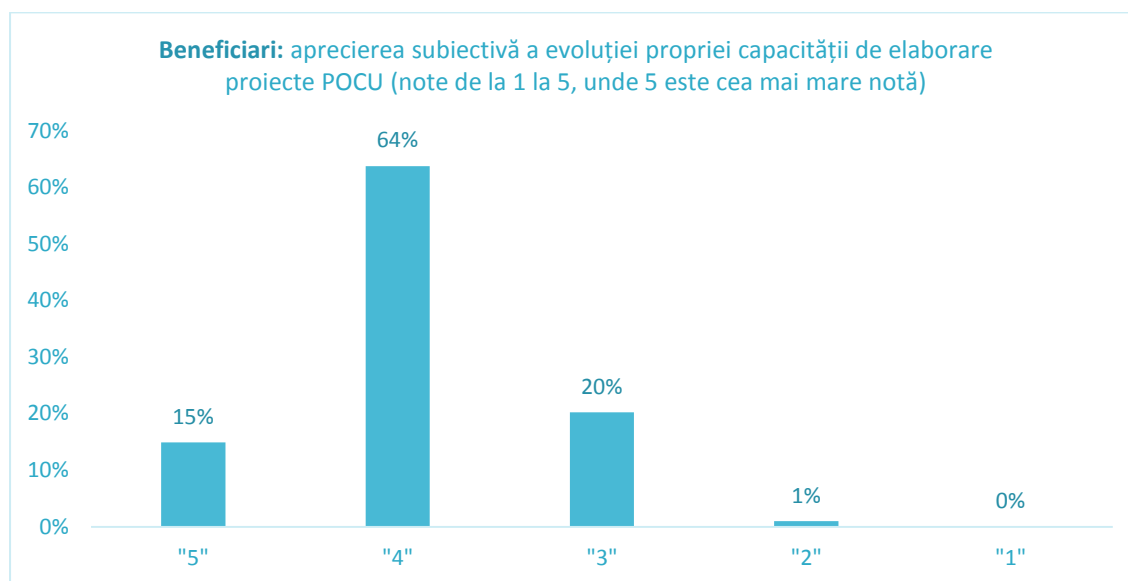
Figura nr. 201. Rata de respingere a cererilor de finanțare depuse în perioada 2014-2018 – motive respingere



Sursă: prelucrare date preluate din Raportul de evaluare finală. Decembrie 2020 (Livrabil 20.1), Acordul de Asistență Tehnică Banca Mondială

294. Conform rezultatelor sondajului de opinie, beneficiarii sunt de părere că au înregistrat o evoluție în ceea ce privește **capacitatea de a elabora proiecte POCU** de la momentul elaborării primei cereri de finanțare POCU 2014-2020 și până la momentul completării chestionarului (2021) – 79% dintre aceștia au optat pentru notele 4 și 5 (5 fiind nota cea mai mare).

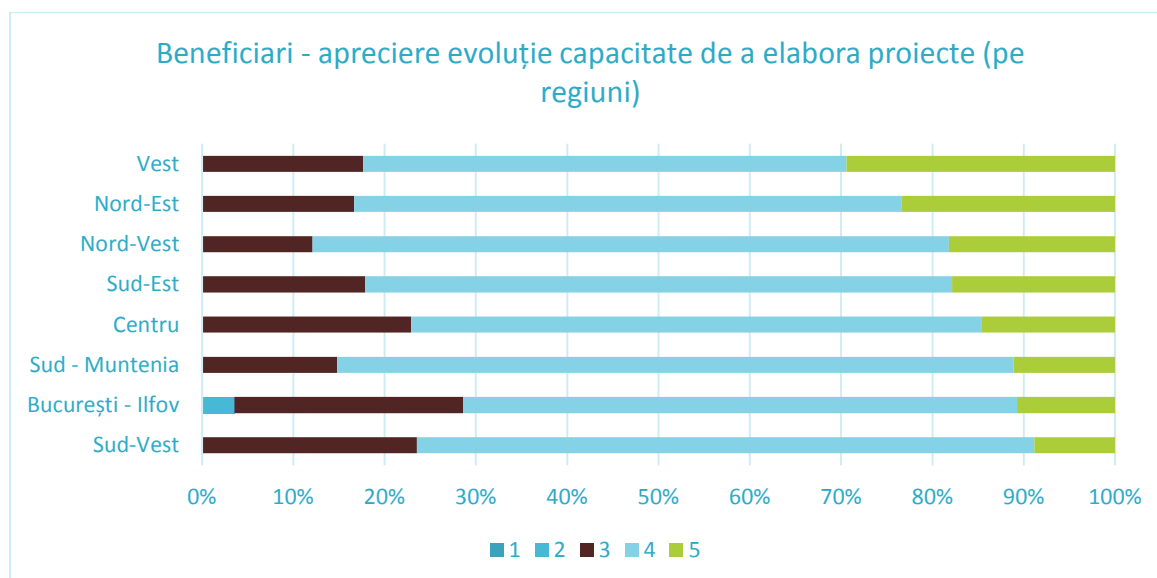
Figura nr. 21. Aprecierea capacității de elaborare proiecte POCU



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

295. În ceea ce privește **diferențele înregistrate la nivelul regiunilor**, se poate constata cum regiunea Nord-Vest a înregistrat cea mai ridicată rată de beneficiari care și-au apreciat propria evoluție ca fiind bună sau foarte bună (88%), fiind urmată îndeaproape de Sud-Muntenia, în timp ce, în regiunea București-Ilfov, 71% și-au apreciat evoluția propriei capacități ca fiind bună sau foarte bună, iar 4% i-au acordat nota 2, notă ce nu a fost selectată la nivelul celorlalte regiuni.

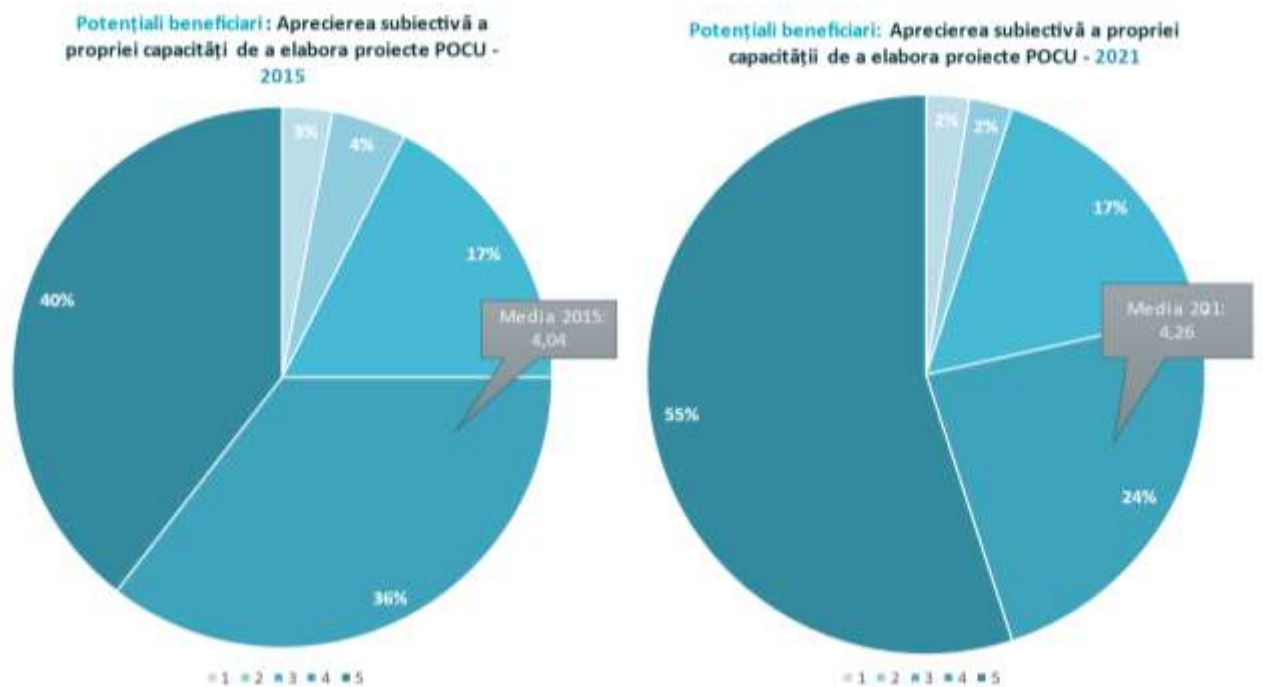
Figura nr. 22. Aprecierea evoluției capacității de elaborare proiecte POCU pe regiuni - beneficiari



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

296. Spre deosebire de beneficiari, în cazul potențialilor beneficiari, la nivel național nu există diferențe semnificative cu privire la percepția capacității de a elabora proiecte, între cele două momente din timp – 2015 versus 2021 putând fi observată o creștere ușoară a celor care și-au apreciat propria capacitate ca fiind foarte bună versus bună. Pe de altă parte, interviurile derulate cu reprezentanți din partea OIR-urilor indică diferențe în ceea ce privește capacitatea de a elabora și de a implementa proiecte ce țin de experiența anterioară a potențialilor beneficiari.

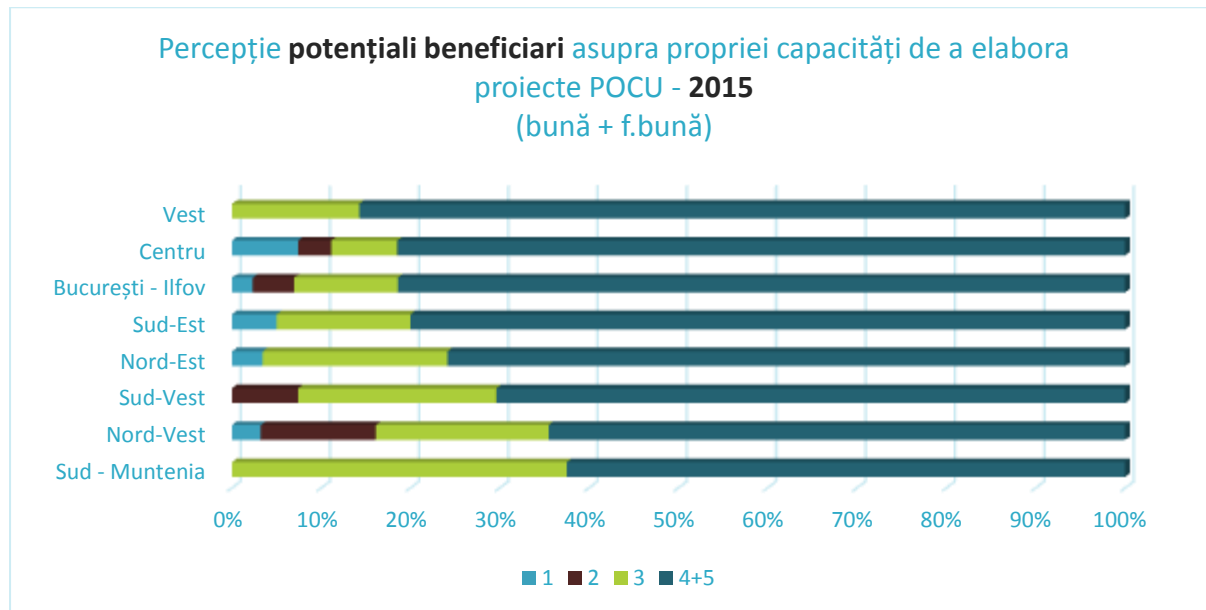
Figura nr. 23. Evoluția capacității de a elabora proiecte POCU – la nivel național



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

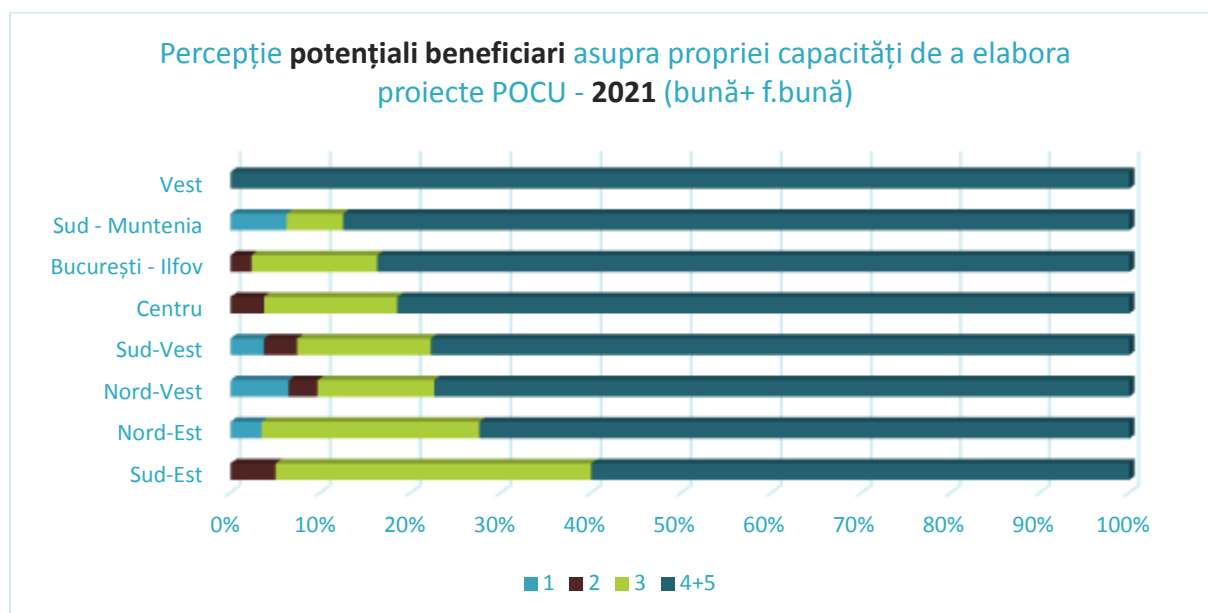
297. La nivel regional, se poate observa cum potențialii beneficiari din regiunea Vest sunt cei care și-au apreciat în număr ridicat propria capacitate ca fiind bună sau foarte bună, atât în 2015, cât și în 2021.

Figura nr. 24. Percepție potențiali beneficiari asupra capacității de a elabora proiecte POCU pentru anul 2015



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

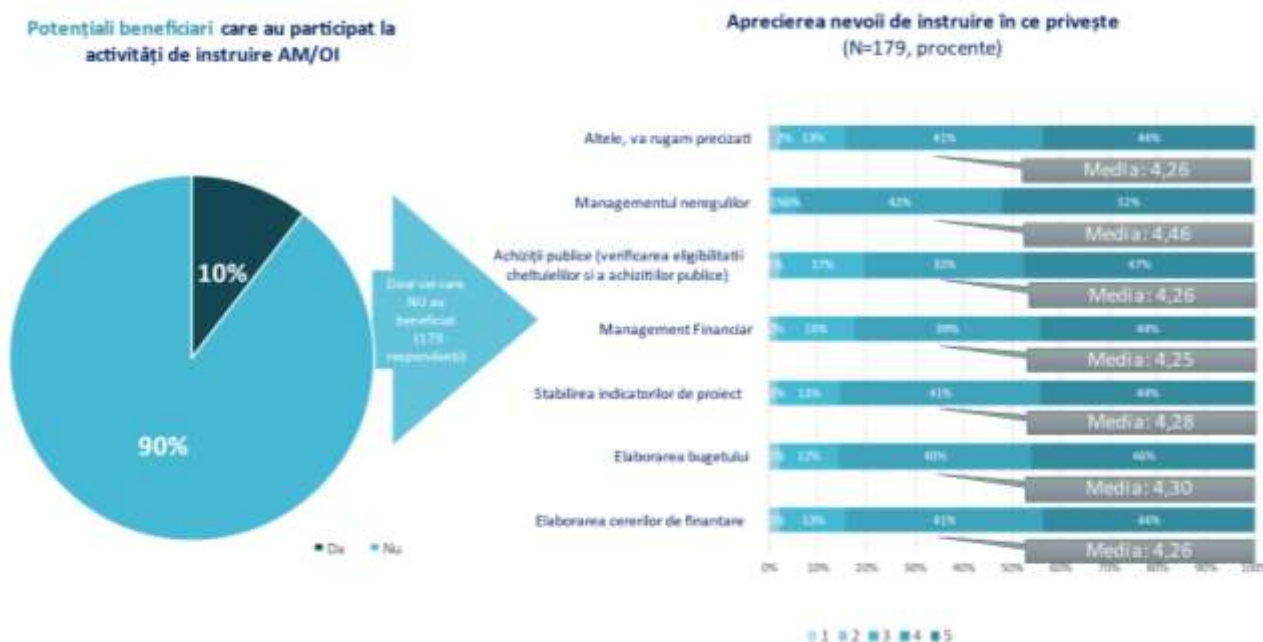
Figura nr. 25. Percepție potențiali beneficiari asupra capacității de a elabora proiecte POCU pentru anul 2021



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

298. În ceea ce privește **dificultățile întâmpinate în elaborarea de proiecte POCU**, au fost identificate următoarele aspecte ca fiind problematice: completarea unor secțiuni din cererea de finanțare; completarea bugetului inclus în cererea de finanțare; stabilirea de indicatori conform cerințelor din cererea de finanțare; pregătirea documentelor justificative/ suport solicitate pe lângă cererea de finanțare;

Figura nr. 26. Nevoi de instruire ale beneficiarilor POCU



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

299. Spre deosebire de beneficiari, potențialii beneficiari au participat într-un procent foarte mic la activități de instruire oferite de către AM și OI. În acest context, respondenții care nu au beneficiat de astfel de activități și-au exprimat opinia cu privire la temele de interes în acest sens. Astfel, teme precum managementul neregulilor, achizițiile publice, managementul financiar, stabilirea indicatorilor de proiect, elaborarea bugetului, elaborarea cererilor de finanțare sunt considerate ca fiind în egală măsură utile pentru viitoare activități de instruire.

300. Analizele realizate arată că potențialii beneficiari apelează la OIR-uri pentru oferirea de informații în special cu privire la prevederile din ghidurile solicitanților, ca urmare a modului de formulare ce permite interpretări diferite. Astfel, **activitățile dedicate potențialilor beneficiari sunt limitate la furnizarea de informații în baza întrebărilor și solicitărilor primite.** În funcție de complexitatea întrebărilor primite, OIR-urile redirectionează o parte dintre ele către serviciul de Helpdesk, în timp ce altele le oferă un răspuns în mod direct, de exemplu, prin raportarea la indicațiile aferente ghidurilor solicitanților.

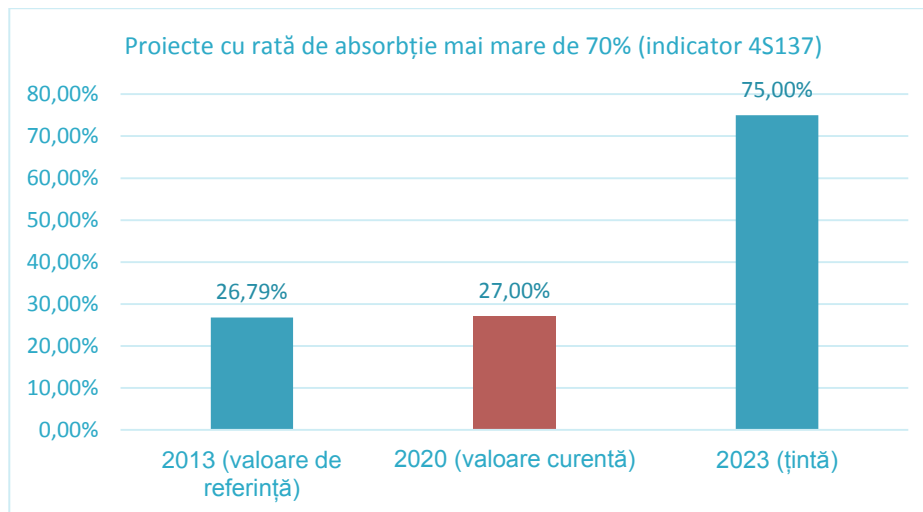
Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte POCU

301. În vederea evaluării capacității beneficiarilor de a implementa în mod eficient și eficace proiecte POCU, au fost realizate analize la nivelul următorilor indicatori și descriptori relevanți: rata de absorbție la nivel de proiecte POCU; rata de absorbție la nivel de program; nr. contracte reziliate și motivele rezilierii; percepția beneficiarilor cu privire la propria capacitate de implementare proiecte POCU (prelucrare date sondaj); dificultăți întâmpinate de către beneficiari în procesul de implementare proiecte POCU (prelucrare date sondaj și rezultate interviuri); măsuri și activități derulate în vederea creșterii capacității beneficiarilor de a implementa proiecte POCU (analiză documente relevante, prelucrare date sondaj și rezultate interviuri); nevoi instruire identificate de către beneficiari și potențiali beneficiari (prelucrare date sondaj); factori care au influențat capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte POCU (analiză documente relevante, prelucrare date sondaj și rezultate interviuri).

Rată de absorbție la nivel de proiecte POCU – situație la 31 decembrie 2020

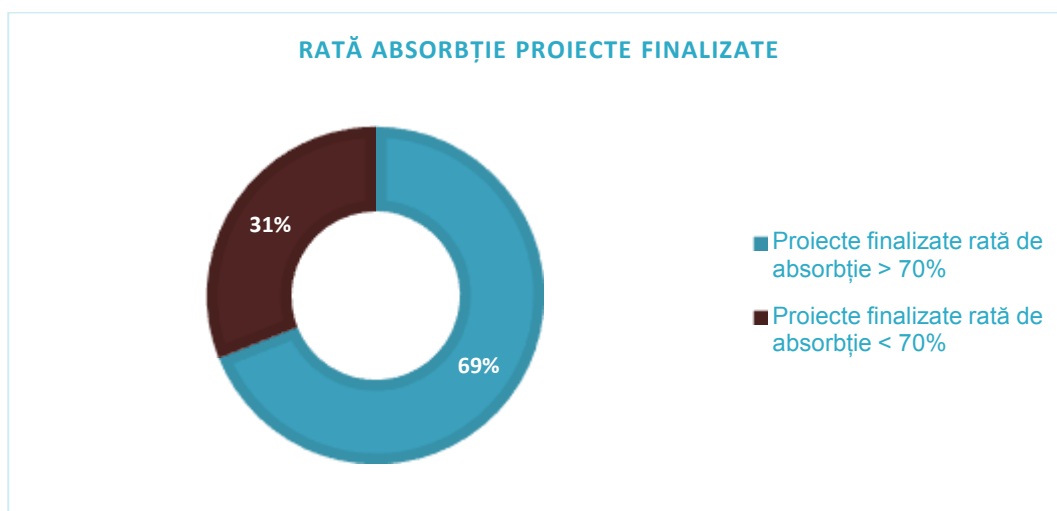
302. La data de 31.12.2020, erau înregistrate **498 de proiecte POCU (27%) cu rată de absorbție mai mare de 70%, conform indicatorului specific de program de rezultat imediat 4S137.** Procentul acestora este însă încă departe de ținta stabilită pentru anul 2023, de 75%. Iar valoarea de referință, aferentă anului 2013, este de 26.79%. Dacă, în schimb, ne raportăm la proiectele POCU finalizate, vom constata că cele 269 de astfel de proiecte reprezintă 69% din total, mult mai aproape de ținta de 75%. Însă chiar și în această situație, se poate constata **necesitatea acordării de sprijin beneficiarilor în procesul de implementare, 31% reprezentând o rată ridicată de proiecte finalizate al căror grad de absorbție este mai jos de 70%.**

Figura nr. 272. Proiecte cu rată de absorbție mai mare de 70%, conform indicator 4S137 (situație 31.12.2020)



Sursa: prelucrare date AM POCU de către echipa de evaluare

Figura nr. 28. Proiecte finalizate cu rată de absorbție mai mare de 70%, conform indicator 4S137 (situație 31.12.2020)



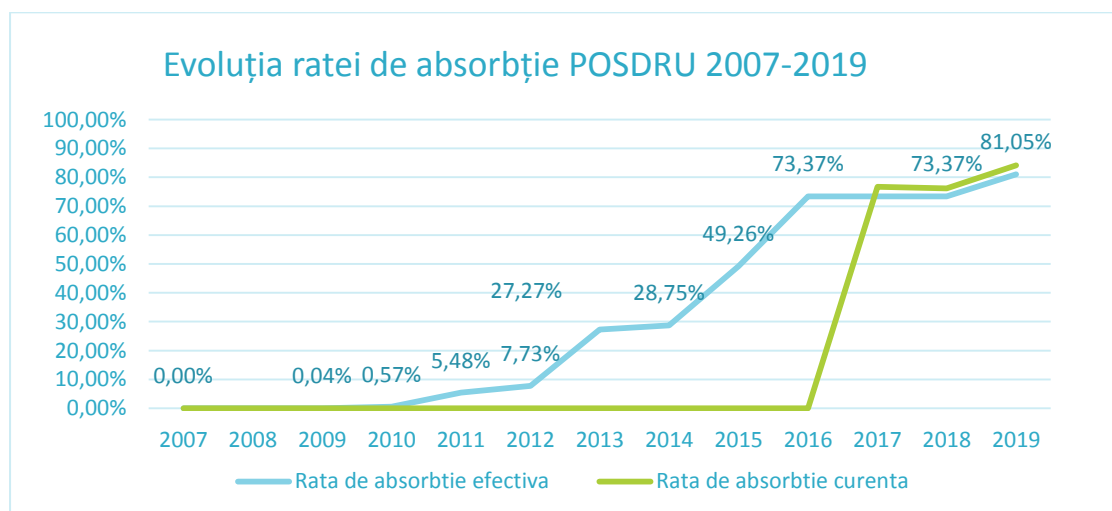
Sursa: prelucrare date AM POCU de către echipa de evaluare

Evoluția ratei de absorbție la nivel de program - POCU vs. POSDRU

303. Ratele de absorbție efectivă POCU și POSDRU din graficele de mai jos au fost calculate, conform formulelor de calcul utilizate și de către AM, prin raportarea sumelor aferente rambursărilor de la CE, acestea fiind considerate valoarea absorbției efective, la suma alocată pentru POCU 2014-2020, respectiv POSDRU 2007-2013. Iar ratele de absorbție curentă aferente celor două programe au fost calculate prin raportarea sumelor solicitate CE în limita alocării UE a PO la suma alocată fiecărui program, după caz.

304. În cazul POSDRU însă, rata de absorbție curentă aferentă anului 2019, de exemplu, nu a fost calculată prin raportare la valoarea inițială a alocării UE din anul 2007, ci prin raportare la valoarea aplicației finale de plată (soldul final) transmis CE în 2017. Dacă aceasta se calculează prin raportare la valoarea inițială, atunci rata absorbției curente a POSDRU în 2019 ar fi de 70.11% față de 84.14%, conform grafic, suma neabsorbită din alocarea inițială a POSDRU fiind destul de ridicată.

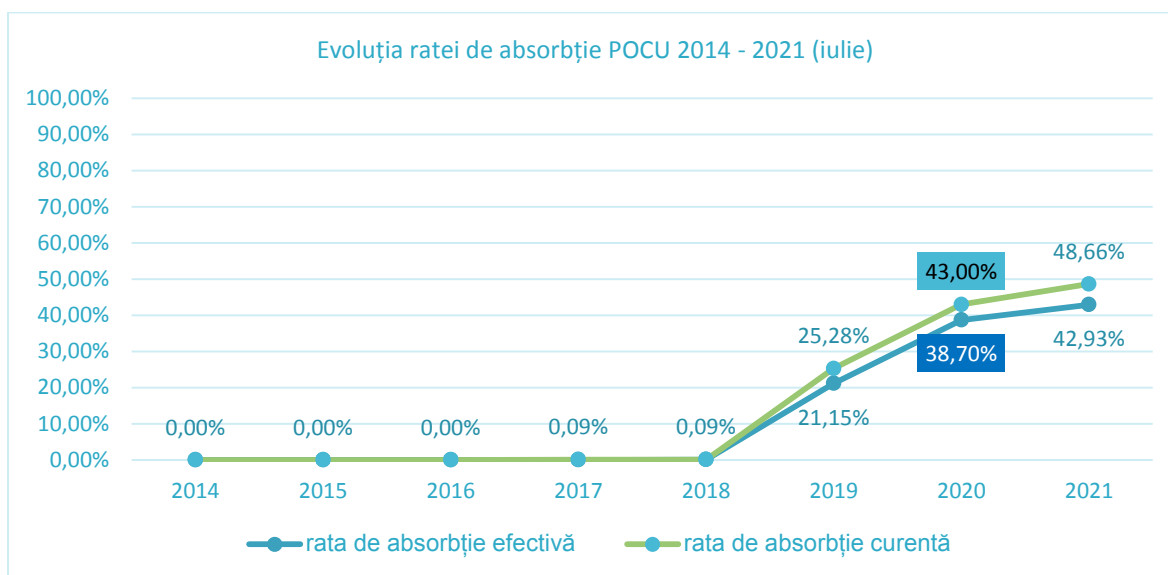
Figura nr. 29. Evoluția ratei de absorbție POSDRU



Sursa: prelucrare date AM POCU de către echipa de evaluare

305. Prin compararea celor două grafice privitoare la evoluția ratei de absorbției POCU, respectiv POSDRU, putem constata că, în cazul POCU, ratele de absorbție efectivă și curentă au înregistrat o evoluție oarecum similară, neexistând diferențe semnificative precum cele înregistrate în cazul POSDRU până în anul 2017.

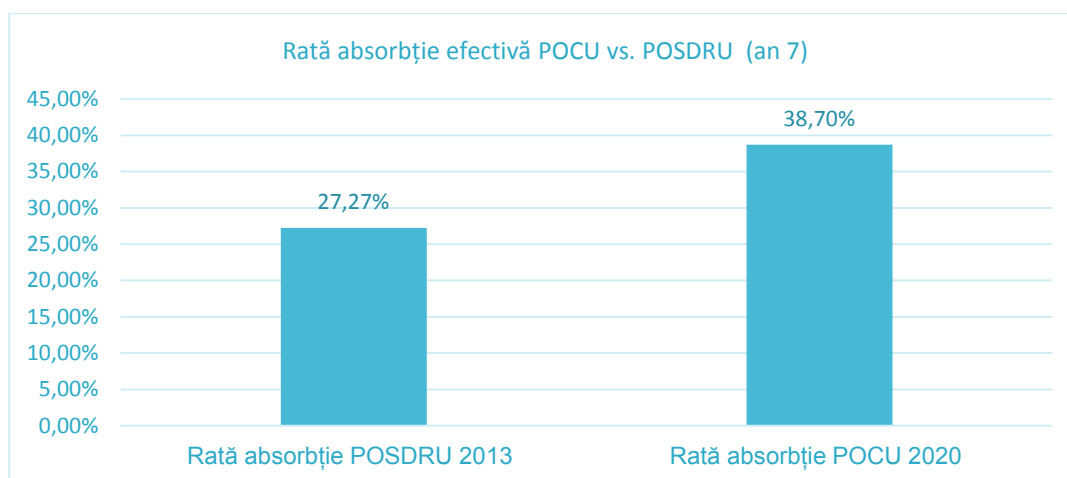
Figura nr. 30. Evoluția ratei de absorbție POCU 2014-2021 (iulie)



Sursa: prelucrare date AM POCU de către echipa de evaluare

306. Comparând ratele de absorbție ale celor două programe POSDRU și POCU la momente similare – finalul anului 7 al perioadei de programare, se constată faptul că POCU înregistrează o rată de absorbție efectivă mai ridicată decât în cazul POSDRU – 38.70% față de 27.27%, diferența fiind de peste zece procente. Acest aspect poate indica o capacitate administrativă actuală mai ridicată, pe de o parte, a AM și OI de a implementa eficient POCU, și pe de altă parte a beneficiarilor de a implementa proiecte aferente POCU.

Figura nr. 313. Rată absorbție efectivă POCU vs. POSDRU, anul 7 al perioadei de programare



Sursa: prelucrare date Autoritatea de Management de către echipa de evaluare

Proiecte POCU reziliate

307. Procentul proiectelor POCU reziliate din total era la data de 31 decembrie 2020 de 1.26%, fiind vorba mai exact de 23 de proiecte din 1816. Iar la data de 31 iulie 2021 acestea erau în număr de 31 (din 2243), reprezentând 1.38% din total. Iar motivele aflate la baza unora dintre aceste rezilieri sunt diverse, conform interviurilor cu organismele intermediare: motive de natură juridică; unii beneficiari au renunțat ca urmare a faptului că au mai câștigat un alt proiect, ori din cauza fluctuației de personal; dificultăți întâmpinate în ceea ce privește capacitatea financiară; ieșirea partenerilor din consorțiu.

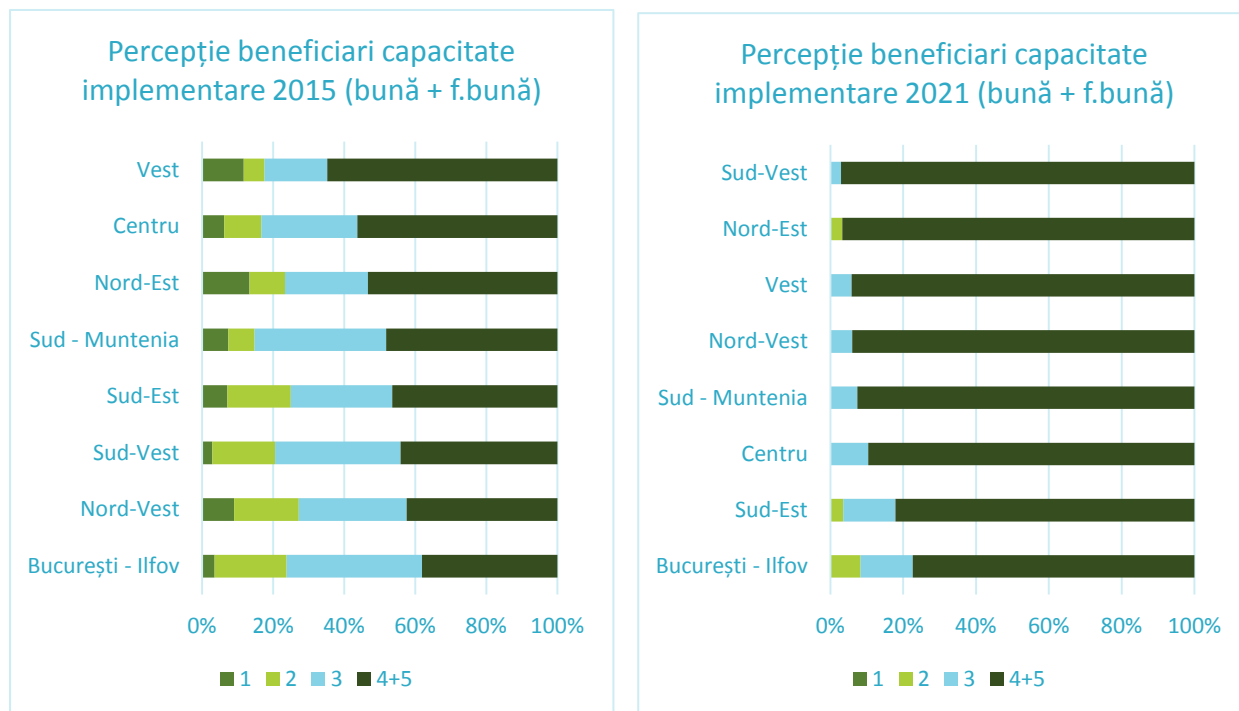
308. Conform rezultatelor obținute prin intermediul sondajului de opinie, se poate observa o **evoluție în ceea ce privește capacitatea de implementare a beneficiarilor POCU**. Aceștia din urmă și-au apreciat propria capacitate de implementare proiecte ca fiind mai bună în 2021 comparativ cu anul 2015 – 88% și-au notat capacitatea de implementare aferentă anului 2021 cu notele 4 și 5 (capacitate bună și foarte bună), spre deosebire de cei 47% respondenți care au optat pentru aceleași note ca fiind reprezentative în cazul anului 2015.

Figura nr. 32. Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte – evoluție 2015 - 2021



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

Figura nr. 33. Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte – evoluție pe regiuni 2015 – 2021



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

309. La nivel **teritorial**, regiunea București-Ilfov a înregistrat cele mai reduse procente de beneficiari care și-au apreciat propria capacitate de a implementa proiecte ca fiind bună sau foarte bună – 38% în 2015 versus 77% în 2021. La polul opus, 97% dintre beneficiarii din regiunile Nord-Vest și Sud-Vest și-au apreciat capacitatea de a implementa proiecte POCU aferentă anului 2021 ca fiind bună sau foarte bună.

310. Un punct de vedere similar a fost observat și în cazul organismelor intermediare care au constatat de asemenea **existența unui trend ascendent de la o perioadă de programare la alta** – POSDRU versus POCU, în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte POCU. Însă, spre deosebire de beneficiarii consultați, aceștia atrag atenția asupra diferențelor semnificative existente între diferitele tipuri de beneficiari. Conform reprezentanților OIR, beneficiarii nu sunt de fiecare dată aceiași. Beneficiarii noi, care nu au mai implementat anterior proiecte POCU întâmpină dificultăți suplimentare și necesită o atenție mai mare din partea ofițerilor de monitorizare. Iar la polul opus se află beneficiarii care au implementat proiecte POCU și anterior, în cazul acestora

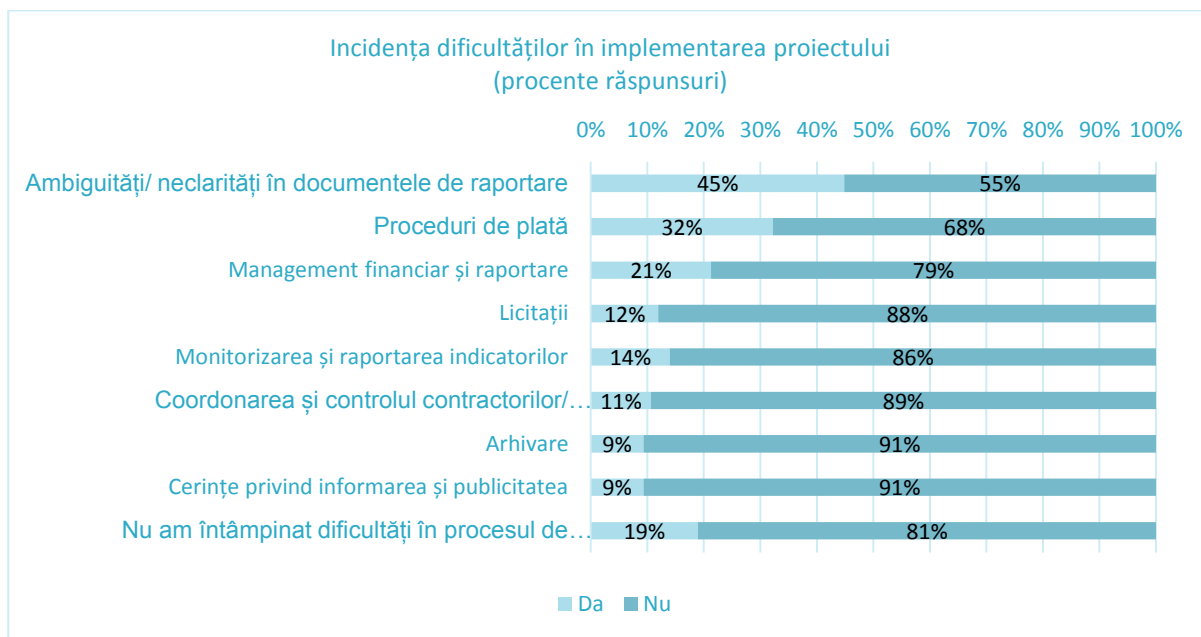
putând fi observată o capacitate de implementare proiecte sporită. Reprezentanții OIR atrag de asemenea atenția și asupra rolului pe care îl poate juca în implementarea unui proiect POCU, existența în cadrul consorțiului a cel puțin unui singur partener care anterior a implementat proiecte POCU.

Dificultăți întâmpinate în ceea ce privește implementarea de proiecte POCU

311. Majoritatea erorilor cu impact financiar în cheltuielile auditate la nivelul POCU, raportate de către Curtea de Conturi pentru anii 2018 și 2019, sunt cauzate de cheltuieli neeligibile, în timp ce diferența (1-5%) a fost determinată de încălcări ale normelor în materie de achiziții publice. Conform datelor colectate și publicate pentru anul 2019 în Raportul anual al Curții de Conturi²⁶, aproximativ 4.16 % (5232) din erorile cu impact financiar detectate în cheltuielile auditate la nivelul FESI²⁷ au fost înregistrate la nivelul POCU. Dintre acestea, majoritatea au fost cauzate de cheltuieli neeligibile (99%), iar restul de încălcări ale normelor privind achizițiile publice.

312. În cazul anului 2018, volumul erorilor cu impact financiar detectate în cheltuielile auditate la nivelul POCU raportat la totalul erorilor detectate în cheltuielile auditate la nivelul tuturor programelor FESI aferente perioadei de programare 2014-2020 a fost de 1.45%.²⁸ Însă, dacă luăm în calcul diferențele existente în ceea ce privește procentul cheltuielilor auditate din totalul cheltuielilor declarate din cei 2 ani, vom ajunge la un procent al erorilor pe 2018 similar cu cel din 2019 – 4.58%. Distribuția erorilor pe factori determinanți – cheltuieli neeligibile vs. Încălcarea normelor în materie de achiziții este din nou similară cu cea din 2019: din 558 de astfel de erori, aproximativ 95% au fost determinate de cheltuieli neeligibile (528), în timp ce aproximativ 5% au fost cauzate de încălcări ale normelor în materie de achiziții.

Figura nr. 34. Incidența dificultăților în implementarea proiectului



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

313. Conform beneficiarilor respondenți în cadrul sondajului de opinie, **dificultățile cel mai frecvent întâmpinate în procesul de implementare** sunt cele privitoare la următoarele subiecte, în ordinea frecvenței acestora: ambiguități/ neclarități în documentele de raportare – 45% dintre respondenți au declarat că s-au confruntat cu astfel de dificultăți; procedurile de plată – 32%; management financiar și raportare – 21%; monitorizarea și raportarea indicatorilor – 14%; licitațiile – 12%.

314. O parte dintre acestea au fost confirmate și de către reprezentanții OIR participanți la interviuri, ca urmare a constatărilor făcute în urma lucrului cu beneficiarii (în ordinea nr. de mențiuni): ambiguități în documentele de

²⁶ <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportul%20public%20pe%20anul%202019.pdf>

²⁷ în contextul auditării a 3.33% din totalul cheltuielilor declarate pe POCU

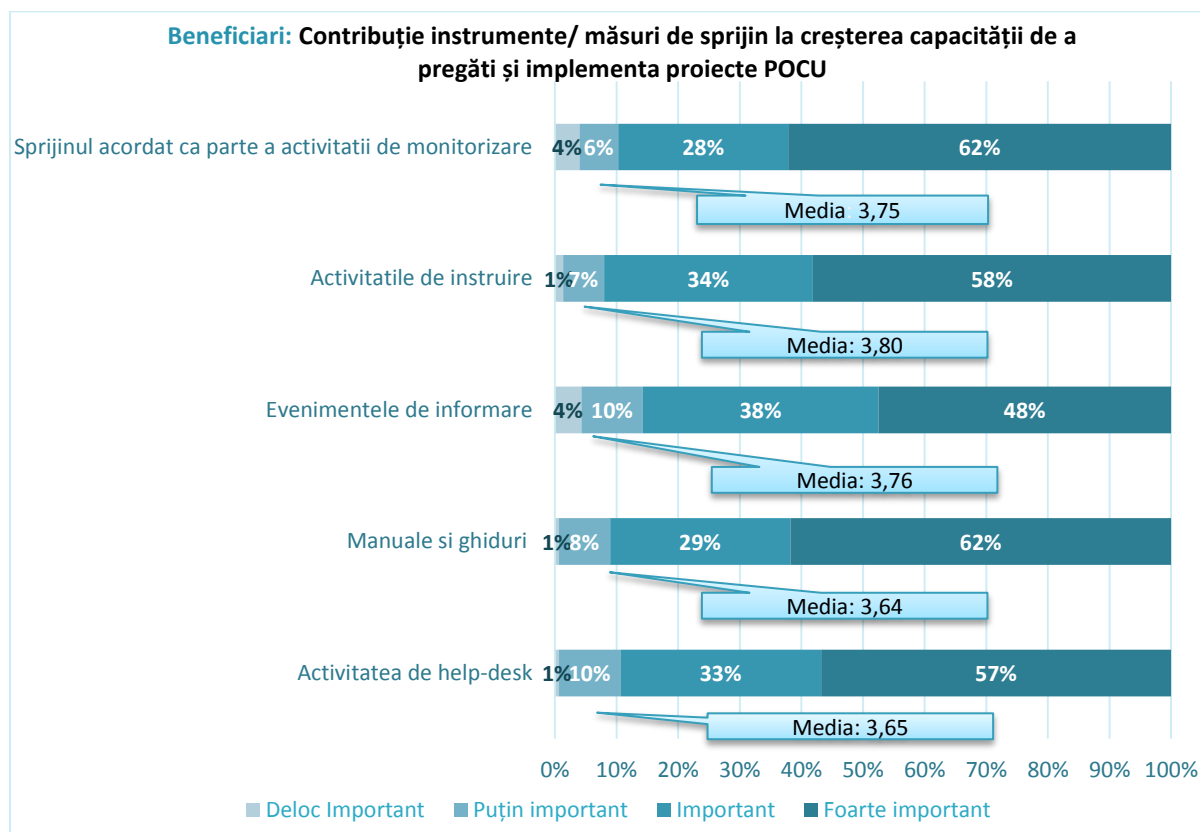
²⁸ <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportul%20public%20pe%20anul%202018.pdf>

raportare, licitații, monitorizarea și raportarea indicatorilor, procedurile de efectuare a plăților, managementul financiar și raportarea, coordonarea cu partenerii de proiect

Percepția beneficiarilor cu privire la utilitatea mai multor instrumente și măsuri

315. Beneficiarii participanți la sondaj au notat în mod similar tipurile de instrumente și măsuri de sprijin în vederea implementării de proiecte POCU cu privire la care au fost consultați, majoritatea considerându-le ca fiind foarte importante sau importante: manuale și ghiduri, activitățile de instruire, sprijinul acordat ca parte a activității de monitorizare, evenimentele de informare, activitatea de Help-desk.

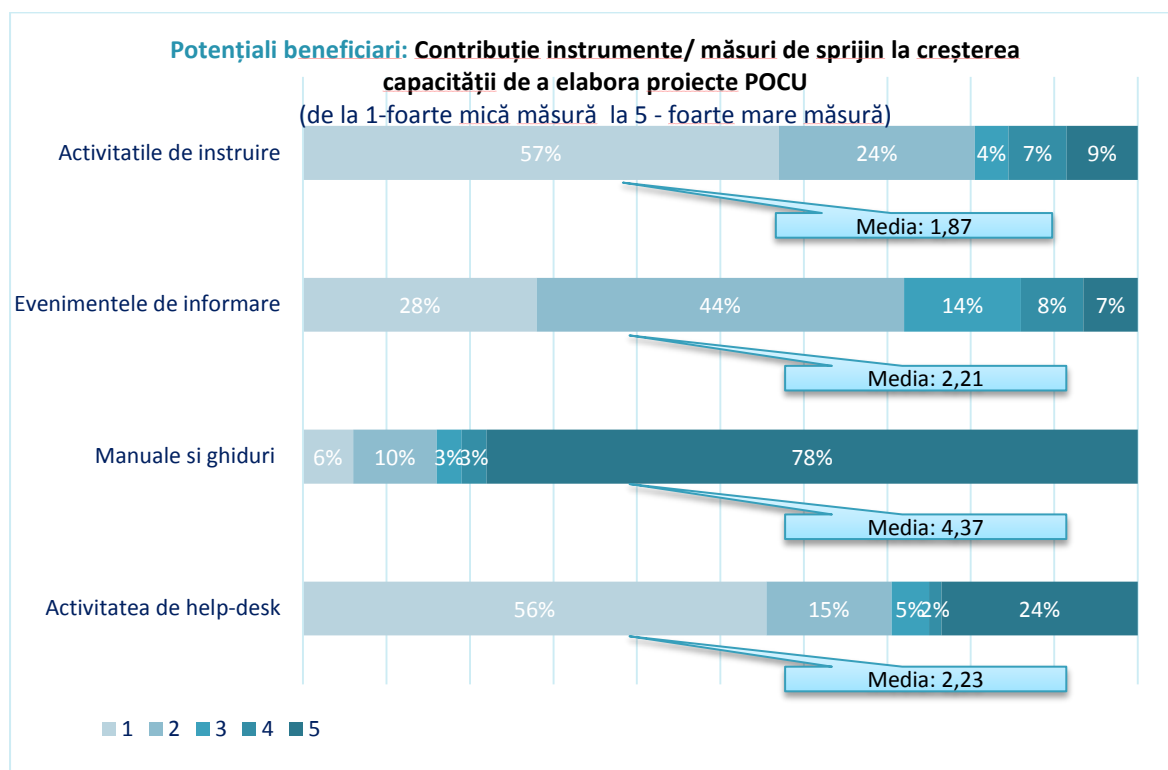
Figura nr. 35. Contribuția măsurilor de sprijin la creșterea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte POCU



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

316. În cazul potențialilor beneficiari lucrurile sunt cu mult diferite, inclusiv ca urmare a diferențelor existente între aceștia și beneficiari. Pentru cei dintâi, manualele și ghidurile sunt indicate ca având o importanță extrem de ridicată în vederea creșterii capacității de a elabora proiecte POCU.

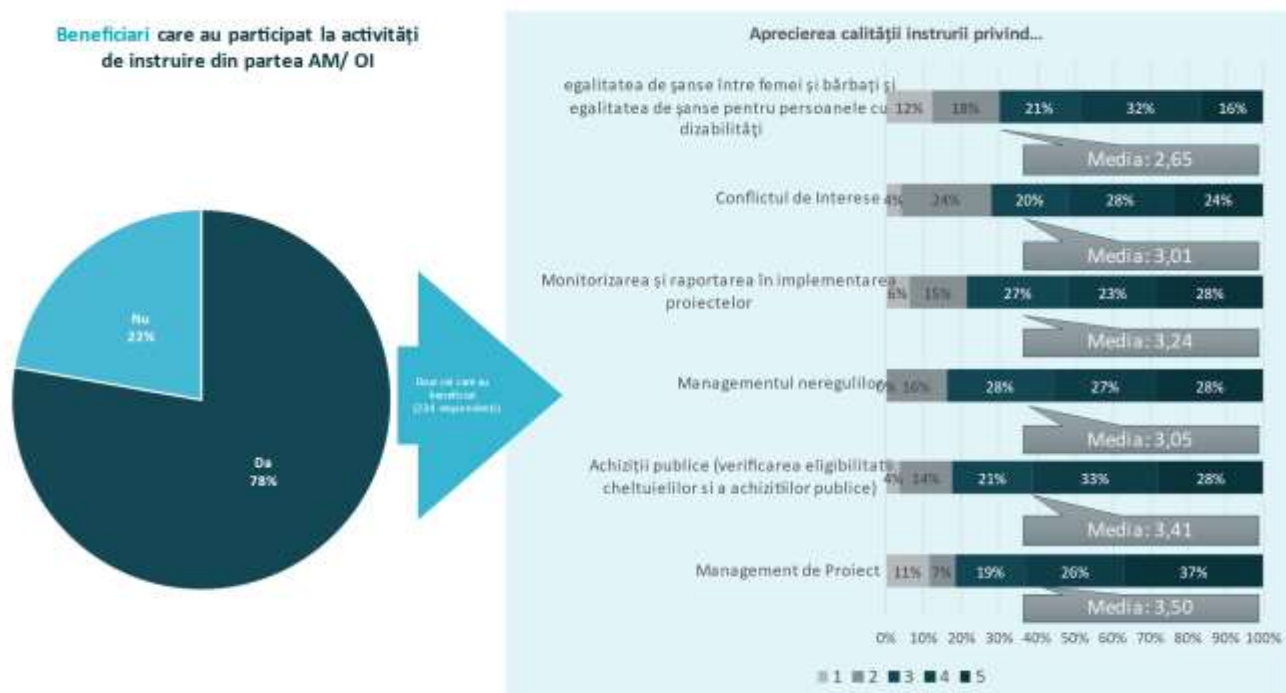
Figura nr. 36. Contribuția măsurilor de sprijin la creșterea capacității potențialilor beneficiari de a elabora proiecte POCU



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențialii beneficiari de către echipa de evaluare

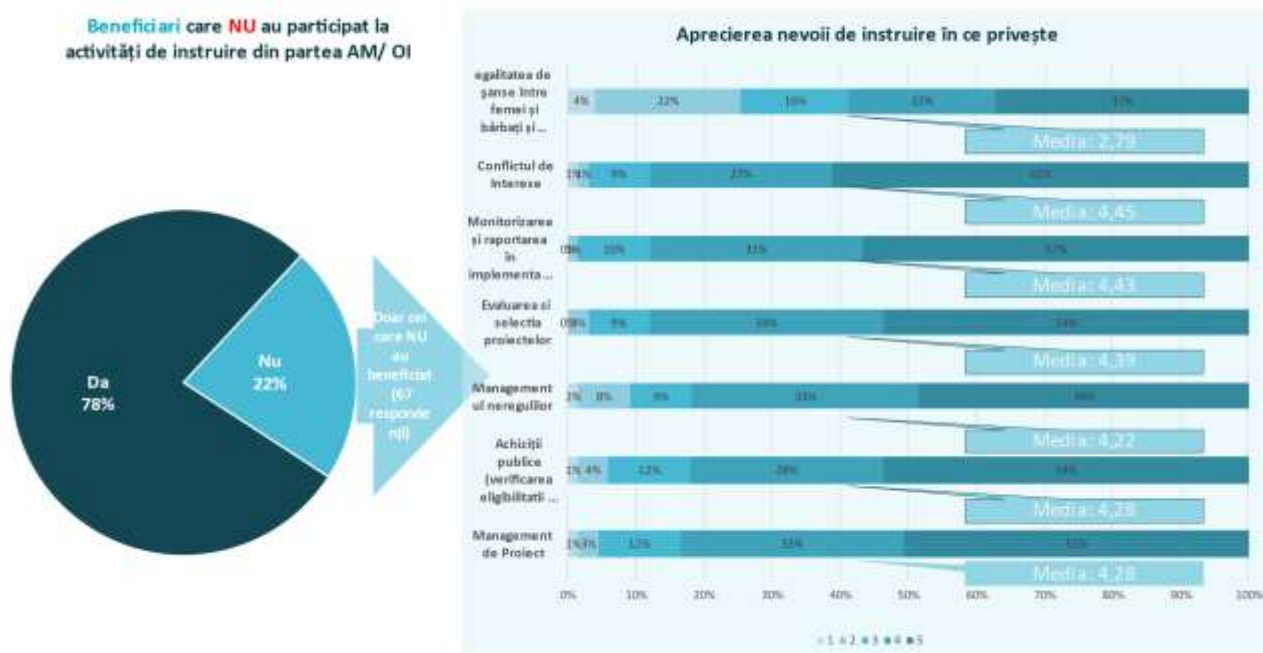
Nevoi identificate în ceea ce privește activitățile de instruire

Figura nr. 37. Nevoile de instruire ale beneficiarilor POCU care au participat la sesiuni de instruire



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențialii beneficiari de către echipa de evaluare

Figura nr. 38. Nevoile de instruire ale beneficiarilor POCU care NU au participat la sesiuni de instruire



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

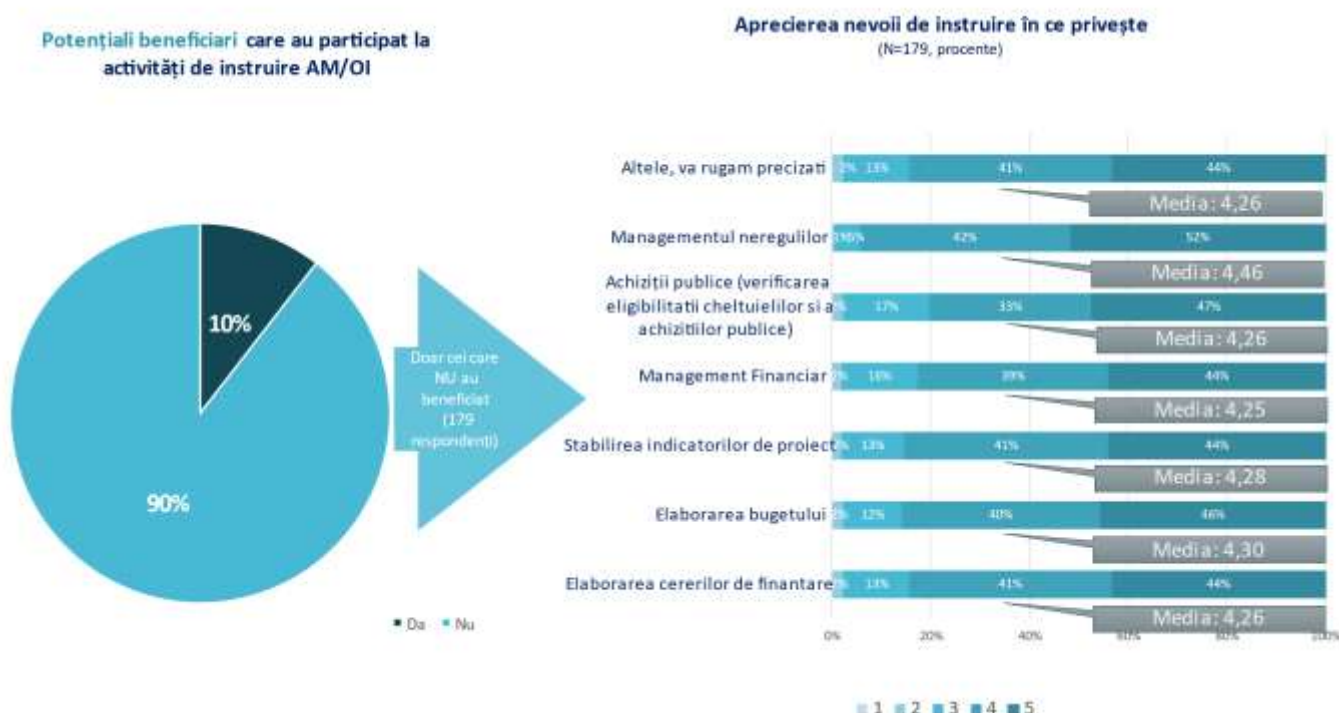
317. Cu excepția subiectului referitor la egalitatea de șanse între bărbați și femei și egalitatea de șanse pentru persoanele cu dizabilități, respondenții au indicat o nevoie ridicată de participare în activități de instruire dedicate celorlalte teme: management de proiect, achiziții publice, managementul neregulilor, evaluarea și selecția proiectelor, monitorizarea și raportarea în implementarea proiectelor, conflictul de interese.

318. Cu toate acestea, aceste teme orizontale sunt considerate ca fiind acoperite prin intermediul POAT²⁹ și nu pot reprezenta subiecte de instruire beneficiari și potențiali beneficiari prin intermediul POCU AT.

319. Spre deosebire de beneficiari, potențialii beneficiari au participat într-un procent foarte mic la activități de instruire oferite de către AM și OI. În acest context, respondenții care nu au beneficiat de astfel de activități și-au exprimat opinia cu privire la temele de interes în acest sens. Astfel, teme precum managementul neregulilor, achizițiile publice, managementul financiar, stabilirea indicatorilor de proiect, elaborarea bugetului, elaborarea cererilor de finanțare sunt considerate ca fiind în egală măsură utile pentru viitoare activități de instruire.

²⁹ Conform POCU - nota de subsol aferente primului tip de activități ce pot fi realizate prin intermediul OS 7.2

Figura nr. 39. Nevoile de instruire ale potențialilor beneficiari POCU

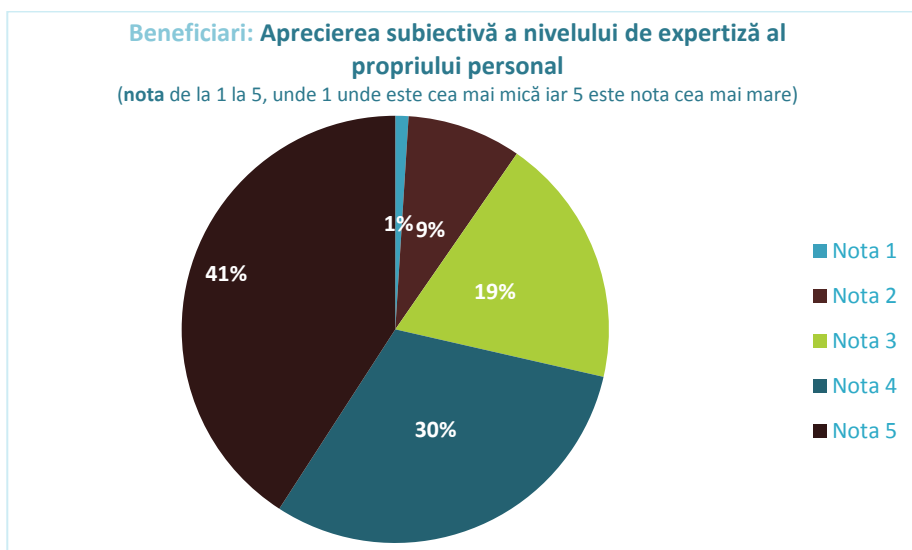


Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențialii beneficiari de către echipa de evaluare

Capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele umane necesare

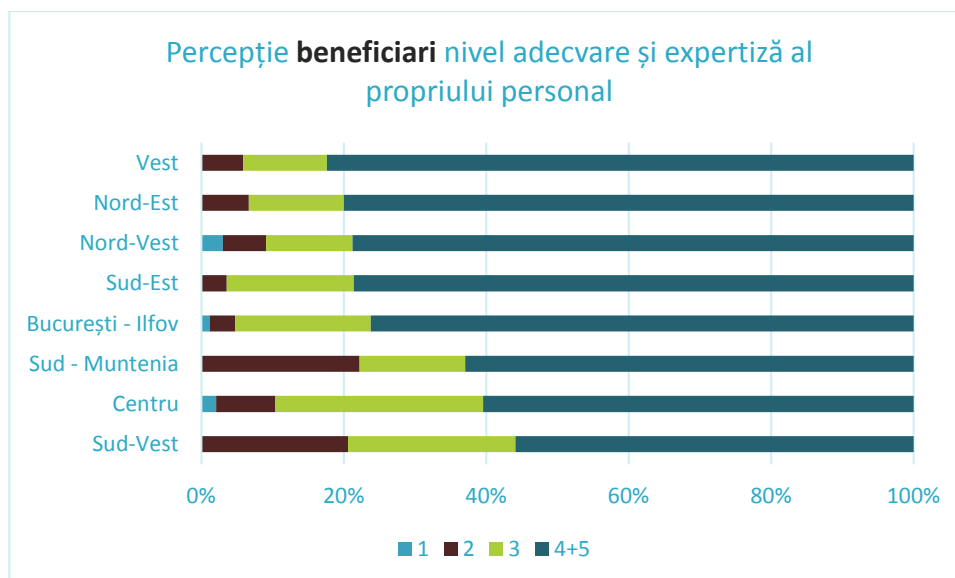
320. Analiza privitoare la capacitatea beneficiarilor de a mobiliza și utiliza resursele umane necesare vine în continuarea celei derulate cu ocazia evaluării ex ante a Acordului de Parteneriat 2014-2020. În acest context, similar cu rezultatele înregistrate la acel moment, beneficiarii și potențialii beneficiari respondenți au o percepție preponderent pozitivă cu privire la nivelul de expertiză al propriului personal în raport cu procesul de pregătire și/sau de implementare proiecte. Din figura de mai jos, se poate constata o perspectivă preponderent pozitivă a beneficiarilor (aproximativ 71%) cu privire la propriul nivel de expertiză și adecvarea acestuia în raport cu procesul de elaborare și implementare proiecte POCU.

Figura nr. 40. Percepția beneficiarilor asupra gradului de adecvare al expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențialii beneficiari de către echipa de evaluare

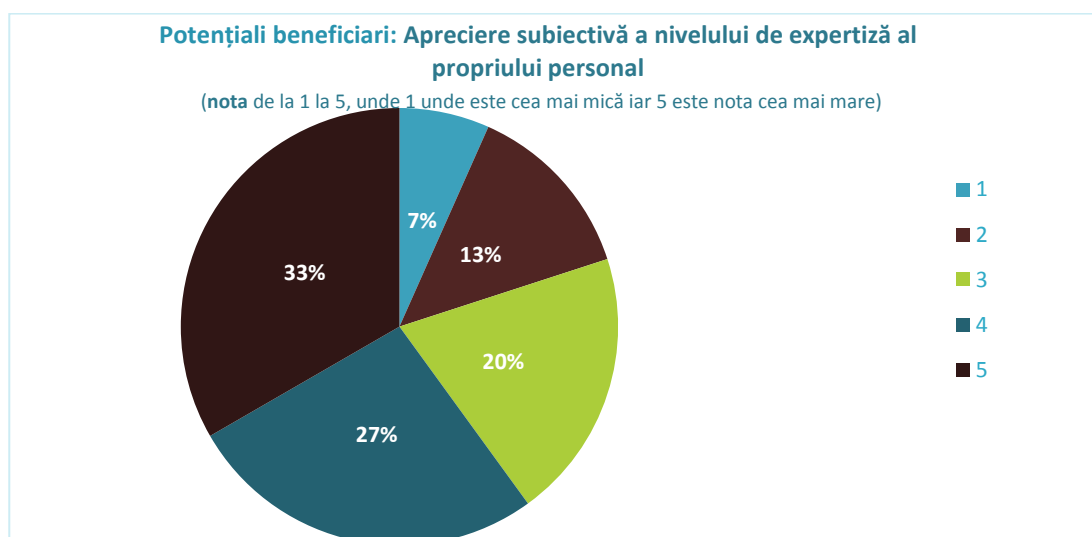
Figura nr. 41. Percepția beneficiarilor asupra gradului de adecvare al expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU – la nivel regional



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

321. În acest context, potențialii beneficiari își apreciază propriul nivel de expertiză în raport cu procesele de elaborare și implementare proiecte POCU tot într-o manieră preponderent pozitivă (60% pentru notele 5 și 4) – ridicat și foarte ridicat. Spre deosebire de beneficiari însă, cei care fac acest lucru sunt cu aproximativ 11% mai puțini.

Figura nr. 42. Percepția potențialilor beneficiari asupra gradului de adecvare al expertizei proprii în contextul proceselor de pregătire și implementare proiecte POCU



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

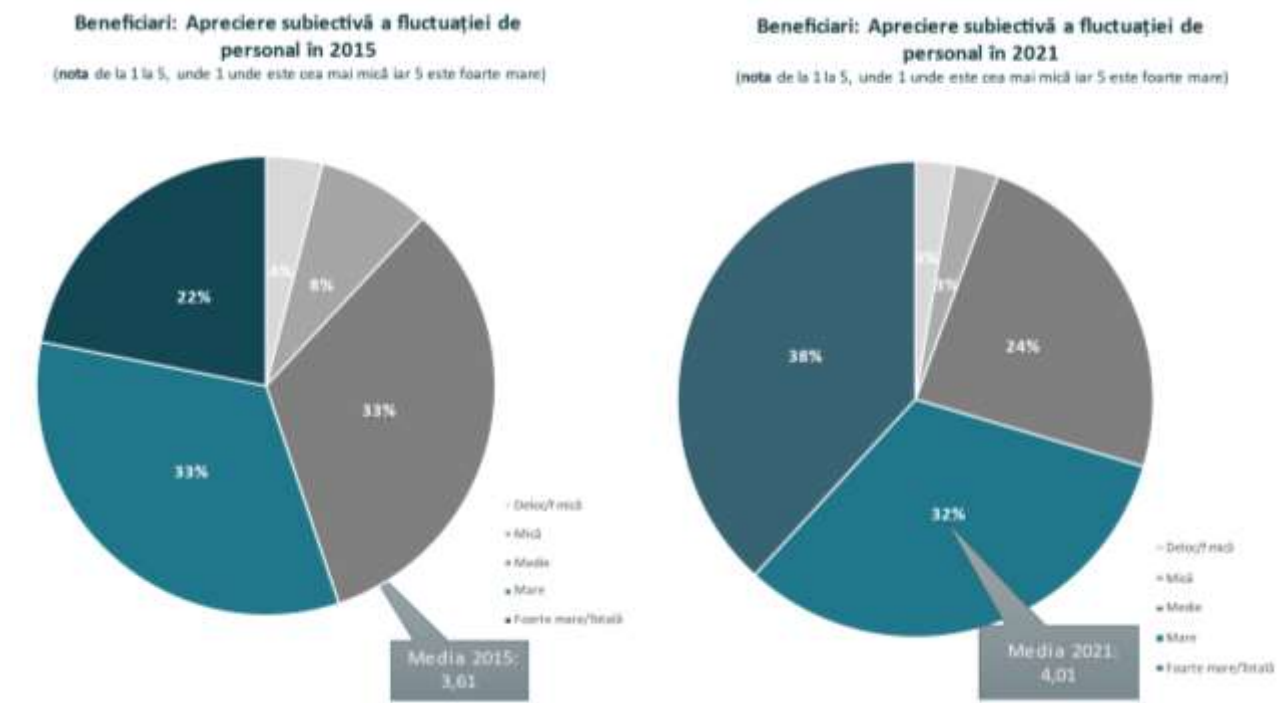
322. Dacă ne raportăm la rezultatele înregistrate în cazul sondajului aplicat în rândul tuturor beneficiarilor de PO derulat cu ocazia evaluării ex ante a Acordului de Parteneriat, vom constata că rezultatele sunt similare, întrucât și la acel moment, percepția respondenților a fost una preponderent pozitivă asupra propriului nivel de expertiză/competență.

Fluctuațiile de personal

323. În ceea ce privește fluctuația de personal în cadrul organizațiilor beneficiare, putem constata că multe dintre acestea s-au confruntat și se confruntă cu o fluctuație mare și chiar foarte mare a personalului. Pentru anul 2021, Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 – Lot 2 Evaluarea intervențiilor POCU în domeniul asistenței tehnice

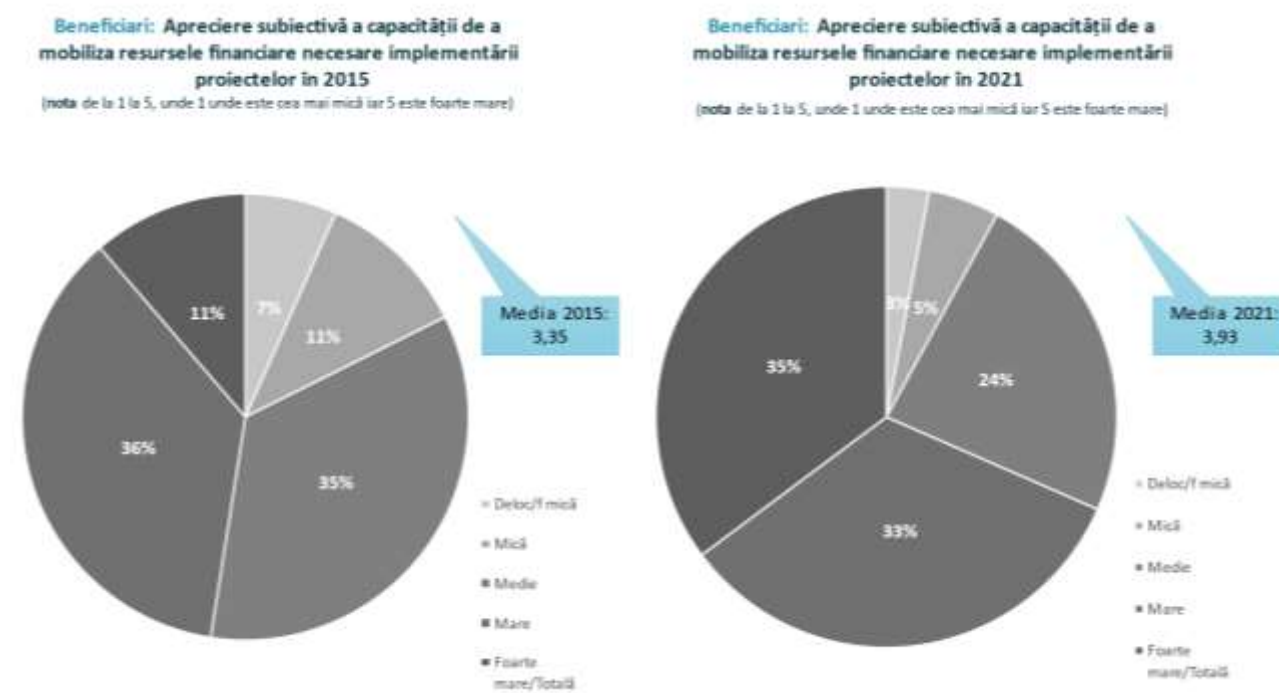
această sub-dimensiune este percepută ca fiind chiar mai accentuată raportat la anul 2015 – 70% în 2021 față de 55% în 2015. La nivelul analizei realizate în anul 2013 – evaluarea ex ante a Acordului de parteneriat, 79.3 % dintre respondenți (beneficiari aferenți tuturor PO) considerau că fluctuația de personal nu a afectat implementarea proiectelor.

Figura nr. 43. Fluctuația de personal a beneficiarilor POCU – evoluție 2015 - 2021



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

Figura nr. 44. Capacitatea beneficiarilor POCU de a mobiliza resurse financiare – evoluție 2015 - 2021



Sursă: Prelucrare date sondaj beneficiari și potențiali beneficiari de către echipa de evaluare

324. În ceea ce privește **capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare necesare** în vederea implementării de proiecte POCU, se poate observa o apreciere pozitivă a propriilor capacități de către beneficiari.

Suplimentar, capacitatea financiară a beneficiarilor a fost menționată și în cadrul interviurilor cu OIR-uri printre cauzele care au stat la baza rezilierii anumitor proiecte.

4.2.2. Sinteza constatărilor

325. În concluzie, din analizele realizate rezultă în general o evoluție pozitivă a capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU, în comparație cu perioada POSDRU 2007 - 2013, această capacitate putând fi preponderent atribuire experienței acumulate de către beneficiari și potențiali beneficiari între cele două cicluri de programare, mai ales în condițiile în care marea majoritate a beneficiarilor POCU se regăsesc și printre beneficiarii POSDRU.

Validarea ipotezelor evaluării

326. Ipoteza 1 a evaluării, aceea ca beneficiarii și potențialii beneficiari au înregistrat o evoluție pozitivă în ceea ce privește capacitatea de a elabora și implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE, a fost validată.

4.3. ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?

Ipoteza 2	Ipoteze intermediare aferente Ipotezei 2
Proiectele care au vizat atingerea OS 7.2 au drept rezultat o capacitate crescută a beneficiarilor și potențialilor beneficiari de elabora și implementa proiecte FSE	Activitățile realizate aferent OS 7.2 duc la atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de program POCU Sprijinul acordat aferent OS 7.2 duce la obținerea unei rate mai ridicate a proiectelor POCU cu grad de absorbție mai mare de 70% Sprijinul acordat aferent OS 7.2 duce la o implementare eficientă și eficace a proiectelor POCU - Proiectele își ating obiectivele stabilite inițial prin cererea de finanțare - Proiectele implementate de către beneficiarii sprijiniți respectă condițiile de eligibilitate a cheltuielilor și înregistrează un procent redus de cheltuieli neeligibile din total cheltuieli sau deloc. Sprijinul acordat aferent OS 7.2 duce la o capacitate crescută a beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora proiecte FSE Sprijinul acordat aferent OS 7.2 duce la o reducere a numărului de cereri de finanțare respinse ca urmare a neîndeplinirii criteriilor privind evaluarea tehnică și financiară

4.3.1. Progresul observat în implementarea OS 7.2

4.3.1.1. Tipologia proiectelor finanțate aferent OS 7.2

327. În cazul POCU AP 7 a fost lansat un singur apel pentru proiecte, nr. 155, necompetitiv, cu depunere continuă de proiecte. Până la data de 31 decembrie 2020, în cadrul acestuia existau 196 de proiecte contractate, din care 2 erau reziliate. Valoarea totală a celor 196 de proiecte semnate se ridică la 867.897.997.7 RON/ 175.38 mil. €³⁰ (contribuție fonduri UE + buget național). **Iar plățile către beneficiari, în cuantum de 64.15 mil. euro , reprezintă 36.57% din valoarea contractată.** Conform RAI 2019, se consideră că, la nivelul AP 7 nu au fost înregistrate probleme majore.

328. Din totalitatea proiectelor aferente POCU AT, RAI 2018 menționează existența a **3 proiecte** destinate beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU, însă au fost întâmpinate dificultăți în identificarea acestora, ca urmare a lipsei de valori înregistrate în cazul indicatorilor aferenți OS 7.2.

- Conform valorilor înregistrate în cazul indicatorului 4S143, există 0 proiecte implementate care vizează întărirea capacității beneficiarilor.
- În cazul indicatorului 4S139, deși apar ca fiind înregistrați 40 de beneficiari/ potențiali beneficiari sprijiniți (țintă 2023: 3000), s-a constatat că în cazul majorității acestora este vorba de o eroare de raportare, beneficiarii sprijiniți fiind angajați OIR, și nu beneficiari de proiecte POCU.

³⁰ Aproximativ 175 382 531.97 Euro

329. Unul dintre proiectele ale căror rezultate a vizat oferirea de sprijin beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU este proiectul cu titlul **Asistență tehnică programatică acordată de Banca Mondială pentru buna implementare POCU 2014-2020** (ASA POCU), cod SMIS 117864, implementat în perioada 28.09.2017 – 26.02.2021, beneficiar fiind Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene.

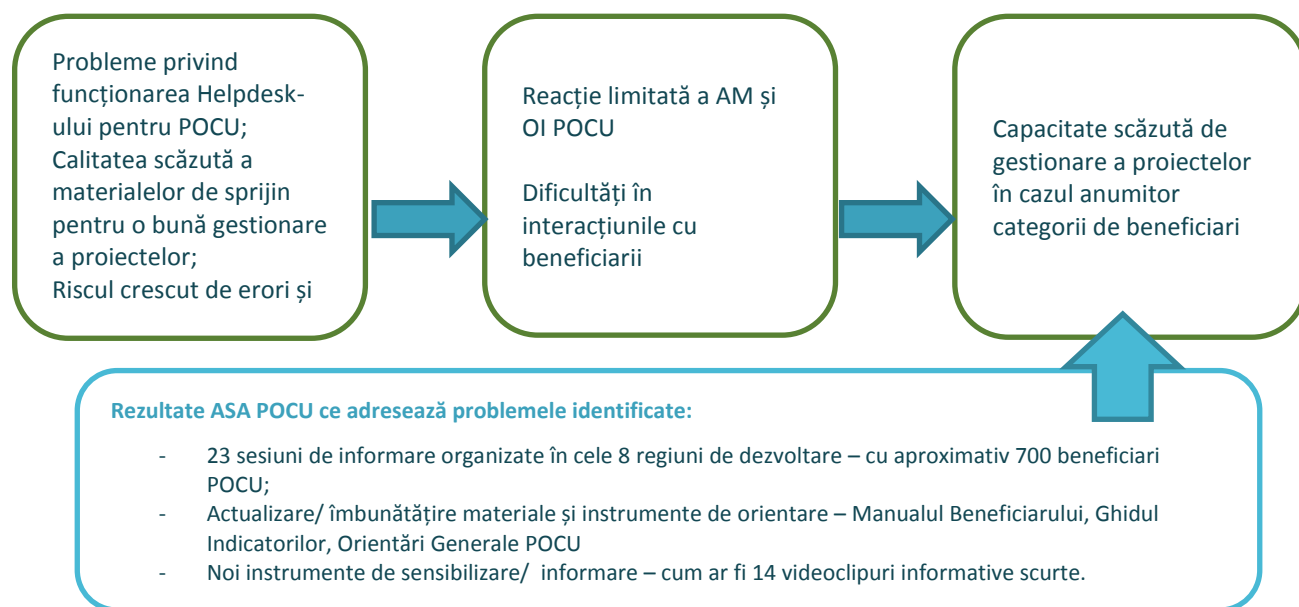
330. Acest proiect este considerat ca având un caracter integrat, ca urmare a faptului că activitățile incluse în cadrul său au acoperit mai multe aspecte, fiind adresate mai multor categorii de grupuri țintă. În acest context, proiectul ASA POCU a inclus trei piloni cheie:

- Pilonul I: Sprijinirea reformelor instituționale și procedurale la nivelul Autorității de Management (AM) pentru POCU și al Organismelor Intermediare (OI);
- Pilonul II: Susținerea procesului de evaluare a propunerilor de proiecte POCU;
- Pilonul III: Îmbunătățirea elaborării și implementării apelurilor pentru propuneri de proiecte POCU.

331. Activitățile realizate în cadrul proiectului ASA POCU în vederea sprijinirii beneficiarilor sunt prevăzute ca fiind parte a primului pilon, de sprijinire a reformelor instituționale și procedurale din cadrul AM și OI POCU, care au constat în:

- a) 23 de sesiuni de informare/ module de instruire tehnică pentru mai mult de 700 de beneficiari (aprilie-mai 2019), teme abordate: nereguli și fraudă, conflict de interese și incompatibilități, eligibilitatea cheltuielilor și gestionarea licitațiilor publice;
- b) 15 videoclipuri de instruire – realizate pe următoarele subiecte: eligibilitate, achiziții publice, reducerea neregulilor și fraudei, cu scopul de a aduce contribuții în vederea creșterii calității propunerilor de proiecte, reducerii ratei cheltuielilor nerambursabile, reducerea numărului de erori și întârzieri în ceea ce privește conformitatea beneficiarilor (doar 5 sunt făcute publice pe site MIPE);
- c) Manualul beneficiarului – actualizare și adaptare pentru a reflecta cadrul legislativ și procedural specific POCU, cu scopul de a orienta mai bine beneficiarii (5 versiuni – prima revizuire în ianuarie 2018, ultima în iulie 2020);
- d) Conferința Start-up Next (noiembrie 2019) – de prezentare rezultate intermediare și de bune practici în ceea ce privește intervențiile de sprijinire a spiritului antreprenorial finanțate prin apelurile de proiecte POCU Start-up Plus și Start-up Diaspora.

Figura nr. 45. Informații din Raportul final de evaluare al ASA POCU, 2020 – probleme și justificare necesitate acțiuni implementate prin ASA POCU



Sursă: Prelucrare date de către echipa de evaluare

4.3.2. Efectul net al intervențiilor

332. În general, efectele obținute ca urmare a unei intervenții se datorează unui cumul de factori (factori contextuali, alte programe sau proiecte) nu doar intervenției finanțate special în acest scop. Impactul unei intervenții este definit ca **schimbarea care poate fi atribuită în mod credibil intervenției**. Această întrebare de evaluare urmărește să distingă măsura în care efectul analizat (evoluția capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari) se datorează OS 7.2, față de alți factori care ar fi putut să aibă o contribuție la același efect. În acest scop, echipa de evaluare a analizat contribuția OS 7.2 la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU, a

urmarit identificarea altor factori care au avut o contribuție la creșterea acestei capacități și a interogat ipotezele Teoriei schimbării (logica de intervenție a OS 7.2) pentru a analiza măsura în care aceste ipoteze au fost confirmate în practica implementării OS 7.2.

Măsuri și activități derulate în vederea creșterii capacității beneficiarilor de a implementa proiecte POCU

333. Conform regulamentelor de organizare și funcționare ale anumitor OIR, **printre atribuțiile Compartimentelor de evaluare și contractare proiecte se află și următoarele tipuri de activități:** asigurare sprijin pentru potențialii beneficiari POCU, prin instrumente specifice, inclusiv prin organizarea de sesiuni de informare, campanii de informare, precum și prin furnizarea altor informații solicitate de către aceștia, în scopul dezvoltării de proiecte cu finanțare POCU; acordare asistență specialitate beneficiarilor pe parcursul implementării proiectelor finanțate prin POCU, prin asigurarea funcționării corespunzătoare a compartimentului help-desk și facilitarea accesului beneficiarilor la asistența oferită prin intermediul acestuia, și inclusiv prin promovarea disponibilității sprijinului în cadrul grupurilor interesate.

334. Cu toate acestea, evidențele colectate arată că în practică nu există o abordare unitară la nivelul OIR privind atribuțiile legate de activitățile de instruire beneficiari și potențiali beneficiari. Astfel, la nivelul OIR există atât perspectiva că astfel de atribuții nu revin organizațiilor pe care le reprezintă, cât și perspectiva că prin natura activităților pe care le derulează, Compartimente precum cele de monitorizare proiecte, de verificare proiecte, de evaluare, audit intern și suport, au atribuții de sprijinire a beneficiarilor în sensul creșterii capacității.

335. Aceste aspecte au fost semnalate și în cadrul evaluării ex ante a POCU (aprilie 2015), necesitând astfel clarificarea acțiunilor necesare pentru sprijinirea beneficiarilor POCU pentru pregătirea și implementarea proiectelor finanțate prin POCU, precum și a instituțiilor implicate cu derularea acestor activități.

ASA POCU

336. În ceea ce privește contribuția OS 7.2 la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari, constatările desprinse din studiul documentar și interacțiunea cu interlocutori din tot arcul factorilor interesați pun accentul pe următoarele aspecte:

- Prin intermediul proiectului ASA POCU, ce a adus contribuții în vederea atingerii OS 7.2, au fost realizate activități esențiale în contextul problemelor identificate în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU – cele 23 de sesiuni de instruire realizate la nivelul tuturor celor 8 regiuni de dezvoltare, pe subiecte identificate anterior ca fiind de interes crescut pentru participanți; actualizarea Manualului Beneficiarului, instrument vital de sprijinire a beneficiarilor în creșterea performanței implementării și reducerea incidenței neregulilor, dar care nu mai reflecta în mod corespunzător modificările aduse cadrului legislativ; cele 15 videoclipuri de instruire pe subiecte de interes deosebit pentru beneficiari și personalul POCU, dintre care 5 sunt publicate pe site MIPE; și organizarea evenimentului Start-up Next adresat beneficiarilor POCU Start-up și Start-up PLUS.
- Dintre activitățile realizate prin intermediul proiectului ASA POCU, cel mai mult au fost apreciate sesiunile de informare/ instruire organizate pe subiectele nereguli și fraude, eligibilitatea cheltuielilor, achiziții publice, conflict de interese și incompatibilități, precum și actualizările și modificările aduse Manualului Beneficiarului, utilitatea acestuia din urmă fiind constatată deopotrivă de către beneficiarii și autoritățile care gestionează POCU. Însă, chiar și în acest context, evaluarea progresului este dificil de realizat, întrucât necesită printre altele urmărirea evoluției numărului de nereguli și suspiciuni de fraudă, în cazul căror există anumite întârzieri normale în identificarea și cercetarea cazurilor de suspiciuni și nereguli.
- Raportat la numărul total de beneficiari POCU înregistrat la data de 31 decembrie 2020 - 1816, respectiv 1620 exceptându-i pe cei aferenți AP7, numărul de 700 beneficiari participanți în cadrul sesiunilor de instruire organizate în cadrul proiectului ASA POCU este unul destul de ridicat, indicând un grad de acoperire destul de mare. Pe de altă parte, dacă privim la distribuția acestora pe regiuni³¹, vom observa că este vorba de un număr mai ridicat de beneficiari care au participat în cadrul sesiunilor din București, alte orașe având mai puțin participanți.
- Situație înainte și post sesiuni instruire 2019
- Câți participanți din total beneficiari

³¹ Livrabil 20.1 proiect ASA POCU, Figura 39. Nr. total de participanți la sesiunile de informare, pe oraș.

337. În ciuda faptului că a fost identificat doar un proiect ca fiind realizat în contextul OS 7.2, rezultatele obținute și utilitatea acestora în contextul dificultăților întâmpinate de către beneficiari și potențiali beneficiari în elaborarea și implementarea de proiecte POCU, indică necesitatea continuării activităților specifice acestui tip de intervenții.

338. Au existat totodată și o serie de alți factori, în afara intervenției OS 7.2, care au contribuit la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU. Acești factori menționați în continuare au compensat într-o măsură importantă dar în continuare insuficientă faptul că intervenția OS 7.2 a satisfăcut parțial nevoile beneficiarilor și potențialilor beneficiari:

- a) Experiența acumulată de-a lungul timpului de către beneficiari și potențiali beneficiari prin elaborarea și implementarea altor proiecte POCU sau POSDRU – numeroși beneficiari POCU au implementat proiecte și în cadrul POSDRU. Iar existența a cel puțin unui partener cu experiență anterioară în consorțiu este indicată ca reprezentând un avantaj în procesul de implementare atât de către beneficiari, cât și de către organizațiile care gestionează POCU.
- b) Proiectele POAT implementate în cadrul Axei prioritare 1 - Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri. În cazul primului tip de activități ce pot fi realizate prin OS 7.2 – sprijinirea beneficiarilor POCU pentru pregătirea și implementarea proiectelor finanțate prin POCU, se specifică faptul că activitățile de instruire orizontală pentru beneficiarii/ potențialii beneficiari POCU vor fi vizate prin POAT;
- c) Rolul jucat de firmele de consultanță – trei sferturi din beneficiarii respondenți la sondaj au apelat la servicii de consultanță, de care au fost în general satisfăcuți.

4.3.3. Sinteza constatărilor

ASA POCU

339. Prin intermediul OS 7.2 a fost realizat un singur proiect ce include activități dedicate acordării de sprijin și de instruire beneficiari și potențiali beneficiari - *Asistență tehnică programatică acordată de Banca Mondială pentru buna implementare POCU 2014-2020* (ASA POCU), cod SMIS 117864, implementat în perioada 28.09.2017 – 26.02.2021, beneficiar fiind Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene.

340. În contextul ASA POCU au fost organizate și furnizate mai multe activități de sprijinire a beneficiarilor, acestea fiind apreciate în mod pozitiv atât de către beneficiarii implicați, cât și de instituțiile implicate în organizarea acestora (AM și OI POCU) alături de Banca Mondială: module de formare adresate beneficiarilor și organizate sub forma unor sesiuni regionale de informare (module de instruire tehnică), videoclipuri de instruire și revizuirea și actualizarea Manualului Beneficiarului.

341. Astfel, în perioada martie-aprilie 2019, AM și OI POCU au organizat cu sprijin din parte Băncii Mondiale 23 de sesiuni de informare destinate beneficiarilor în 13 mari orașe din România, cu scopul de a aborda provocările cu care aceștia se confruntă în implementarea POCU. Subiecte acoperite pe larg în cadrul sesiunilor au fost identificate prin intermediul aplicării unui chestionar online privitor la nevoile de instruire: nereguli și fraude, conflict de interese și incompatibilități, eligibilitatea cheltuielilor și gestionarea licitațiilor.

342. La baza realizării acestor sesiuni de instruire și informare a stat impactul negativ al neregulilor și fraudei observat asupra beneficiarilor, asupra OI și, prin urmare, asupra întregului POCU. În acest context, s-a plecat de la ipoteza că multe dintre neregulile constatate apar ca urmare a lipsei de cunoaștere a legislației relevante sau a înțelegerii insuficiente a riscurilor și consecințelor nerespectării legislației³².

343. Prin ASA POCU au fost realizate 15 videoclipuri de instruire pe format de Info-grafice animate împărțite pe trei categorii principale de subiecte, conform interesului acordat de către beneficiari și personalul POCU – creșterea calității propunerilor de proiecte, reducerea ratei cheltuielilor nerambursabile, abordarea mai eficientă a clarificărilor de reglementare ex ante, reducând astfel numărul de erori și întârzieri în ceea ce privește conformitatea beneficiarilor. Dintre acestea doar cinci sunt publicate pe pagina de internet MIPE.

344. Ca urmare a mai multor provocări identificate cu privire la capacitatea scăzută a beneficiarilor de proiecte POCU în ceea ce privește formularea proiectelor, realizarea activităților aferente și lipsei abilităților acestora de management, echipa BM ASA POCU a oferit sprijin în adaptarea versiunii inițiale a Manualului Beneficiarului (2017) pentru a reflecta cadrul legislativ și procedural specific POCU și modificările survenite în acest sens în perioada 2018-

³² Raport de evaluare finală ASA POCU, 2020

2020, cu scopul de a orienta mai bine beneficiarii în procesul de implementare. Această activitate s-a dovedit ca fiind un real succes, existând feedback pozitiv în acest sens atât din partea personalului POCU, cât și din partea beneficiarilor, fapt ce a fost confirmat și în timpul anumitor interviuri derulate cu reprezentanți OIR realizate în contextul evaluării de față.

345. Rezultatele acestui proiect au reușit să satisfacă doar parțial nevoile de sprijin și instruire ale beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU. Creșterea capacității acestora din urmă înregistrată în perioada 2014-2020 se datorează într-o anumită măsură și altor factori, în afara intervenției OS 7.2.

Validarea ipotezelor evaluării

346. Ipoteza 2: Proiectele care au vizat atingerea OS 7.2 au drept rezultat o capacitate crescută a beneficiarilor și potențialilor beneficiari de elabora și implementa proiecte FSE. Această ipoteză poate fi considerată parțial validă, ca urmare a faptului că nu a fost identificat decât un singur proiect ce a adus contribuții în vederea atingerii OS 7.2, precum și din cauză că acesta a satisfăcut doar parțial nevoile de sprijin și instruire existente în cazul beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU.

4.4. ÎE3: Există efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Ipoteza 3: Activitățile implementate aferente OS 7.2 au generat și alte efecte, pozitive sau negative, decât cele anticipate.

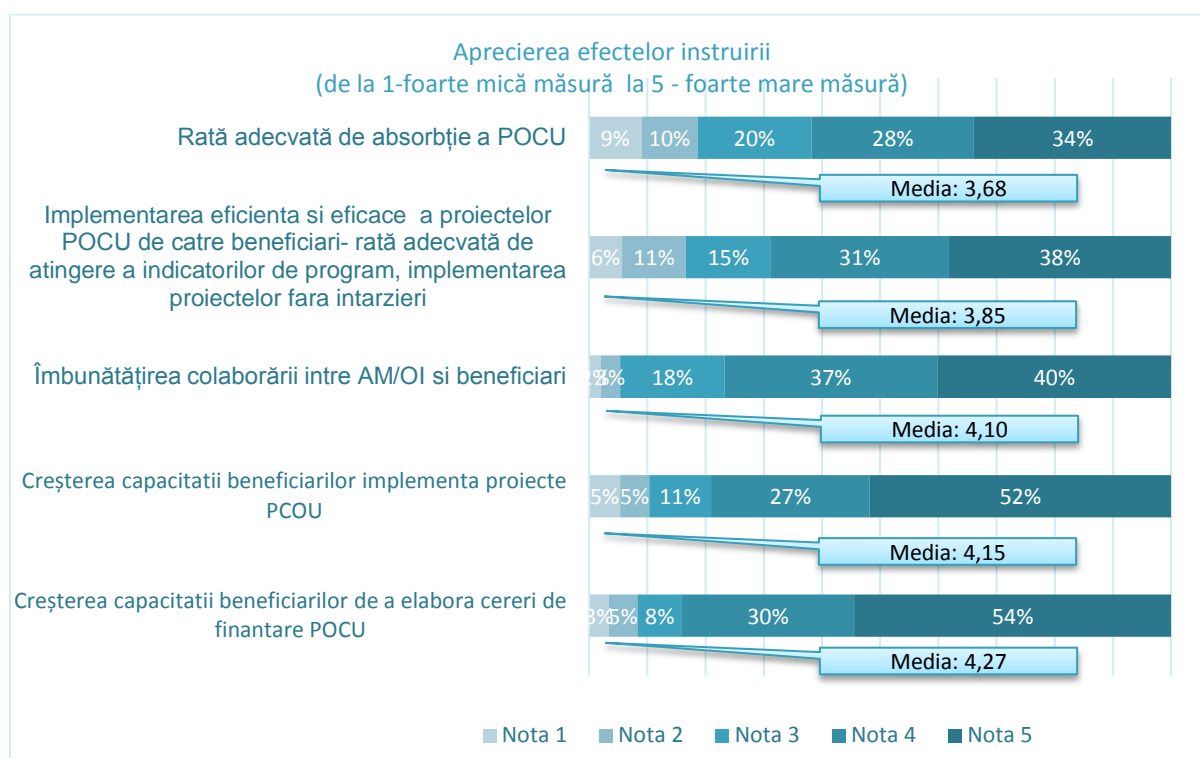
4.4.1. Analiza altor efecte ale intervenției OS 7.2

347. Informațiile colectate prin intermediul procesului de evaluare indică un nivel scăzut al existenței unor alte efecte ale OS 7.2, în afara celor planificate.

348. Un exemplu concret identificat prin analiza efectelor neintenționate a rezultat în urma derulării sesiunilor de instruire. Anumiți beneficiari participanți în cadrul acestora au evidențiat existența unei abordări neunitare între organizațiile care gestionează POCU cu privire la modul de implementare a diferite norme specifice programului. Astfel, au fost constatate unele sincope în ceea ce privește comunicarea dintre AM și OI-uri. Numai prin conștientizarea existenței acestor sincope, se pot lua măsurile necesare în vederea combaterii și rezolvării lor.

349. Mai mult, conform sondajului de opinie, unul dintre efectele sesiunilor de instruire se referă la îmbunătățirea colaborării dintre AM/ OI și beneficiari, mai mult de trei sferturi din respondenți fiind de părere că respectivele sesiuni au contribuit în mare măsură sau în foarte mare măsură la producerea acestui efect.

Figura nr. 46. Efecte ale sesiunilor de instruire adresate beneficiarilor



Sursa: sondaj de opinie beneficiari și potențiali beneficiari

4.4.2. Sinteza constatărilor

350. În concluzie, au fost identificate anumite efecte neintenționate în ceea ce privește conștientizarea necesității demarării anumitor activități în vederea obținerii unei abordări unitare între organizațiile care gestionează POCU – AM și OI-uri, referitor la implementarea normelor legislative aferente programului.

Validarea ipotezelor evaluării

351. Ipoteza 3: Activitățile implementate aferente OS 7.2 au generat și alte efecte, pozitive sau negative, decât cele anticipate. Această ipoteză este parțial validă.

4.5. ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?

Ipoteza 4: Efectele se propagă în afara ariilor de intervenție și grupurilor vizate.

4.5.1. Analiza efectului de propagare

352. Analiza realizată în ceea ce privește efectele de propagare către alte arii și grupuri, decât cele vizate prin intervenția OS 7.2 indică existența unor efecte limitate în acest sens, parțial ca urmare numărului redus de proiecte și activități dedicate sprijinirii și instruirii beneficiarilor și potențialilor beneficiari în vederea creșterii capacității acestora de a elabora și implementa proiecte POCU, dar și altor factori.

353. Având în vedere faptul că mai multe activități de acest tip, derulate prin intermediul proiectului ASA POCU, au fost realizate spre finalul perioadei de programare aferente POCU (2019 – an 6), se poate considera că, într-o anumită măsură, efectul acestora se va reflecta asupra următoarei perioade de programare și asupra modului în care beneficiarii și potențialii beneficiari vor elabora și implementa proiecte aferente programelor operaționale viitoare.

354. Pe de altă parte, un alt exemplu în acest sens se referă la faptul că, prin natura subiectelor abordate în timpul sesiunilor de instruire organizate – cheltuieli neeligibile, achiziții, evitare nereguli și fraudă ș.a., cunoștințele acumulate de către beneficiarii participanți în cadrul acestor sesiuni pot fi de folos și în vederea implementării de

proiecte aferente altor programe operaționale, în afara POCU (în cazul beneficiarilor care elaborează și implementează proiecte în cadrul mai multor PO).

4.5.2. Sinteza constatărilor

355. În concluzie, activitățile finanțate prin intermediul OS 7.2 pot avea unele efecte benefice neplanificate asupra grupurilor de beneficiari aferente altor programe operaționale, în măsura în care printre beneficiarii POCU implicați în aceste activități se află și organizații care elaborează și implementează proiecte aferente și altor PO. Mai mult, efectele intervenției OS 7.2 se pot resimți și în cazul următoarei perioade de programare și a PO aferente acestora.

Validarea ipotezelor evaluării

356. Ipoteza 4: Efectele se propagă în afara ariilor de intervenție și grupurilor vizate. Ipoteza este validă parțial, ca urmare a unei propagări reduse a efectelor OS 7.2.

4.6. ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Ipoteza 5: Efectele OS 7.2 sunt sustenabile și se reflectă într-o capacitate crescută a beneficiarilor și potențialilor beneficiari de elaborare și implementare de proiecte FSE pe termen lung

4.6.1. Analiza durabilității efectelor intervenției OS 7.2

357. Analiza durabilității efectelor obținute are rolul de a oferi informații cu privire la măsura în care efectele obținute s-au menținut în timp, în vederea aducerii de contribuții la identificarea de măsuri necesare pentru consolidarea rezultatelor obținute și la proiectarea intervențiilor aferente următoarei perioade de programare.

358. În acest context, echipa de evaluare a urmărit să analizeze modul în care capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari a evoluat pe parcursul perioadei de programare 2014-2020, dar și raportat la perioada de programare anterioară – POSDRU 2007-2013, pentru a identifica măsura în care evoluția indicatorilor de capacitate a fluctuat de-a lungul timpului.

359. Însă, ca urmare a faptului că multe din rezultatele proiectului ASA POCU ce au vizat sprijinirea beneficiarilor au fost obținute în a doua parte sau chiar spre finalul perioadei de programare 2014-2020, este posibil ca durabilitatea acestora să poată fi analizată doar în cadrul următorului exercițiu de evaluare din 2023, și chiar în contextul următoarei perioade de programare.

360. Ceea ce trebuie avut în vedere pentru asigurarea durabilității și sustenabilității efectelor obținute este faptul că fiecare rezultat obținut necesită fie revizuit periodic (exemplu: Manualul Beneficiarului), fie continuare sau repetare (sesiunile de instruire). Iar în cazul videoclipurilor de instruire produse, este necesară asigurarea vizibilității și accesibilității acestora. La acest moment, doar 5 din 15 materiale video sunt publicate pe pagina de internet a MIPE, iar pe canalul de Youtube pe care au fost urcate nu sunt listate.

4.6.2. Sinteza constatărilor

Validarea ipotezelor evaluării

361. Ipoteza 5: Efectele OS 7.2 sunt sustenabile și se reflectă într-o capacitate crescută a beneficiarilor și potențialilor beneficiari de elaborare și implementare de proiecte FSE pe termen lung. Ipoteza este validă parțial, ca urmare a faptului că anumite rezultate obținute nu sunt îndeajuns de vizibile și accesibile, dar și pentru că pentru analiza durabilității unora dintre acestea este necesară urmărirea lor pe o perioadă mai îndelungată de timp.

4.7. ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?

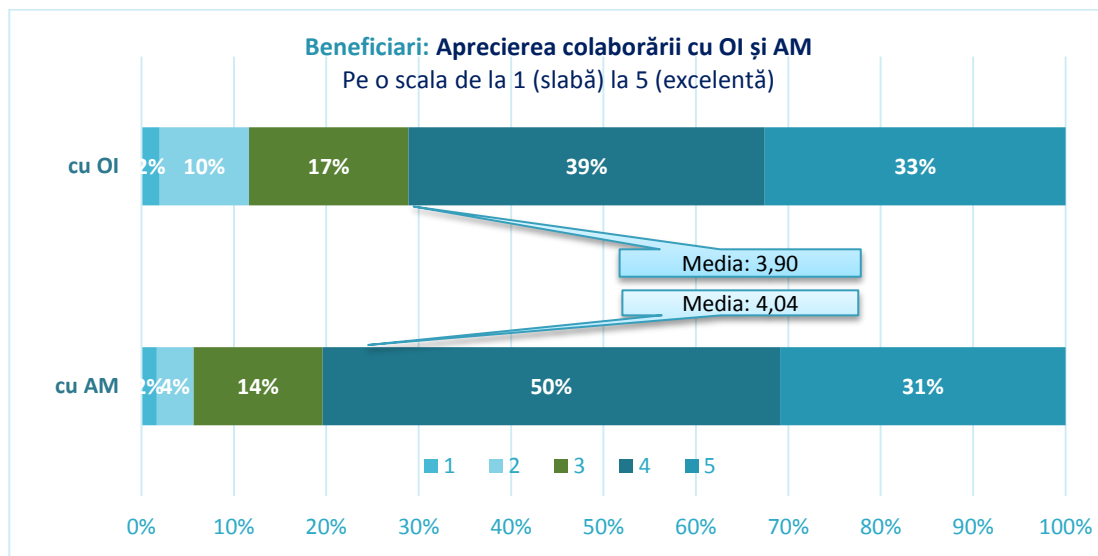
Ipoteza 6: O serie de mecanisme interne și externe au facilitat sau împiedicat obținerea de rezultate în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor și a potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU.

4.7.1. Analiza factorilor și mecanismelor de influență

Factori care au influențat capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte POCU

362. Colaborarea cu Autoritatea de Management și Organismele Intermediare a fost apreciată de către aproximativ o treime din beneficiari ca fiind foarte bună. În ansamblu, majoritatea respondenților au considerat colaborarea ca fiind bună sau foarte bună, cu o medie a notelor acordate de aproximativ 4 (pe o scală de la 1 la 5, unde 5 reprezintă o colaborare foarte bună).

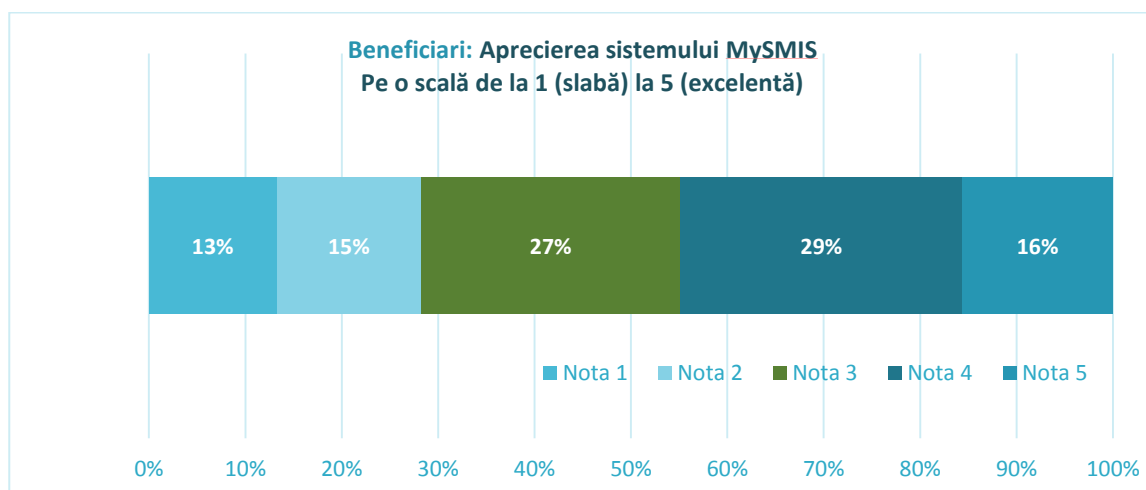
Figura nr. 47. Colaborarea beneficiarilor cu AM și OI



Sursa: sondaj de opinie beneficiari și potențiali beneficiari

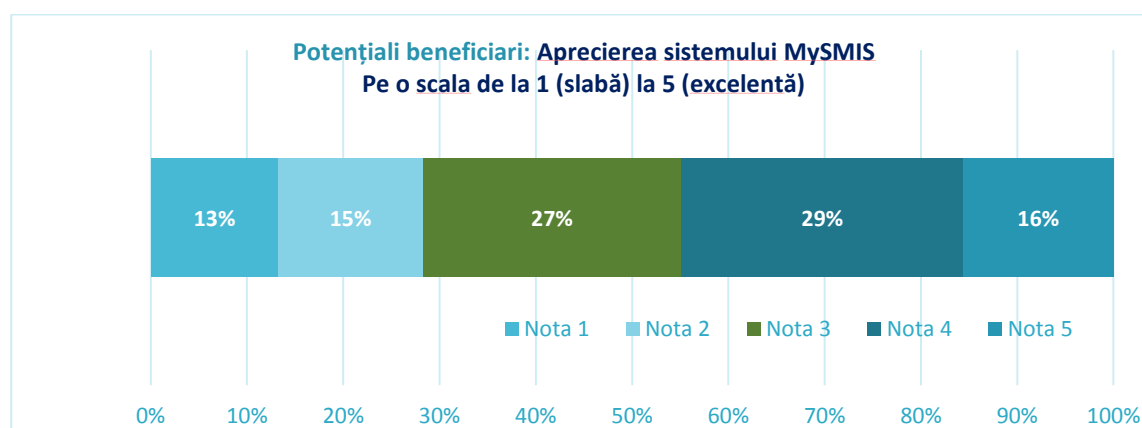
363. În ceea ce privește **utilitatea sistemului MySMIS**, ușurința cu care acesta poate fi utilizat și timpul necesar în vederea raportării, atât beneficiarii, cât și potențialii beneficiari participanți au indicat un nivel mediu de satisfacție față de acestea, nota medie acordată fiind de 3.09 în ambele cazuri. Mai mult, sistemul în cauză a fost apreciat drept un element pozitiv și în cadrul interviurilor realizate cu reprezentanți OIR, existența sa fiind considerată binevenită, comparativ cu perioada de programare anterioară (POSDRU). Cu toate acestea, este indicată și **necesitatea îmbunătățirii și eficientizării acestuia, inclusiv prin crearea unui modul dedicat proiectelor POCU în cadrul acestuia.**

Figura nr. 48. Aprecierea sistemului MYSMIS de către beneficiari



Sursa: sondaj de opinie beneficiari și potențiali beneficiari

Figura nr. 49. Aprecierea sistemului MYSMIS de către potențialii beneficiari



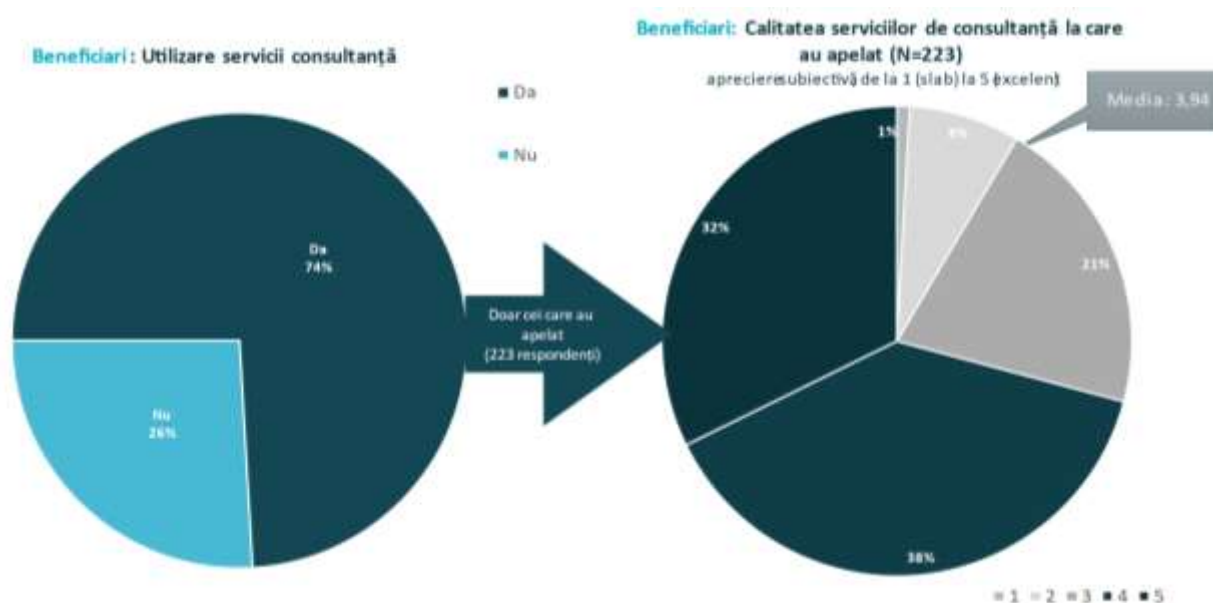
Sursa: sondaj de opinie beneficiari și potențialii beneficiari

364. Suplimentar factorilor analizați în cadrul sondajului, mai multe mecanisme și factori care au facilitat/îngreunat procesul de implementare au fost identificate și validate în procesul de evaluare după cum urmează:

- Mecanisme și factori care au facilitat evoluția capacității beneficiarilor: acumularea de experiență în implementarea de proiecte de către beneficiarii POCU (proiecte multiple) – consolidarea capacității resurselor umane, consolidarea capacității de comunicare cu OIR; Manualul Beneficiarului – în special în ceea ce privește elaborarea cererilor de rambursare; existența sistemului electronic MySMIS și obligativitatea de a comunica informațiile prin intermediul acestuia; schimbarea atribuțiilor ofițerilor de proiecte; acțiunile AM, inclusiv în vederea facilitării implementării proiectelor în contextul pandemiei COVID-19; sprijinul oferit de către firmele de consultanță.
- Mecanisme și factori care au îngreunat evoluția capacității beneficiarilor: schimbările în ceea ce privește organizațiile beneficiare – aceștia nu sunt de fiecare dată aceiași; abordarea neunitară a instituțiilor în ceea ce privește procedurile; pandemia COVID-19.

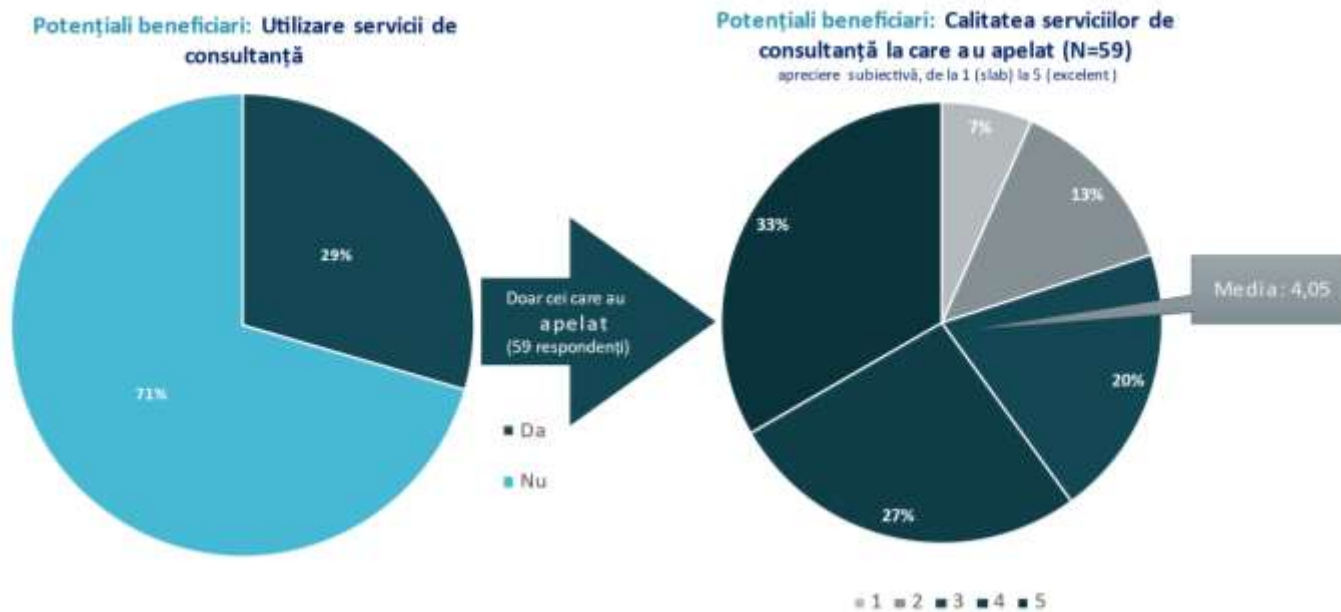
365. Utilizarea serviciilor de consultanță și grad de satisfacție față de acestea. Conform rezultatelor sondajului, trei sferturi din beneficiarii respondenți au apelat la servicii de consultanță, de care au fost în general satisfăcuți. Lucrurile stau diferit însă în cazul potențialilor beneficiari, care au apelat într-o proporție mult mai mică la servicii de consultanță. Cei care au utilizat astfel de servicii se declară, din nou, în general satisfăcuți. Diferențele existente între cele două categorii de respondenți în ceea ce privește utilizarea de servicii de consultanță ne pot indica rolul potențial al acestora din urmă în elaborarea unei cereri de proiect de succes.

Figura nr. 504. Utilizarea serviciilor de consultanță de către beneficiari



Sursa: sondaj de opinie beneficiari și potențialii beneficiari

Figura nr. 515. Utilizarea serviciilor de consultanță de către potențialii beneficiari



Sursa: sondaj de opinie beneficiari și potențialii beneficiari

Complementaritatea cu POAT.

366. În perioada 2014-2020, POAT a inclus în cadrul Axei prioritare 1 - Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din fondurile ESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri, Acțiunile 1.1.1 și 1.1.2 dedicate acordării de Asistență orizontală pentru beneficiarii fondurilor ESI și specifică pentru beneficiarii POAT, POIM și POC, inclusiv instruire (A. 1.1.1) pentru aceștia și pentru potențialii beneficiari FESI. Având în vedere că, în nota care însoțește primul tip de activități specifice POCU AT OS 7.2 se specifică faptul că activitățile de instruire orizontală pentru beneficiarii/ potențialii beneficiari ai POCU în domeniul temelor orizontale precum management de proiect, achiziții publice, prevenirea neregulilor și fraudei, conflictul de interese ș.a., vor vizate prin POAT, se poate presupune că proiectele implementate prin POAT Axa prioritară 1, OS 1.1 au vizat inclusiv beneficiarii și potențialii beneficiari POCU. Astfel, la nivelul POAT, până la data de 30 aprilie 2020 (ultima versiune disponibilă a listei proiectelor contractate), erau înregistrate 15 proiecte contractate în cadrul AP 1, 13 aferente Acțiunii 1.1.1 și 2 aferente Acțiunii 1.1.2. Dintre cele aferente Acțiunii 1.1.1, patru au fost identificate de către echipa de evaluare, ca având o acoperire mai largă în ceea ce privește beneficiarii și potențialii beneficiari vizați, restul fiind specifice altor programe operaționale (POIM, POC, POAT) sau situații specifice. În acest context, se poate ridica întrebarea dacă este suficient ca activitățile de instruire pe teme orizontale a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU să fie finanțate doar prin intermediul POAT, și nu și prin intermediul POCU AT 7.2, mai ales în situația în care AM POCU nu este considerată conform Ghidului Solicitantului ca fiind organizație eligibilă pentru POAT OS 1.1.

Cod proiect	Titlu proiect	Beneficiar	Perioadă implementare
1.1.005	Instruire în ceea ce privește aplicarea legislației în domeniul ajutorului de stat pentru beneficiarii FESI de la nivel local	ANFP ³³	1/6/2016 – 31/8/2017
1.1.031	Instruire orizontală pentru potențialii beneficiari și beneficiarii FESI, precum și instruire specifică pentru beneficiarii POAT	ANFP	1/2/2017 – 31/12/2020
1.1.114	Instruire orizontală în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal, pentru beneficiarii FESI	ANFP	1/8/2019 – 31/7/2020
1.1.121	Sprijin pentru eficientizarea gestionării și implementării	ROREG	15/11/2019 –

³³ Agenția Națională a Funcționarilor Publici

	FESI la nivelul autorităților publice locale de la nivelul orașelor, municipiilor și județelor din România	14/5/2022
--	--	-----------

367. Evaluarea a identificat mai multe **Mecanisme/Factori cu influență pozitivă / negativă** asupra implementării OS 7.2 și asupra dezvoltării capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari, ce sunt expuse în tabelul de mai jos.

Tabel nr. 15. Matricea factorilor de influență OS 7.2

Factori de influență	Extern (+/-)	Intern (+/-)	Efecte constatate	Gradul de influență (major, mediu, minor)
Lipsa de competențe adecvate a beneficiarilor ca obstacol cheie în calea investițiilor publice eficiente		Intern (-)	Lipsa de competențe adecvate a beneficiarilor, inclusiv în ceea ce privește managementul proiectelor a fost identificat drept un factor important care duce la diminuarea gradului de utilizare a fondurilor alocate și dificultăți întâmpinate în implementarea programului.	Major
Eterogenitatea beneficiarilor și diferențele existente în ceea ce privește nevoile de sprijin ale acestora		Intern (-)	Dificultăți întâmpinate în crearea unor activități de instruire cu abordare unitară adresate acestora. Necesitatea revizuirii periodice a nevoilor beneficiarilor și potențialilor beneficiari de informare și instruire	Major
Frecvența și calitatea reduse a activităților de sprijin și ghidare oferite de către AM/ OI		Intern (-)	Beneficiarii și potențialii beneficiari întâmpină dificultăți în elaborarea și implementarea de proiecte POCU Grad absorbție diminuat în cazul proiectului POCU și la nivel de program	Major
Potențialul sistemelor electronice nu este utilizat la maximum		Intern (-)	Beneficiarii POCU întâmpină dificultăți în utilizarea sistemului MySMIS, întâzieri în procesul de raportare Încărcare suplimentară a personalului OI cu sarcini ce țin de încărcare documente în portal în locul beneficiarilor	Major
Sprijin acordat conform specificului grupurilor de beneficiari și pe tot parcursul ciclului de proiect		Intern (+)	Acesta a fost identificat drept factor cheie ce poate contribui în mod semnificativ la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari.	Major
Schimb optim și continuu de informații cu beneficiarii / potențialii beneficiari		Intern (+)	Factor cheie ce poate aduce contribuții majore la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari. Elemente: - existența unor puncte de contact clare destinate acordării de sprijin beneficiarilor/ potențialilor beneficiari - procese și proceduri clare - publicarea de informații relevante – răspunsuri pt. întrebări frecvente, experiențe comune, bune practici etc.	Major
Supra-încărcarea cu sarcini a personalului OI-uri		Intern (-)	Disponibilitate redusă de implicare în activități de acordare sprijin și instruire beneficiari și potențiali beneficiari ca urmare a volumului ridicat de lucru aferent celorlalte activități și atribuții ale personalului din cadrul OI-urilor. Personalul OIR-urilor mai puțin interesat de elaborarea de proiecte aferente OS 7.2	Major
Experiența acumulată de anumiți beneficiari		Intern (+)	Procesul de elaborare și implementare proiecte decurge mai bine în cazul acestora	Mediu
Rolul firmelor de	Extern (+)		Beneficiarii POCU au apelat la servicii de	Minor

consultanță			consultanță, de care au fost în mare parte mulțumiți Acestea facilitează într-o anumită măsură elaborarea și implementarea de proiecte	
Proiectele POAT implementate în cadrul Axei prioritare 1 - Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri	Extern (+)		Activitățile aferente acestora acoperă într-o mică măsură și nevoile de sprijin și instruire ale beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU. Anumite tipuri de activități de sprijin nu pot fi oferite prin POCU AT OS 7.2 ca urmare a faptului că sunt prevăzute în cadrul POAT Axa 1.	Mediu
Schimbările instituționale și instabilitatea politică – reflectate prin modificări frecvente ale legilor și reglementărilor	Extern (-)		Acestea pot determina confuzii în modul de înțelegere și implementarea corectă a normelor și reglementărilor aferente POCU, ce ulterior pot duce la nereguli.	Mediu

Sursa: Analize ale echipei de evaluare pe baza informațiilor colectat

4.7.2. Sinteza constatărilor

Validarea ipotezelor evaluării

368. Ipoteza 6: O serie de mecanisme interne și externe au facilitat sau împiedicat obținerea de rezultate în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor și a potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU. Ipoteza este validă, fiind identificați mai mulți factori și mecanisme în acest sens.

4.8. ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?

Ipoteza 7: Experiența implementării OS 7.2. oferă idei și soluții pentru îmbunătățirea intervențiilor similare în domeniul consolidării capacității beneficiarilor prin asistență tehnică.

369. Prin această întrebare de evaluare se urmărește formularea de lecții învățate, lecții utile atât pentru finalul perioadei de programare 2014-2020 cât mai ales pentru perioada de programare 2021-2027. Pentru a răspunde acestei întrebări de evaluare au fost formulate toate lecțiile care pot fi desprinse din analizele aferente întrebărilor de evaluare anterioare, urmărind ca acestea să fie relevante și fezabile.

370. Raportul de evaluare finală al ASA POCU include informații cu privire la mai multe **lecții învățate, bune practici, și recomandări operaționale ce pot fi aplicate în vederea continuării activităților de instruire destinate beneficiarilor, și care au relevanță și în contextul evaluării de față:** sesiunile de informare trebuie să fie furnizate într-un limbaj concis și simplu; acoperirea unui public cât mai larg; organizarea și desfășurarea unor sesiuni de informare suplimentare în conformitate cu aceeași abordare regională/ locală, inclusiv pe teme specifice, cum ar fi depunerea unor cereri de rambursare și respectarea cerințelor de sustenabilitate ale POCU; încărcarea online, de preferat într-un format video ușor de utilizat, a conținutului sesiunilor de informare, pentru a ajunge la un număr cât mai mare de beneficiari.

Tabel nr. 16. Acțiuni necesare ASA POCU

Etapă ciclu proiect	Grupuri beneficiari/ potențiali beneficiari vizate	Acțiuni necesare	Observații
Pre-aplicare	Potențialii beneficiari Solicitanții, în special cu experiență anterioară limitată	- De informare cu privire la oportunitățile de finanțare POCU relevante pt. ei în vederea atragerii potențialilor solicitanți	Rezultate potențiale - creșterea nr. de propuneri de proiecte de calitate
Depunere cerere de finanțare	Solicitanți	- Informare cu privire la criteriile de eligibilitate administrativă - Îndrumări personalizate privind modul de depunere a unei cereri de succes	Rezultate potențiale - Înțelegere corectă a criteriilor de eligibilitate administrativă - Reducerea nr. de propuneri de proiect respinse pe criterii de

Etapă ciclu proiect	Grupuri beneficiari/ potențiali beneficiari vizate	Acțiuni necesare	Observații
			eligibilitate administrativă
Implementare	Beneficiari	- De informare și sprijin în înțelegerea și aplicarea normelor specifice POCU	Rezultate potențiale: - Reducerea procentului de cheltuieli neeligibile
Post-implementare	Beneficiari care au finalizat proiectul	- De informare și sprijin în înțelegerea prevederilor legale privind sustenabilitatea proiectelor și în conformarea față de cerințele de raportare aferente perioadei post-implementare – realizare rapoarte periodice, arhivare documente, păstrare evidențe echipamente achiziționate cu finanțare UE.	*În ciuda faptului că există disponibile informații cu privire la aceste norme, cunoașterea modului de implementare a acestora este problematică

371. Videoclipurile de instruire pe modelul celor create prin proiectul ASA POCU pot fi instrumente utile în facilitarea unei mai bune înțelegeri a anumitor aspecte privind sistemul complex de implementare al POCU, cu condiția ca acestea să fie cât mai vizibile și accesibile unui public larg. La momentul realizării evaluării, acestea erau publice, însă nelistate pe canalul de Youtube al MIPE, fapt ce îngreunează accesarea acestora de către actorii relevanți și duce la un număr redus de vizualizări (multe dintre ele au între 10 și 30 de vizualizări). În acest context, sunt necesare următoarele acțiuni, atât în ceea ce privește aceste materiale video, cât și cele ce vor urma: listarea complet publică a acestora pe platforma Youtube și alte platforme similare; diseminarea lor – link-uri aferente, către toți beneficiarii din bazele de date operate de către AM și OI POCU; utilizarea opțiunilor de creștere a traficului prin optimizarea motoarelor de căutare sau Search Engine Optimization (SEO) aferent Google; asigurarea unei vizibilități crescute a acestora în cadrul platformei Facebook, prin crearea unei liste distincte în acest sens; crearea de liste cu principalele acte legislative aferente fiecărui videoclip și atașarea acestora.

372. Manualul Beneficiarului este un instrument cu utilitate multiplă, fiind de ajutor atât beneficiarilor în timpul implementării, cât și AM și OI POCU ca documente de referință pentru activități de formare sau informare generală a publicului interesat, și în vederea asigurării caracterului unitar în modul de îndeplinire al sarcinilor delegate. Având în vedere însă complexitatea POCU, acesta necesită revizui și ajustări periodice pentru asigurarea actualității sale. Iar versiunea sa online permite un acces mult mai facil în rândul grupurilor interesate.

373. Pe lângă Manualul Beneficiarului, **poate fi dezvoltat în continuare portalul online dedicat informării beneficiarilor**, prin publicarea în cadrul său de orientări suplimentare, exemple de cazuri practice, inclusiv situații problematice și modalități de soluționare a acestora, o listă de întrebări frecvente, ș.a.

374. Evidențele colectate indică, de asemenea, **necesitatea dezvoltării unui plan de comunicare integrat AM-OI POCU**. Acesta ar putea rezolva problema discrepanțelor existente între informațiile comunicate în diferite contexte și confuziile survenite la nivelul beneficiarilor, confuzii ce pot duce în unele cazuri la nereguli în procesul de implementare. În mod specific, este necesar ca AM și OI POCU să își consolideze capacitățile de comunicare în mediul online, pentru a ajunge la un public cât mai larg.

375. Mai mult, pentru asigurarea unui sprijin cât mai adecvat raportat la nevoile beneficiarilor POCU, o acțiune ce poate fi întreprinsă constă în utilizarea tuturor mijloacelor avute la dispoziție și a ocaziilor relevante (sondaje, evenimente, videoconferințe, instrumente de analiză puse la dispoziție de platforme online ș.a.) în vederea colectării de feedback de la beneficiari și potențiali beneficiari.

Validarea ipotezelor evaluării

376. Ipoteza 7: Experiența implementării OS 7.2. oferă idei și soluții pentru îmbunătățirea intervențiilor similare în domeniul consolidării capacității beneficiarilor prin asistență tehnică. Ipoteza este validă. Chiar și în contextul unui singur proiect implementat în cadrul intervenției OS 7.2, au fost obținute informații valoroase cu privire la ce fel de intervenții și activități sunt valoroase și sunt recomandate a fi implementate în acest sens.

4.9. Principalele concluzii și recomandări Tema 2

4.9.1. Concluzii

La nivel de design al programului și de implementare

377. Analizând capacitatea beneficiarilor și potențialul beneficiari prin prisma rezultatelor obținute privind implementarea eficientă și eficace de proiecte tip FSE, poate fi concluzionată o dezvoltare a acestei capacități pe parcursul perioadei de programare 2014-2020, precum și raportat la perioada de programare anterioară, 2007-2013. Factorii identificați ca având cea mai mare influență negativă asupra progresului implementării POCU au fost lipsa de competențe adecvate a beneficiarilor, eterogenitatea acestora și diferențele existente în ceea ce privește nevoile de sprijin, frecvența și calitatea reduse a activităților de sprijin și ghidare oferite de către AM/ OI, supra-încărcarea cu sarcini a personalului OI-urilor, schimbările instituționale și instabilitatea politică reflectate prin modificări frecvente ale legilor și reglementărilor. Efectele acestor factori au fost parțial contracarate prin intermediul intervenției OS 7.2, precum și prin alte acțiuni ale AM și OI-urilor, în special în a doua parte a perioadei de programare. Sesiunile de informare, videoclipurile de instruire, actualizările și modificările aduse Manualului Beneficiarului, precum și acțiunile de comunicare directă sau prin sistemul helpdesk au reprezentat instrumente mai mult sau mai puțin utile în sprijinirea beneficiarilor și creșterii capacității acestora de a elabora și implementa proiecte POCU.

La nivel de logică a intervenției

378. Prin procesul de evaluare a fost identificat un singur proiect care deservește obiectivului specific 7.2 – proiect ASA POCU, însă și în cazul acestuia există neclarități, ce derivă din faptul că, în cazul său, nu există valori înregistrate aferente indicatorilor specifici OS 7.2, precum și ca urmare a suprapunerii dintre subiectele acoperite de sesiunile de instruire organizate în cadrul proiectului (achiziții publice, nereguli și fraude) și cele care pot fi eligibile doar prin intermediul Axei 1 POAT.

379. Conform evidențelor colectate, se poate concluziona faptul că toate activitățile ce vizează beneficiarii în mod direct au un impact pozitiv ridicat asupra calității proiectelor în curs de implementare și, implicit asupra țintelor și obiectivelor POCU – inclusiv asupra gradului de absorbție la nivel de proiecte.

380. Activitățile realizate prin intermediul intervenției OS 7.2 au contribuit la creșterea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU, însă acestea nu au reprezentat singurul factor determinant în acest sens, existând și alți factori precum nivelul de experiență al beneficiarilor acumulat ca urmare a implementării mai multor proiecte cu finanțare POSDRU sau POCU de-a lungul timpului (cel mai important), rolul jucat de firmele de consultanță în sprijinirea beneficiarilor în special în procesul de elaborare proiecte, și proiectele POAT implementate în cadrul Axei prioritare 1 - Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri (în cea mai mică măsură dintre toți factorii).

381. În ceea ce privește logica intervenției, au fost constatate unele neclarități privitoare la ce presupun tipurile de activități aferente OS 7.2³⁴, într-o anumită măsură ca urmare a complementarității existente între POCU AT și POAT în acest sens, dar și cu privire la atribuțiile referitoare la cine ar trebui să elaboreze și implementeze proiectele dedicate OS 7.2. OIR-urile consultate în procesul de evaluare au indicat necesitatea elaborării de astfel de proiecte la nivel centralizat, în cadrul AM, prin utilizarea unei abordări unitare.

4.9.2. Recomandări

La nivelul sistemului de implementare

382. R1. Se recomandă continuarea și intensificarea măsurilor de sprijinire a beneficiarilor, astfel

- **Sesiunile de instruire** adresate beneficiarilor, organizate în contextul Acordului cu Banca Mondială privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru sprijinirea implementării POCU 2014-2020 au fost identificate de către respondenți drept o bună practică, fiind considerată utilă repetarea acestora, inclusiv pentru dezbaterile unor cazuri concrete.
- **Tutorialele video** realizate prin intermediul respectivului Acord și publicate pe pagina web a MIPE ar trebui continuate și abordate și alte teme de interes pentru beneficiari și potențiali beneficiari, cu abordarea unor teme specifice fiecărui apel atât în faza de realizare a proiectelor cât și în cea de implementare.

³⁴ Identificate inclusiv și cu ocazia evaluării ex ante a POCU (2015).

383. R2. Se recomandă existența unei **abordări unitare** a subiectelor de interes pentru beneficiari și potențiali beneficiari la nivelul tuturor regiunilor, abordare ce poate fi obținută prin realizarea de instruiți de către AM – Organismelor Intermediare, prin implicarea activă a OIR atât în sesiunile de instruire cât și în celelalte activități destinate creșterii capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari, specifice OS 7.2.

384. R3. Se recomandă eficientizarea sistemului de raportare MySMIS și instruirea beneficiarilor cu privire la utilizarea acestuia, pe de o parte, pentru eficientizarea procesului de raportare și, pe de altă parte, pentru reducerea volumului de lucru aferent atât organismelor intermediare cât și la nivelul beneficiarilor.

385. R4. Dezvoltarea unui plan de comunicare integrat AM POCU – OI-uri, destinat comunicării cu beneficiarii POCU în mediul online, astfel

- Îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii prin mijloace digital, inclusiv prin serviciul online de helpdesk.
- Folosirea de mijloace de comunicare și platforme online în vederea asigurării unei vizibilități cât mai mari a videoclipurilor de instruire
- Creșterea vizibilității videoclipurilor de instruire create prin intermediul proiectului ASA POCU, care au fost publicate pe canalul de Youtube al Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, însă în format nelistat, fapt ce reduce din numărul de vizualizări pe care acestea le pot obține. Pentru creșterea vizibilității și accesibilității acestora către un public cât mai larg, acestea trebuie făcute publice, și chiar utilizate opțiunile de creștere a traficului prin optimizarea motoarelor de căutare sau Search Engine Optimization (SEO) aferent Google.
- Dezvoltarea în continuare a portalului online dedicat informării beneficiarilor, prin publicarea în cadrul său, alături de Manualul Beneficiarului și materialele video, de orientări suplimentare, exemple de cazuri practice, inclusiv situații problematice și modalități de soluționare a acestora, o listă de întrebări frecvente, ș.a.
- Punerea la dispoziție online a conținutului rezultat în urma sesiunilor de informare, pentru asigurarea unui acces cât mai larg al beneficiarilor la acesta.

386. R5. În ceea ce privește **videoclipurile de instruire** deja realizate prin intermediul proiectului ASA POCU, precum și cele viitoare, se recomandă următoarele:

- Transmiterea link-urilor aferente către toți beneficiarii POCU din listele de corespondență operate de către AM POCU;
- Fiecare videoclip să fie însoțit de câte o listă completă a principalelor acte legislative relevante subiectului abordat;
- Utilizarea instrumentelor analitice (aferește Youtube, Facebook) pentru a verifica periodic nivelul de satisfacție a beneficiarilor cu privire la videoclipurile de instruire și pentru a evalua performanța canalelor online în diseminarea corespunzătoare a videoclipurilor, prin monitorizarea indicatorilor relevanți;
- Realizarea unui sondaj de opinie în rândul beneficiarilor POCU pentru a analiza mai în profunzime eficacitatea materialelor video;
- Utilizarea de opțiuni de creștere a traficului aferent videoclipurilor prin optimizarea motoarelor de căutare sau Search Engine Optimization (SEO) aferente Google.
- Explorarea de subiecte suplimentare de interes pentru beneficiari pentru a-i putea sprijini pe aceștia în continuare în implementarea de proiecte POCU.

387. R6. Recomandări operaționale pentru creșterea eficienței utilizării **Manualului Beneficiarului**:

- Actualizare periodică a informațiilor din cadrul său ca suport pentru o implementare corectă; În procesul de actualizare să fie luate în calcul și bunele practici existente și beneficiile proiectelor finanțate prin POCU. De exemplu, includerea unei secțiuni dedicate portalului beneficiarilor, cu povești de succes, o bibliotecă cu studii și cercetări produse prin proiecte POCU și alte resurse.
- Procesul de actualizare să fie fundamentat inclusiv pe analize cu privire la nevoile beneficiarilor în materie de clarificări și instrucțiuni suplimentare. Aceste analize pot fi realizate prin intermediul unor grupuri de lucru formate atât din personal AM cât și OI-uri. Prin participarea la acestea, se pot aduce de asemenea contribuții și în vederea obținerii unei abordări unitare la nivelul organizațiilor care gestionează POCU.

5. Tema 3 - Evaluarea contribuției POCU la creșterea gradului de informare a beneficiarilor de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.3)

5.1. Contextul implementării intervențiilor corespunzătoare OS 7.3

5.1.1. Prezentarea intervențiilor evaluate

388. Intervențiile în domeniul comunicării au avut în perioada 2014-2020 doua etape:

- **2014-2018- o etapă de programare** și organizare în care a fost adoptată Strategia de comunicare pentru Instrumente Structurale (2015), a fost elaborat Manualul de identitate vizuală pentru Instrumente Structurale 2014-2020 (2015), a fost adoptat Planului multianual de comunicare al MFE pentru Instrumente structurale 2014-2020, inclusiv POCU (2016). În 2018, procesul de comunicare la nivelul Ministerului s-a centralizat, fiind creată Direcția de Comunicare a MFE responsabilă cu îndeplinirea obiectivelor de comunicare instituțională inclusiv pentru PO coordonate de MFE;
- **2018-2020- o etapă de intervenție**, perioadă centrată pe promovarea PO în mod specific sau în contextul evenimentelor publice majore la nivel național. În această perioadă a fost lansat site-ul mfe.gov.ro (2019), a fost relansat contul de Facebook al MFE³⁵ și au fost deschise conturi Instagram și Twitter, a fost pregătită o platformă digitală comună de comunicare în domeniul fondurilor nerambursabile și un regulament de consultare publică (2019).

389. În conformitate cu Documentul cadru privind implementarea POCU principalele tipuri de activități au vizat:

- Sprijinirea beneficiarilor POCU pentru pregătirea și implementarea proiectelor finanțate prin POCU;
- Instruirea potențialilor beneficiari și beneficiarilor POCU pentru elaborarea și implementarea de proiecte finanțate din POCU;
- Elaborarea și implementarea strategiei și a planului de comunicare pentru POCU, a campaniilor de comunicare.
- Sprijin pentru activitățile de comunicare referitoare la intervențiile aferente POCU, inclusiv derularea activităților de publicitate și informare (ex. realizarea și distribuirea materialelor informative și publicitare, organizarea de conferințe, forumuri, prezentări, caravane de informare etc.);
- Sprijin pentru acțiunile de informare și promovare pentru lansarea perioadei de programare post 2020.

Tabel nr. 17. Indicatorii de măsurare a impactului pentru OS 7.3, conform Cadrului de programare POCU

Cod	Tip	Indicator	Țintă 2023
4S139	realizare	Număr de beneficiari/ potențiali beneficiari sprijinit	3000
4S138	rezultat	Nivel de conștientizare cu privire la proiectele cofinanțate de UE	60%

390. În Strategia de comunicare a Instrumentelor Structurale au fost adăugați suplimentar un indicator de rezultat, respectiv "nivel de încredere în sistemul de accesare a fondurilor ESI,, și șapte indicatori de realizare, respectiv:

- Număr de solicitări care au fost soluționate de rețeaua de Centre de informare;
- Sesiuni de informare pe site-ul www.fonduri-ue.ro³⁷;
- Număr de studii efectuate pentru a determina gradul de satisfacție al beneficiarilor și gradul de conștientizare al potențialilor beneficiari;
- Număr de materiale de informare și publicitate elaborate cu finanțare POCU;
- Solicitări care au fost soluționate de Help-desk (număr);
- Număr de accesări ale secțiunii dedicate POCU pe site-ul www.fonduri-ue.ro;
- Număr de campanii organizate cu finanțare POCU.

³⁵ Ministerul Fondurilor Europene

³⁶ Reamintim că în 2019 portalul de comunicare al MFE a fost schimbat (mfe.gov.ro), cele două site-uri funcționând în paralel până la data prezentului raport, nefiind operate modificări în valorile țintă în documentul Strategic de referință

³⁷ Reamintim că în 2019 portalul de comunicare al MFE a fost schimbat (mfe.gov.ro), cele două site-uri funcționând în paralel până la data prezentului raport, nefiind operate modificări în valorile țintă în documentul Strategic de referință

391. În Planul multianual de comunicare pentru POCU sunt adăugați alți cinci indicatori, definiți ca indicatori de rezultat, care, parțial corespund cu indicatorii de realizare ai Strategiei:

- Număr de solicitări înregistrate la nivelul Centrului de Informare;
- Număr de sesiuni înregistrate pe www.fonduri-ue.ro care durează mai mult de un minut
- Numărul de evenimente organizate;
- Număr de ediții ale materialelor/ articolelor finanțate;
- Număr de campanii finanțate.

392. Cadrul de intervenție în domeniul comunicării POCU nu prevede raportări intermediare ale indicatorilor de realizare și rezultat, țintele și raportările vizând doar finalizarea intervențiilor respectiv anul 2023.

393. Asistență Tehnică a POCU a acționat în complementaritate cu POCA și POAT în ceea ce privește aranjamentele procedurale și promovarea obiectivelor transversale.

394. Proiectele finanțate prin Axa 7.3 s-au adresat structurilor din cadrul MFE/ OI-uri ale AM POCU, singure sau în parteneriat cu entități publice relevante cu rol în îmbunătățirea managementului și controlului, monitorizării și evaluării POCU și altor structuri relevante precum Punctul Național de Contact pentru Romi.

395. În baza analizei efectuate împreună cu reprezentanții MFE³⁸ a rezultat faptul că pot fi asumate intervențiilor în domeniul comunicării cu publicul larg și cu beneficiarii în sensul obiectivele specifice AP 7.3. trei proiecte, care vor constitui portofoliul prezentei etape de evaluare:

SMIS	Titlul	Perioada	Buget total Eligibil (lei)
120388	Servicii de organizare evenimente in vederea gestionarii si implementării cu succes a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020	iunie 2016-sept 2019	3.942.997
125486	Descoperă Programul Operațional Capital Uman	august 2018-mai 2021	9.406.569
129547	Sprijin pentru organizarea cadrului de dezbateri privind FSE post 2020	februarie-octombrie 2019	454.323,72

396. În comparație cu POSDRU, actualul exercițiu de programare, POCU, utilizează două definiții noi la nivelul indicatorilor de realizare și de impact:

- **Conștientizarea** este definită ca "prima etapă a procesului de comunicare, în care oamenii aud doar că se întâmplă ceva și pot deveni sau nu interesați de subiect, în funcție de opțiunile fiecăruia. Rezultatul obișnuit al acestei etape este notorietatea faptului comunicat"³⁹. Această definiție va fi utilizată pe parcursul evaluării și pentru identificarea relației între comunicarea tipurilor de proiecte care pot fi finanțate/ au fost finanțate prin POCU- notorietate POCU - notorietatea proiectelor cu finanțare din fonduri europene la nivel comunitar;
- **Beneficiarul potențial** POCU este definit ca⁴⁰ "entitatea (persoana juridică) care este interesată de accesarea unei finanțări POCU. Această categorie include atât aplicanții (cei care depun o cerere de finanțare), cât și celelalte entități care doresc să afle informații cu privire la dezvoltarea/ implementarea proiectelor POCU și participă la acțiunile sprijinite prin OS 7.2/OS7.3, chiar dacă nu depun o cerere de finanțare". Prin comparație cu POSDRU, în rândul potențialilor beneficiari sunt incluși doar cei care și-au manifestat intenția de accesare a fondurilor europene gestionate prin POCU.

397. Aceste definiții evidențiază faptul că logica de intervenție a POCU în domeniul comunicării se orientează din punct de vedere instituțional către cei care dețin deja un bagaj de informații suficient pentru a pune în practică intenția de a obține finanțare prin POCU printr-o cerere de finanțare depusă sau participă la acțiuni de informare în vederea depunerii unei cereri de finanțare.

398. Pentru standardizarea aprecierii cu privire la validarea prin metode cantitative și prin metode calitative a ipotezelor formulate s-a folosit următoarea clasificare:

³⁸ Analiza efectuată pentru fiecare dintre cele 11 proiecte menționate, în cadrul întâlnirii de lucru din data 22.09.2021 cu reprezentanții MIPE

³⁹ Strategia de Comunicare IS 2014-2020

⁴⁰ Ghidul indicatorilor POCU și fișele indicatorilor POCU versiunea septembrie 2020

- **Ipoteză invalidată:** Ipoteza este invalidată dacă cercetarea nu oferă argumente pentru validarea ipotezei sau oferă argumente care conduc la contrazicerea enunțului ipoteză.
- **Ipoteză validată parțial:** cercetarea oferă argumente doar pentru anumite variabile și nu pentru toate cele considerate. Exista limitări semnificative ale grupului țintă pentru care se dovedește impactul sau efectele se produc doar în anumite condiții și situații.
- **Ipoteză validată:** cercetarea oferă argumente pentru toate variabilele de impact, sau oferă multiple argumente pentru validarea ipotezei respective.

5.2. ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai mult și mai puțin dezvoltate) și grupurile vizate pentru a spori gradul de conștientizare în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari ai POCU?

Ipotezele de evaluare

IP1: Beneficiarii și potențialii beneficiari cunosc oportunitățile oferite de POCU la nivel național și regional;

IP2: Beneficiarii și potențialii beneficiari conștientizează rolul pe care îl au în comunicarea la nivel local, regional și național a rezultatelor intervențiilor finanțate prin acest program în scopul creșterii vizibilității comunitare a proiectelor cofinanțate de UE.

399. În intervalul 2015-2020 România a înregistrat în mod constant un grad de notorietate ridicat la nivelul populației privind rolul UE pentru îmbunătățirea zonei de locuire. Această notorietate a crescut cu 10% în perioada evaluată, poziționându-se constant peste media europeană⁴¹.

Notorietatea cofinanțării Uniunii Europene

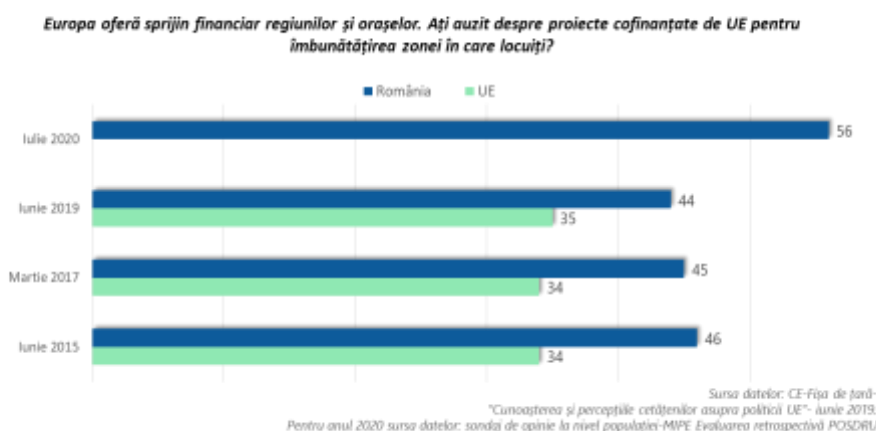
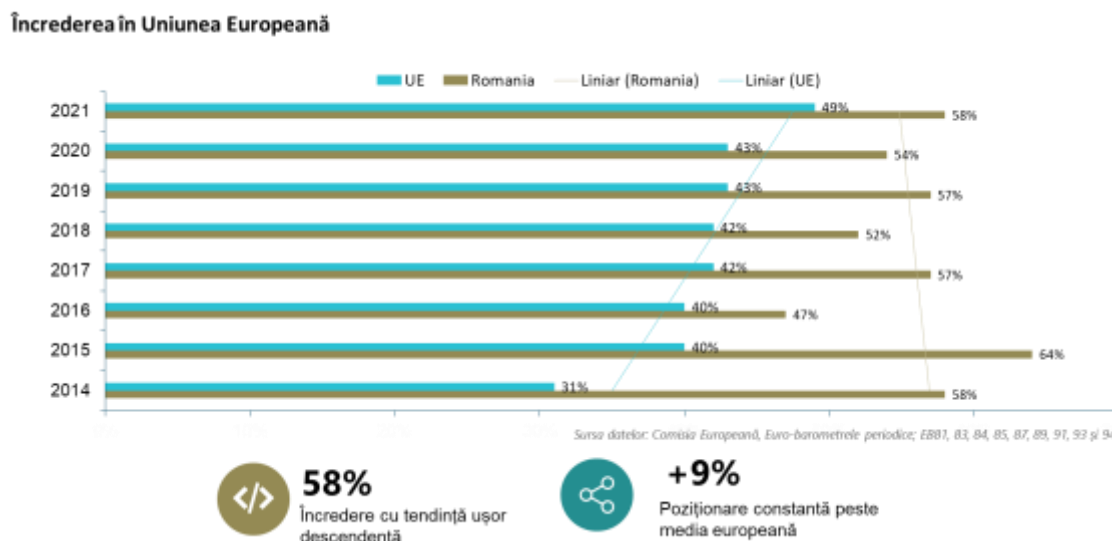


Figura nr. 52. Notorietatea cofinanțării Uniunii Europene

⁴¹ Pentru 2020-2021 nu a fost dat publicității un Flash Euro-barometru dedicat notorietății, până la data prezentului raport

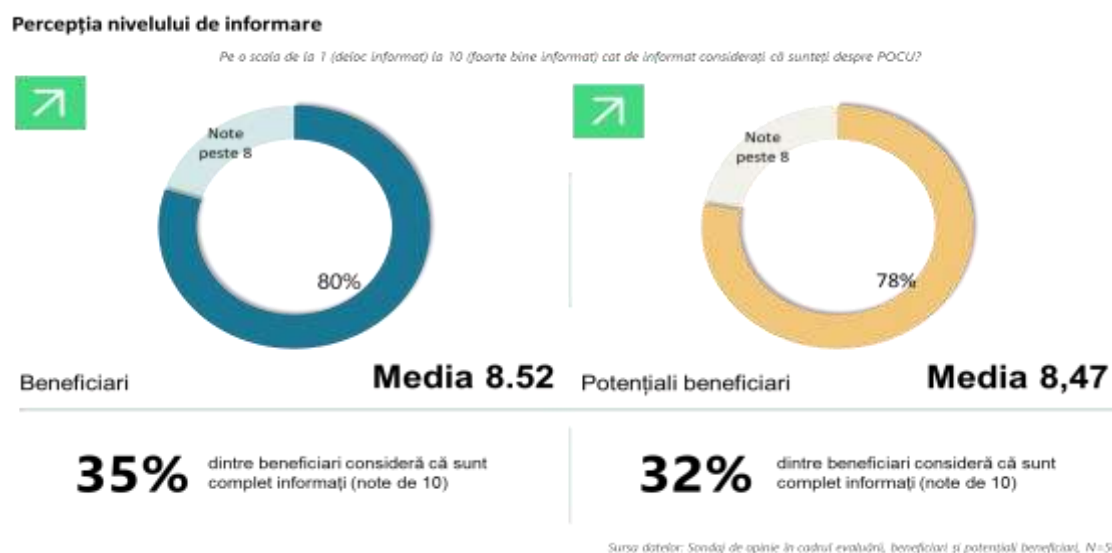
400. Încrederea în Uniunea europeană, la nivelul populației din România înregistrează o tendință ușor descendentă. Această tendință a fost generată în special de investiția semnificativă de încredere din 2015 (64%). Așa cum a fost prezentat și în raportul de evaluare retrospectivă a asistenței tehnice POSDRU⁴², încrederea în Uniunea Europeană a înregistrat și în perioada 2007-2014 o tendință similară, descendentă, de la un maxim de la începutul perioadei de programare la o valoare scăzută spre sfârșitul acestei perioade.

Figura nr. 53. Încrederea în Uniunea Europeană



401. Majoritatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari consideră că au un grad ridicat de informare în ceea ce privește POCU. La nivel general nu se înregistrează diferențe semnificative între media nivelului de informare perceput de către beneficiari (8,52 puncte) și cea a potențialilor beneficiari (8,47 puncte).

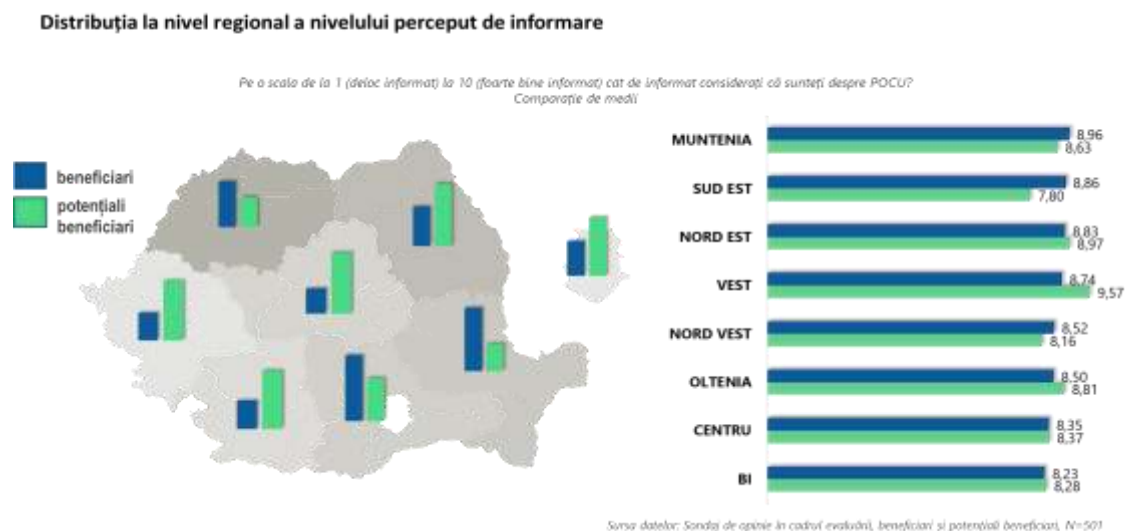
Figura nr. 546. Percepția nivelului de informare



⁴² Raport de evaluare retrospectivă a impactului asistenței tehnice POSDRU, DMI 7.2.

402. Comparația la nivel regional evidențiază faptul că la în Regiunea Vest potențialii beneficiari tind să considere că sunt mai bine informați despre program decât beneficiarii, iar la nivelul regiunii Sud-Est beneficiarii tind să se considere mai informați decât potențialii beneficiari. Diferențele de medii, însă, între beneficiari și non-beneficiari la nivel regional nu sunt semnificative statistic⁴³.

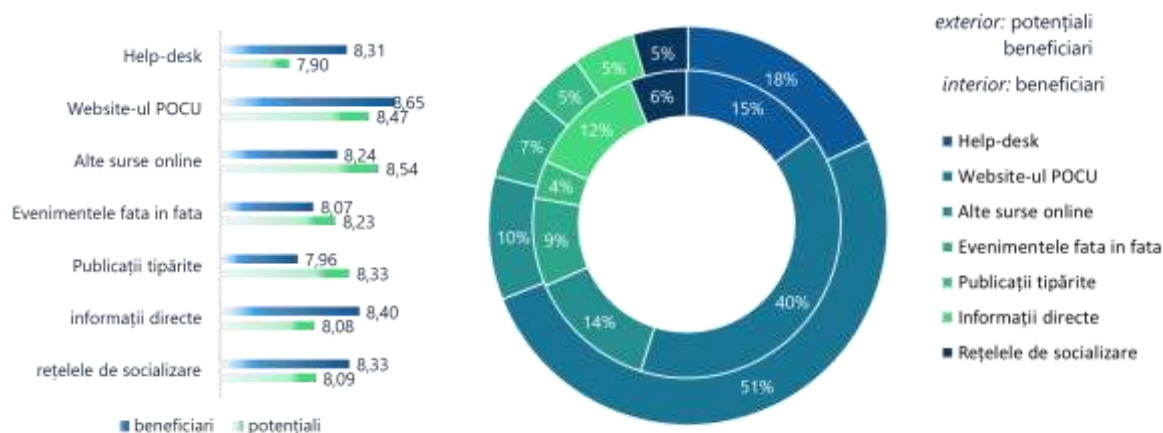
Figura nr. 55 . Distribuția la nivel regional a nivelului perceput de informare



403. Site-ul programului reprezintă principala sursă de informare atât pentru beneficiari cât și pentru potențialii beneficiari, coeficientul de apreciere a calității acestuia fiind foarte bun atât în rândul beneficiarilor (8,65 puncte din 10 posibile), cât și în rândul potențialilor beneficiari (8,47 puncte din 10).

⁴³ Test Student de comparație a mediilor pentru două eșantioane independente

Ponderea și aprecierea instrumentelor de comunicare



Sursa datelor: Sondaj de opinie în cadrul evaluării, Beneficiari și potențiali beneficiari, NV-507

Figura nr. 56 . Ponderea și aprecierea instrumentelor de comunicare POCU

404. Aproximativ două treimi dintre beneficiarii și potențialii beneficiari POCU (64%) au derulat și proiecte POSDRU. Experiența în POSDRU este de 3,5 ori mai ridicată în rândul beneficiarilor POCU decât în rândul potențialilor beneficiari;

405. Alți indicatori relevanți pentru progresul observat:

Indicator	Valoare	Sursa datelor
Număr de participanți la conferințele organizate prin proiectele finanțate prin OS 7.3	395	Documentele de proiect în cadrul studiilor de caz
Număr de potențiali beneficiari participanți la activități care includ comunicarea directă (sesiuni de pregătire, discuții, prezentări, schimburi de experiență)	427	Analiza fișelor de date colectate din partea OIR ⁴⁴
Număr de solicitări de informații primite prin sistem Help-desk la nivel regional	2683	Analiza fișelor de date colectate din partea OIR
Număr de materiale informative distribuite la evenimentele organizate la nivel central ⁴⁵ (calendare, agende, carduri de memorie+ broșuri 5 tipuri*500 exemplare)	2000 + 2500	Documentele de proiect în cadrul studiilor de caz
Beneficiari și potențiali beneficiari care consideră că au un rol ridicat în comunicarea la nivel comunitar a proiectelor cofinanțate din fonduri UE	47%	Sondaj în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari
Vizitatori pe site-urile OIR	299.012	Analiza fișelor de date colectate din partea OIR ⁴⁶
Număr de tichete POCU primite în sistemul Help-desk	7070 ⁴⁷ 46% din total tichete	Interviu cu reprezentanții Direcției de comunicare

406. 93% dintre beneficiarii participanți la sondajul de opinie declară că au fost informați cu privire la obligațiile pe care le au în ceea ce privește comunicarea și promovarea POCU, ceea ce evidențiază o rată foarte bună de succes a instrumentelor folosite în acest scop, respectiv manualul de identitate vizuală al POCU, site-ul programului și ghidurile beneficiarilor.

⁴⁴ OIR București-Ilfov nu a oferit informații, OIR NV, SV Oltenia și SE au raportat 0 participanți la astfel de evenimente

⁴⁵ Niciunul din cele 7 OIR care au participat la procesul de evaluare nu a menționat distribuirea vreunui material tipărit

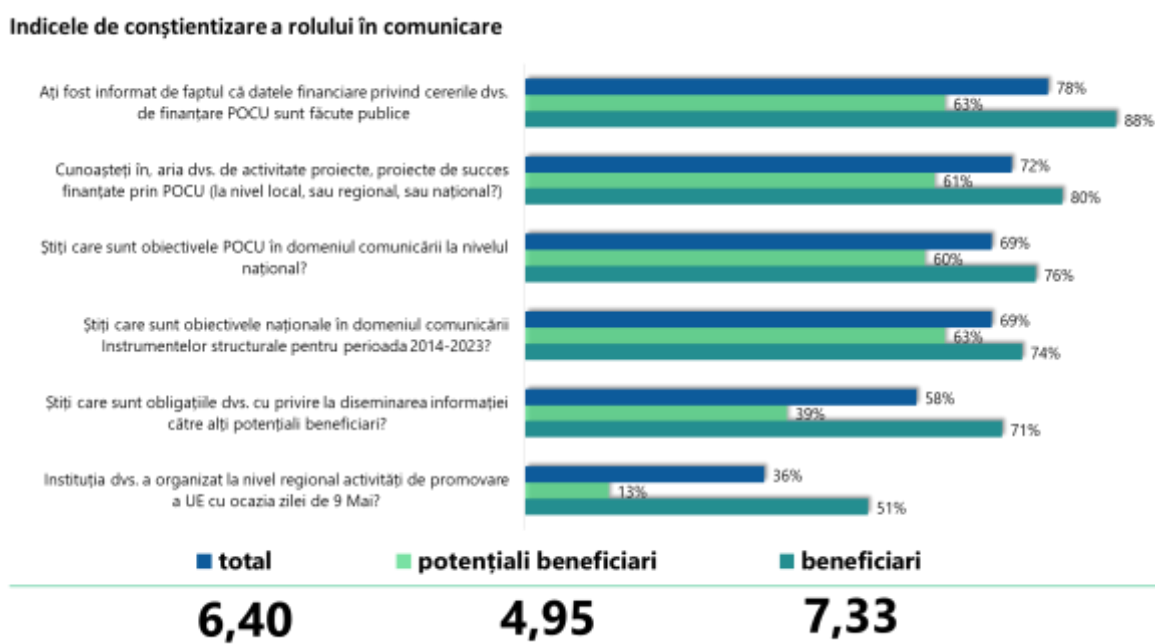
⁴⁶ Date din 6 OIR (excepție București-Ilfov și Nord-Vest)

⁴⁷ În intervalul 2016- 3 august 2021

407. Indicele⁴⁸ de conștientizare a rolului în comunicare în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari are o valoare moderată (6,4 puncte din 10 posibile). Indicele a fost format din 6 indicatori de informare în domeniul comunicării:

- informare privind caracterul public al cererilor de finanțare,
- informare privind obligațiile de diseminare către alți beneficiari/ potențiali beneficiari,
- cunoașterea obiectivelor POCU în domeniul comunicării,
- cunoașterea obiectivelor naționale în domeniul comunicării IS pentru perioada 2014-2023;
- organizarea la nivel local și regional a activităților de promovare a Uniunii Europene cu ocazia zilei de 9 Mai;
- cunoașterea la nivel local, regional și național a proiectelor de succes finanțate pentru POCU, altele decât cele pe care le gestionează în mod direct.

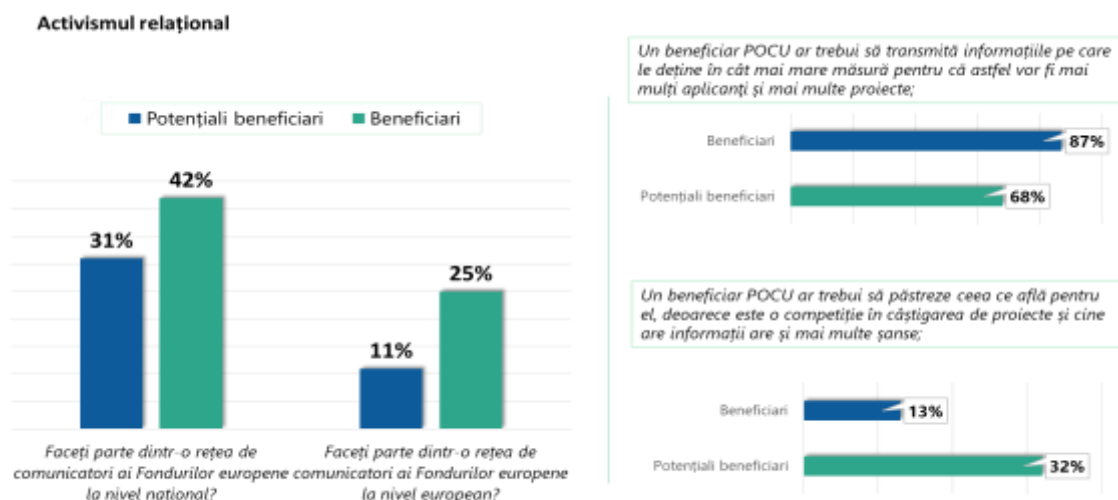
Figura nr. 57. Indicele de conștientizare a rolului în comunicare



408. Activismul relațional în domeniul comunicării este scăzut atât în rândul beneficiarilor POCU, cât și în rândul potențialilor beneficiari. Mai puțin de jumătate dintre beneficiari (42%) și mai puțin de o treime dintre potențialii beneficiari (31%) fac parte dintr-o rețea de comunicare a Fondurilor europene la nivel național. 25% dintre beneficiari și 11% dintre potențialii beneficiari fac parte din rețele de comunicare a Fondurilor europene la nivel european, deși disponibilitatea de diseminare a informației deținute este ridicată atât în rândul beneficiarilor (87%) cât și al potențialilor beneficiari (68%).

⁴⁸ Indice calculat pe baza mediei ponderate ea indicatorilor compoziți

Figura nr. 58. Activismul relațional în rândul beneficiarilor și al potențialilor beneficiari



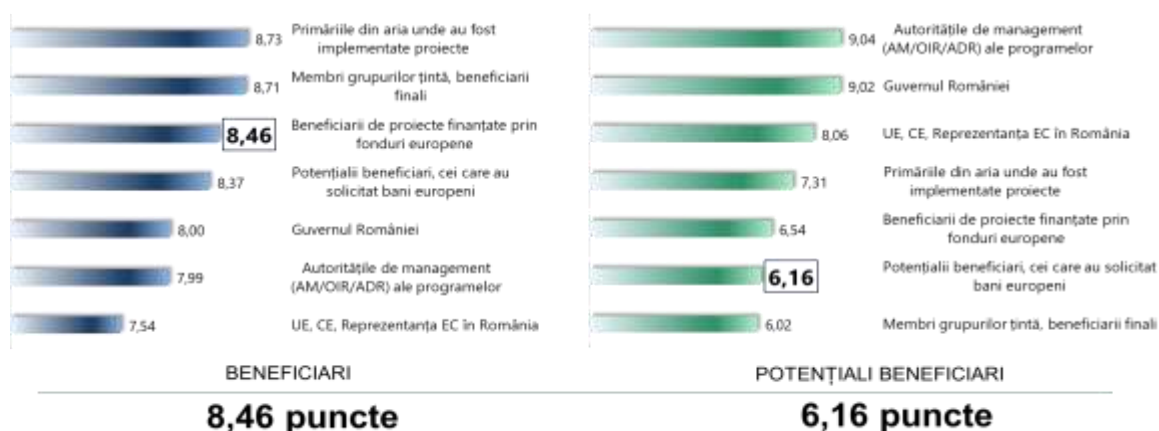
Sursa datelor: Sondaj de opinie în cadrul evaluării, beneficiari și potențiali beneficiari, N=507

409. Din punct de vedere cantitativ, 88% dintre beneficiari au utilizat până în prezent cel puțin un mijloc de a comunica public rezultatele proiectelor cu finanțare POCU. Cea mai frecventă modalitate de comunicare a rezultatelor a fost cea prin intermediul materialelor printate, 76% dintre beneficiari utilizând aceste instrumente. 73% dintre beneficiari au diseminat informații online, iar 71% dintre beneficiari au declarat că au realizat prezentări grafice, inclusiv fotografii și filme ale proiectelor implementate prin POCU.

410. Gradul general de conștientizare a rolului pe care îl au în creșterea notorietății programelor operaționale la nivel național este ridicat în rândul beneficiarilor (8,46 puncte din 10 posibile) și mediu în rândul potențialilor beneficiari (6,54 puncte din 10 posibile). Evidențiem faptul că atât beneficiarii cât și potențialii beneficiari consideră că alte categorii de instituții au o responsabilitate mai mare decât a lor în creșterea acestei notorietăți. De asemenea, se remarcă și faptul că cele două categorii de reprezentanți instituționali (beneficiari și potențiali beneficiari) tind să aibă opțiuni divergente în ceea ce privește responsabilitatea principală a creșterii notorietății: în timp ce beneficiarii sunt centrați spre un nivel pe care l-am numit "micro" format din autoritățile locale unde se implementează proiecte și membrii grupurilor țintă, potențialii beneficiari sunt mai degrabă orientați către instituțiile "macro" reprezentate de Guvern, Autoritățile de Management, Reprezentanța Comisiei Europene.

Conștientizarea rolului în creșterea notorietății

Estimați pe o scala de la 1(rol foarte mic) la 10 (rol foarte mare) rolul pe care fiecare dintre următoarele categorii de actori instituționali îl au în creșterea notorietății programelor operaționale la nivel național:



Sursa datelor: Sondaj de opinie în cadrul evaluării, beneficiari și potențiali beneficiari, N=507

Figura nr. 59. Conștientizarea rolului beneficiarilor și potențialilor beneficiari în creșterea notorietății

IP1: Beneficiarii și potențialii beneficiari cunosc oportunitățile oferite de POCU la nivel național și regional - ipoteză validată în baza argumentelor prezentate în primul paragraf și sinteza constatărilor;

IP2: Beneficiarii și potențialii beneficiari conștientizează rolul pe care îl au în comunicarea la nivel local, regional și național a rezultatelor intervențiilor finanțate prin acest program în scopul creșterii vizibilității comunitare a proiectelor cofinanțate de UE - ipoteză parțial validată conform argumentelor prezentate în al doilea paragraf din sinteza constatărilor.

5.2.1. Sinteza constatărilor

411. Progresul la nivelul indicatorilor de impact este pozitiv: +10% notorietate a investițiilor din fonduri europene pentru creșterea calității vieții la nivelul populației, +9% încredere în UE la nivelul populației, în raport cu media europeană. Gradul perceput de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari este ridicat (în jur de 8,5 puncte din 10 posibile) fără ca diferențele regionale să fie semnificative. 93% dintre beneficiari declară că au fost informați cu privire la obligațiile pe care le au în domeniul comunicării.

412. Indicele de conștientizare a rolului în comunicare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari are o valoare medie (6,4 puncte din 10 posibile), activismul relațional manifestat prin apartenența acestora la rețele de comunicare este mai degrabă scăzut, comunicarea rezultatelor obținute în proiecte este cantitativ ridicată (peste 70% din proiecte), dar nu întotdeauna realizată cu cele mai potrivite instrumente (ex: printuri/ broșuri). Atât beneficiarii cât și potențialii beneficiari consideră că alte instituții au un rol mai important de cât ei în creșterea vizibilității proiectelor cofinanțate de UE.

5.3. ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?

IP3: Intervențiile susținute prin POCU în domeniul comunicării au contribuit la creșterea gradului de conștientizare la nivelul beneficiarilor și potențialilor beneficiari

5.3.1. Realizări, rezultate și gradul de îndeplinire a obiectivelor programului

413. Ca urmare a datelor colectate din partea OIR⁴⁹ și a rapoartelor de activitate din studiile de caz rezultă că indicatorul de realizare 4S139- Număr de beneficiari/ potențiali beneficiari sprijinit a fost depășit, indicatorul de realizare 4S142- studii și analize elaborate, indicator comun, integrat se poziționează la 28% din valoarea proiectată, iar indicatorul de rezultat S138- nivel de conștientizare cu privire la proiectele cofinanțate de UE are un grad de îndeplinire de 96%.

Cod	Tip	Indicator	Realizată	Țintă 2023	grad
4S139	realizare	Număr de beneficiari/ potențiali beneficiari sprijinit	3554 ⁵⁰ (dec 2020)	3000	+18%
4S142	realizare	Studii/ analize/ rapoarte/ alte documente strategice/metodologice etc elaborate	14 ⁵¹	50	-72%
4S138	rezultat	Nivel de conștientizare a populației cu privire la proiectele cofinanțate de UE	56% (iun 2020) ⁵²	60%	-4%

414. Din punct de vedere financiar, proiectele contractate în cadrul OS 7.3 totalizează o valoare de 13.803.890 lei, ceea ce reprezintă aproximativ 2.875.810⁵³, respectiv 11,5% din alocarea pentru strategia de comunicare POCU;

Alocare pentru Strategia de comunicare, din care:	Cofinanțare CE (euro)	Buget național (euro)	Total (euro)	Utilizare (euro 2020)	Grad
POCU	18.750.000	6.250.000	25.000.000	2.875.810	11,5%

⁴⁹ Toate cu excepția OIR București-Ilfov

⁵⁰ Total la 31 decembrie 2020 erau 2100 beneficiari unici în 1802 proiecte și 1454 potențiali beneficiari în 2011 cereri de finanțare respinse/neaprobat. Această statistică asumă faptul că toți beneficiarii și potențialii beneficiari au primit sprijin prin informațiile oferite în vederea pregătirii cererilor de finanțare (ghid al beneficiarilor, manuale de identitate, apeluri de proiecte, răspunsuri la cererile de clarificare etc.). Valoarea cumulativă din MySMIS a indicatorului este prezentată în cadrul evaluării OS 7.2.

⁵¹ Raport anual de implementare POCU 2020, Pag 130- AP7, Indicatori de realizare

⁵² Conform sondajului desfășurat în iunie 2020 cu ocazia evaluării retrospective a asistenței tehnice POSDRU

⁵³ Valoare medie a intervalului pentru rata de schimb valutar 4,8 lei/euro

5.3.2. Efectul net al intervențiilor

415. Analiza portofoliului de proiecte finanțate prin OS 7.3. și interviurile realizate la nivelul Direcției de comunicare a MIPE și OIR evidențiază faptul că **beneficiarii și potențialii beneficiari nu au constituit grup țintă prioritar al intervențiilor în domeniul comunicării**, două⁵⁴ dintre cele trei proiecte finanțate prin OS 7.3. având în vedere asigurarea evenimentelor interne ale AM POCU (conferințe, întâlniri ale comitetelor de monitorizare, grupuri de lucru, printuri, calendare, agende, stick-uri de memorie). Proiectul SMIS 125486- *"Descoperă POCU"*, proiect care a inclus o campanie de comunicare a fost derulat cu întârziere de un an⁵⁵, în 2020, când majoritatea liniilor de finanțare erau închise. Proiectul SMIS 129547 cu titlul "Sprijin pentru organizarea cadrului de dezbatere privind FSE post 2020" a avut în vedere participarea oficialităților române și europene (reprezentanți ai Comisiei Europene, ai Parlamentului European, ai Consiliului Europei, directori generali POCU, directori OIR POCU și reprezentanți ai mediului bancar și academic la o conferință desfășurată în 2019⁵⁶. Din perspectiva Direcției de comunicare a MIPE *"rolul POCU în transformarea beneficiarilor în vectori de comunicare la nivel local a fost unul indirect, strategic, prin direcționarea de resurse către zonele cu nevoie crescute și prin implementarea efectivă a proiectelor"*;

416. Interviurile realizate la nivel de OIR, interviurile cu beneficiarii și potențialii beneficiari și datele sondajului de opinie⁵⁷ evidențiază faptul că principalul instrument care a creat plus valoare în comunicarea cu beneficiarii și potențialii beneficiari (coerență, transparență, caracter integrat) a fost **site-ul programului**⁵⁸.

417. Un alt element important pentru comunicare, evidențiat de colectarea calitativă de date a fost restructurarea **MySMIS** și creșterea funcționalității acestuia în ceea ce privește comunicarea dintre autoritatea de management și beneficiari. Faptul că MySMIS a permis schimbul de clarificări și completări în timp scurt a îmbunătățit semnificativ percepția asupra funcționalității programului;

418. În cadrul sondajului de opinie realizat nu a fost înregistrată o corelație statistică semnificativă⁵⁹ între nivelul de apreciere a gradului de informare și participarea la POCU. Prin urmare **nu există evidențe care să sprijine în acest moment afirmația că intervențiile prin POCU AT OS 7.3 au generat creșterea nivelului de informare în rândul beneficiarilor** ca element al creșterii capacității acestora.

419. 21% dintre beneficiarii și potențialii beneficiari care au avut proiecte finanțate prin POSDRU apreciază că, **prin comparație, comunicarea cu autoritățile de management POCU este mai bună**. În termeni procentuali, acest nivel de apreciere pozitivă este mai ridicat în cazul celor care nu au câștigat proiecte POCU (potențiali beneficiari-27%), prin comparație cu cei ale căror cereri au fost aprobate (beneficiari-19%). Potențialii beneficiari sunt mai mulțumiți decât beneficiarii din cauza experienței mai reduse cu programul, până la nivel de cerere de finanțare cu condiții mai laxe în POCU decât în POSDRU în ceea ce privește modul de comunicare cu grupurile țintă. Pe de altă parte, beneficiarii și o parte dintre reprezentanții OIR au menționat că, pe parcursul implementării comunicarea între beneficiari ai AM a fost deseori *"abstractă și scolastică, cu trimitere la articole din legi și alte acte normative, deși implementarea fiecărui proiect este specifică și trebuie tratată ca atare"*⁶⁰.

⁵⁴ Proiectele SMIS 120388 și 129547

⁵⁵ Principalele argumente precizate în raportul de proiect fiind dificultățile în achiziții publice și lipsa de personal

⁵⁶ Conferința Națională – „FSE+, un PLUS pentru viitorul nostru!” desfășurată în perioada 10-11 aprilie 2019 la Biblioteca Națională, sala Mircea Eliade, cu participarea a 160 de persoane, conferință înscrisă în cadrul evenimentelor prilejuite de Președinția română a Consiliul Uniunii Europene

⁵⁷ Vezi Figură 5- Ponderea și aprecierea instrumentelor de comunicare POCU

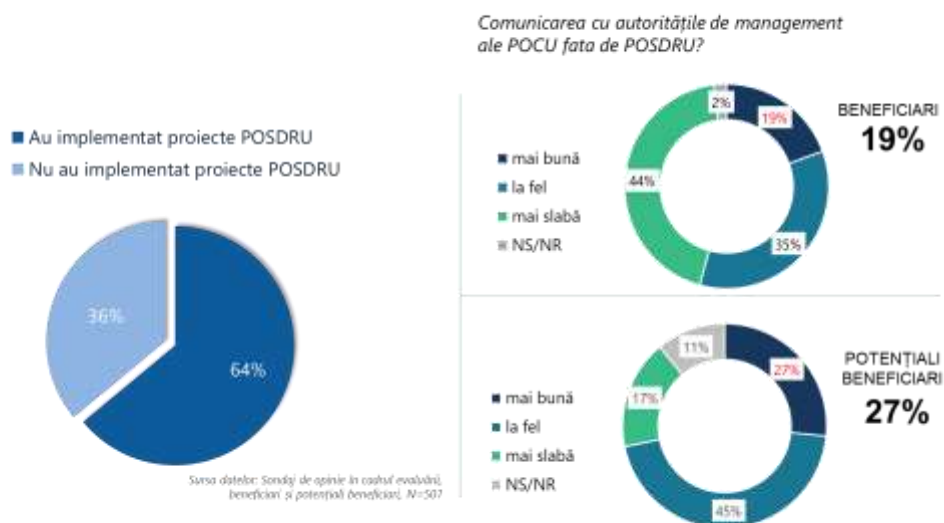
⁵⁸ Gestionarea și actualizarea site-ului www.fonduri-ue.ro gestionat și actualizat a fost/ este finanțată prin POAT, prin proiectul „Centrul Național de Informare pentru FESI 2014-2020”

⁵⁹ Test Chi Square între variabile de scală (scale de apreciere de la 1 la 10)

⁶⁰ Interviu OIR SE

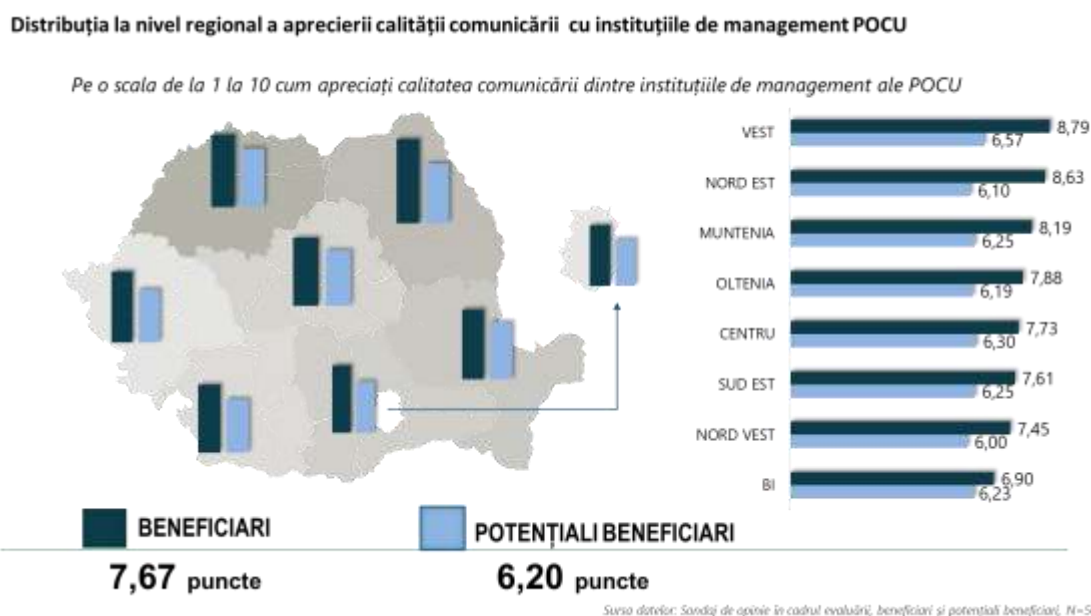
Figura nr. 607. Comparație POCU-POSDRU a gradului de satisfacție față de comunicarea cu AM

Comparație POCU-POSDRU a gradului de satisfacție față de comunicarea cu Autoritățile de management



420. Cu toate că percep calitatea comunicării în POCU mai bună decât în POSDRU, **potențialii beneficiari sunt, per ansamblu, mai puțin mulțumiți de calitatea comunicării între instituțiile de management ale Programului și solicitanții de finanțare.** Acest nivel de nemulțumire este argumentat de faptul că 63% dintre potențialii beneficiari (cei care nu au câștigat finanțare) nu au avut experiența POSDRU, s-au întâlnit pentru prima dată cu Programul în acest exercițiu de finanțare, iar secvențele de pregătire parcurse (cursurile de instruire la care au participat) au fost insuficiente pentru a înțelege întregul mecanism în concordanță cu cerințele autorităților de management. De aici și un nivel ridicat de nemulțumire față de rezultatul selecției de cereri de finanțare și neînțelegerea argumentelor care au stat la baza respingerii cererilor depuse de potențialii beneficiari.

Figura nr. 61. Distribuția la nivel regional a aprecierii calității comunicării cu instituțiile de management POCU a beneficiarilor și potențialilor beneficiari



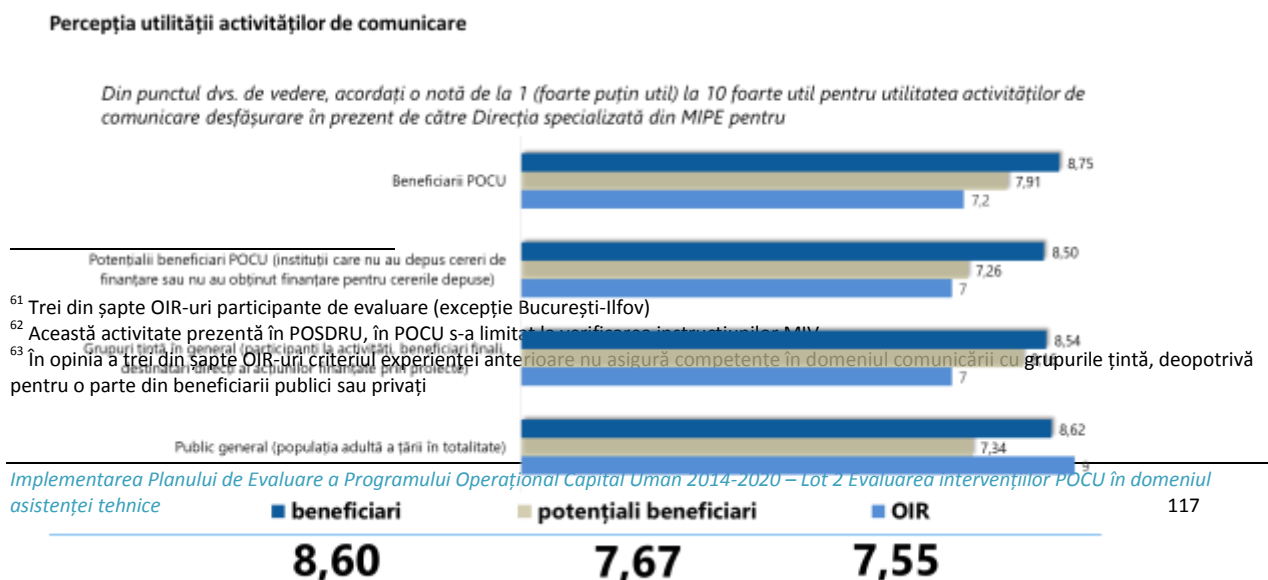
421. Deși reprezentanții Direcției de comunicare din MIPE apreciază că implicarea beneficiarilor în campaniile de comunicare prin prezentarea directă a unor proiecte finanțate prin POCU i-a transformat pe aceștia în vectori de comunicare la nivel local, **calitatea comunicării efectuate de către beneficiari este însă mai puțin apreciată pozitiv** de către o parte⁶¹ dintre reprezentanții OIR. Lipsa coordonării activităților de comunicare desfășurate de către beneficiari de către OIR⁶², competențele reduse ale unora dintre beneficiari în domeniul comunicării⁶³, lipsa unor programe de pregătire a beneficiarilor în domeniul comunicării au generat o serie de probleme privind calitatea comunicării efectuate de către beneficiari precum:

- Informații publice greu de accesat pentru grupurile țintă, sau transmise deficitar grupurilor țintă (prin flyere greu de înțeles, informații postate pe site-uri greu accesibile);
- Informații minimale pe care beneficiarii se simt datori să le transmită OIR-urilor, cu minim de detalii și minim de elemente specifice proiectelor;
- Comunicare deficitară externă între beneficiari din aceeași regiune, din aceeași arie de intervenție (transmitere de informații incomplete, eronate, contradictorii) și internă în cadrul aceleiași instituții, pe scară ierarhică (lipsa unor protocoale de comunicare internă astfel încât informațiile despre proiect să nu depindă de persoana care poate fi contactată la un anumit moment, ci să fie accesibile unui număr mai mare de membri ai echipei, astfel încât ele să poată fi livrate la cerere în mod permanent);
- Informații minimale, sau incomplete de pe paginile proiectelor, care nu răspund nevoii de informare completă și clară pe care o au grupurile țintă, OIR-urile primind solicitări de clarificare din partea acestor grupuri;
 - Comunicărilor lacunare din partea beneficiarilor către grupurile țintă, care nu depășesc interesul imediat de implementare astfel încât să faciliteze comunicarea, motivarea acestor grupuri țintă și implicit diseminarea informației în mod util și pozitiv.

422. Aspectele problematice semnalate de către reprezentanții OIR în cadrul interviurilor **evidențiază deficitul de dezvoltare a capacității de implementare** a programelor finanțate prin FESI al beneficiarilor pe care procesul de comunicare din perioada 2014-2020 nu reușit să îl acopere în mod adecvat. În mod specific beneficiarii au evidențiat în cadrul interviurilor nevoia **de sprijin pentru activități de comunicare în directă legătură cu specificul proiectelor derulate** și mai puțin în legătură cu diseminarea rezultatelor către terți:

- Creșterea motivației grupurilor țintă de a participa la activități, în special la cursuri de formare fără o cointerensare financiară imediată, cum a fost cazul în POSDRU;
- Creșterea interesului de integrare pe piața forței de muncă a persoanelor marginalizate în condițiile unei salarizări mai puțin satisfăcătoare;
- Creșterea interesului angajatorilor pentru certificarea competențelor angajaților, în condițiile în care angajatorii consideră că obținerea unei certificări duce la pretenții salariale ridicate și la creșterea mobilității angajaților pe piața forței de muncă;
- Motivarea familiilor marginalizate de implicare în depășirea situațiilor dificile în care se află sau în intrarea în legalitate (acte, documente de proprietate);
- Motivarea administrațiilor publice locale de a se implica în proiectele desfășurate la nivel local, mai ales în domeniul ocupării și reducerii marginalizării.

Figura nr. 62. Percepția utilității activităților de comunicare din perspectiva beneficiarilor, potențialilor beneficiari și



reprezentanților OIR

Așteptările de sprijin ale potențialilor beneficiari sunt mai ridicate decât cele ale beneficiarilor din cauza deficitului de experiență cu POSDRU. Pentru potențialii beneficiari percepția utilității activităților de comunicare desfășurate de către Direcția de comunicare din MIPE la nivelul diferitelor categorii de public țintă este mai scăzută, sondajul de opinie evidențiind spațiu semnificativ de creștere a performanței pentru fiecare dintre aceste grupuri. Graficul anterior arată însă faptul că atitudinea cea mai critică față de utilitatea activităților de comunicare desfășurate până în prezent de către Direcția de specialitate din cadrul Ministerului se înregistrează în rândul reprezentanților OIR⁶⁴ (7,55 puncte din 10 posibile). Analiza datelor indică faptul că efortul de comunicare POCU a răspuns într-o măsură satisfăcătoare nevoilor publicului larg⁶⁵, dar **a răspuns mai puțin mulțumitor nevoilor potențialilor beneficiari de a-și dezvolta competențele instituționale de implementare a proiectelor cu finanțare europeană și nevoilor grupurilor țintă de a avea acces și a fi parte a efortului de implementare a acestor proiecte.**

423. Constatarea anterioară a fost susținută și de experții participanți la atelierul organizat în cadrul evaluării care au apreciat că potențarea experienței POSDRU în selecție este o realitate de facto⁶⁶, argumentată de reducerea efortului din partea autorităților de management de a transmite informații beneficiarilor (aceștia cunoscând deja limbajul caracteristic și particularitățile normative și legislative), fiind utilă pentru creșterea ratei de absorbție la nivelul programului. Dincolo de acest rezultat imediat însă, **Programul nu s-a dovedit a fi preocupat de crearea de competențe de comunicare în rândul solicitanților de finanțare**, de îmbunătățirea și creșterea nivelului de expertiză pe care fiecare beneficiar și l-a dobândit prin activitatea proprie.

424. Rolul POCU în generarea activismului relațional a fost scăzut. În opinia experților și participanților la interviuri⁶⁷ faptul că un număr relativ scăzut de beneficiari și potențiali beneficiari fac parte din rețele de comunicare⁶⁸ se datorează unei atenții scăzute a autorităților de management a programelor europene în general și a POCU în particular de a susține rețelele non-guvernamentale și de intervenție guvernamental-nonguvernamental și de a valorifica efortul de consolidare a societății civile depus de FDSC⁶⁹ și organizații similare. POCU nu și-a propus dezvoltarea de rețele între beneficiari, rolul programului în relaționarea pe orizontală fiind limitat la exemplele de bune practici propuse publicului larg și transparența răspunsurilor oferite în Help-desk⁷⁰.

VALIDAREA IPOTEZELOR DE LUCRU

IP3: *Intervențiile susținute prin POCU în domeniul comunicării au contribuit la creșterea gradului de conștientizare la nivelul beneficiarilor și potențialilor beneficiari*- ipoteză parțial validată

5.3.3. Sinteza constatărilor

425. Activitățile de comunicare au dus la depășirea indicatorului de realizare cu 18% și la un procent bun de conștientizare la nivelul populației (-4% în raport cu ținta). Site-ul POCU și platforma MySMIS (ambele finanțate din alte surse) au determinat creșterea nivelului de apreciere a calității comunicării POCU în raport cu POSDRU. Însă intervențiile POCU nu au avut un rol direct în creșterea nivelului de conștientizare a beneficiarilor (efectivi sau potențiali) aceștia nefiind un grup țintă vizat de efortul specific de comunicare finanțat prin Program. Competențele potențialilor beneficiari de a accesa proiecte cu fonduri europene nu au fost îmbunătățite, ele rămânând în continuare dependente de experiența individuală, iar competențele beneficiarilor de a comunica eficient cu grupurile țintă s-au diminuat pe fondul scăderii controlului exercitat de OIR-uri. Rolul POCU în activismul relațional la nivelul beneficiarilor a fost scăzut, manifestat exclusiv în aria creșterii nivelului de transparență.

5.4. ÎE3: Există efecte neintenționate, pozitive sau negative?

IP4: *Intervențiile au generat o serie de efecte la nivelul la nivelul diseminării de informații din partea beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU*

426. Un prim efect neintenționat identificat pe parcursul evaluării a fost cel de diseminare și a informațiilor mai degrabă negative din partea potențialilor beneficiari POCU. 13% dintre aceștia au declarat în cadrul sondajului de

⁶⁴ Șase din cele opt OIR-uri au transmis răspunsuri la acest set de întrebări

⁶⁵ Reamintim campania de comunicare Descoperă POCU destinată publicului larg. Media de apreciere în rândul celor trei grupuri participante la evaluare (beneficiari, potențiali beneficiari și reprezentanți OIR) este de 8,3 puncte din 10 posibile

⁶⁶ Această condiție nu este una obligatorie în ghidurile solicitantului

⁶⁷ A se vedea minutele interviurilor și minuta atelierului de experți

⁶⁸ Vezi Figura 7- Activismul relațional în rândul beneficiarilor și al potențialilor beneficiari

⁶⁹ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile

⁷⁰ <https://www.fonduri-ue.ro/hds-faq>

opinie că au diseminat informații mai degrabă negative cu privire la experiența lor în program. Diseminarea informațiilor negative este independentă de experiența anterioară POSDRU. Prin comparație doar 9% dintre potenții beneficiari au menționat că informațiile pe care le-au diseminat au fost mai degrabă pozitive. Această tendință ușor negativă este semnificativă pe fondul celor 89% dintre potențialii beneficiari care, în urma eșecului înregistrat la nivelul cererilor de finanțare depuse, preferă să **nu transmită** informații cu privire la experiența lor în POCU.

427. Caracterul centralizat al comunicării la nivelul Direcției de comunicare MIPE a determinat o serie de **probleme de comunicare internă și externă** la nivel sistemului de implementare. Astfel, în comunicarea internă, între reprezentanții AM POCU și OIR s-a resimțit din partea celor din urmă:

- O *coordonare insuficientă* a procesului de comunicare astfel încât acțiunile implementate și programate la nivel central să fie coroborate cu cele la nivel regional atât ca mesaj cât și ca mod de prezentare, astfel încât efectele efortului de comunicare să se amplifice;
- Lipsa unei *agende comune de comunicare* (mesaje, acțiuni, evenimente) astfel încât să fie evitate redundanțele, iar mesajele transmise beneficiarilor și potențialilor beneficiari să includă și problemele pe care acestea le-au transmis OIR;
- Lipsa unui *caracter constant* al procesului de comunicare publică (rezultat și din lipsa de coordonare) ceea ce face ca rezultatele să fie direct dependente de proximitatea față de momentul campaniei

428. La nivelul comunicării externe au fost identificate ca fiind problematice următoarele aspecte:

- *Tratarea unitară* a mesajelor transmise, spre exemplu promovarea publică unor linii de finanțare și încurajarea potențialilor beneficiari să le acceseze în condițiile în care apelurile erau închise, OIR-urile fiind cele care ulterior au oferit argumente solicitanților de informații;
- *Limbajul folosit* în comunicare, perceput de unii dintre beneficiari sau potențiali beneficiari ca fiind prea tehnic;
- Prezența insuficientă a AM POCU și OIR în rețelele de socializare și *mediu online*, lipsa evenimentelor online din fluxul comunicațional.

429. Lipsa unei platforme de comunicare și a unui protocol de comunicare cu beneficiarii generează **strategii diferite** la nivelul fiecărui Organism intermediar de a face față solicitărilor de informații pentru care nu există un răspuns imediat. Astfel patru din șapte OIR-uri tind să reorienteze solicitanții către serviciul Help-desk și către site-ul programului, celelalte trei tinzând să orienteze solicitanții către site-ul propriu și către colegi de birou care ar putea să aibă cunoștințe în aria respectivă. În cadrul interviurilor beneficiarii au dorit să menționeze nu doar strategiile diferite, ci și răspunsurile diferite pe care organismele intermediare le oferă pe spețe identice sau similare. Organizarea de evenimente de comunicare fără o participare din partea tuturor actorilor implicați (Direcția de comunicare, AM, OIR, potențiali beneficiari) a determinat o serie de sincope în înțelegere, potențialii beneficiari transmitând OIR-urilor faptul că la reuniunile de lucru AM li s-a spus ceva, iar de la nivelul OIR contra-argumentându-se că respectiva mențiune/ înțelegere a termenilor nu face parte din documentele programului). Aceste sincope au accentuat suplimentar în opinia beneficiarilor imaginea unei birocrății excesive și a deficitului de control și programare în gestionarea fondurilor.

430. Deficitul de implicare a OIR-urilor în procesul de comunicare s-a manifestat și prin alte elemente:

- nici un OIR nu a organizat evenimente publice cu ocazia zilei de 9 Mai⁷¹;
- un singur OIR-urilor a declarat că s-a implicat în realizarea de prezentări grafice (fotografii, filme) ale proiectelor implementate cu fonduri POCU⁷²;
- Un singur OIR⁷³ face parte dintr-o rețea de comunicatori de fonduri europene la nivel național;
- Nici un OIR nu este integrat într-o rețea de comunicatori de fonduri europene la nivel european;
- Un singur OIR⁷⁴ a declarat că a fost consultat până în prezent cu privire la estimarea nevoilor de comunicare ale potențialilor beneficiari pentru perioada următoare de programare.

431. Parteneriatul între Direcția de comunicare a IS și OIR-uri a fost slab. Niciunul dintre OIR-urile participante la evaluare⁷⁵ nu a fost consultat în elaborarea Planului Multianual de comunicare pentru POCU. Mai mult, OIR-urile nu

⁷¹ Acesta este un instrument de comunicare recomandat în "Toolkit for evaluation of the Communication Activities"- CE-DG for Communication 2017

⁷² OIR SV-Oltenia din cele șapte participante la evaluare

⁷³ OIR Nord-Est

⁷⁴ OIR Nord-Est

au participat la procesul de monitorizare, măsurare sau evaluare calitativă a acțiunilor de comunicare. Pe de altă parte relația de comunicare directă între OIR și AM este apreciată ca fiind foarte bună de către toți reprezentanții organismelor intermediare participante la procesul de evaluare. Prin urmare delegarea la nivel funcțional a comunicării către o direcția specializată nu a s-a făcut prin integrarea unui lanț colaborativ utilizat în POSDRU, care să permită o mai bună legătură între centru și teritoriu, între proiectele la nivel de Direcția și nevoile beneficiarilor la nivel de proiect;

432. Deși disponibilitatea de diseminare a informației deținute este ridicată în rândul beneficiarilor cât și al potențialilor beneficiari, deficitul de structuri asociative face ca transferul de informații, acolo unde există să fie nesistematizat, informal și cu un nivel de certitudine scăzut. Frecvent, mai ales beneficiarii din sistem non-governamental au menționat în cadrul interviurilor importanța relațiilor interpersonale pentru a obține informații, pentru a înțelege informațiile corect, pentru a obține în timp util soluții de rezolvare a problemelor pe care le întâmpină. Lipsa unor rețele formale, reglementate de beneficiari și potențiali beneficiari duce la **cercuri închise de relaționare**, cu un grad ridicat de autarhie ce riscă în timp să funcționeze ca factori de blocaj în accesul cu succes la finanțare prin fonduri europene și a unor organizații noi, care să propună modalități noi de abordare sau noi instrumente de accesibilizare a unor grupuri țintă speciale vizate de program⁷⁶.

433. Așa cum s-a precizat anterior, 76% dintre beneficiari au diseminat informațiile prin materiale printate. Publicațiile se situează pe locul al treilea în ierarhia instrumentelor cu ajutorul cărora s-a comunicat cu grupul țintă (48% din total eșantion). Cu toate acestea, atât beneficiarii cât și potențialii beneficiari apreciază că publicațiile sunt instrumentele *cele mai puțin importante* pentru propria informare. Flash Euro barometrele de referință arată că publicațiile sunt instrumentele cu contribuția *cea mai scăzută* în construcția notorietății la nivelul populației⁷⁷. Studiul de calibrare a campaniei de comunicare desfășurat de MFE în 2019⁷⁸ poziționează broșurile/ pliantele pe ante-penultimul loc în instrumentarul solicitat de populației pentru comunicarea FESI. Studiu de evaluare a comunicării Fondurilor Structurale și de Coeziune desfășurat la cererea Ministerului Fondurilor Europene⁷⁹ arată că încă din perioada anterioară de programare publicațiile au funcționat doar ca sursă secundară de informații și doar pentru 3% dintre respondenți. Aceste argumente sugerează faptul că utilizarea pliantelor, broșurilor, flyerelor în comunicare a fost mai degrabă **o oportunitate** dată de modul de redactare a ghidurilor beneficiarului și de o abordare "cutumiară" din partea beneficiarilor și potențialilor beneficiari **decât o necesitate** generată de nevoia de a răspunde deficitului de informații ale partenerilor, populației sau grupurilor țintă. În lipsa unor mecanisme de evaluare a performanțelor de comunicare ale fiecărui beneficiar, utilitatea instrumentelor de comunicare pe care aceștia le folosesc rămâne insuficient justificată.

VALIDAREA IPOTEZELOR DE LUCRU

IP4: *Intervențiile au generat o serie de efecte la nivelul la nivelul diseminării de informații din partea beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU- ipoteză validată cu mențiunea că intervențiile nu au vizat direct beneficiarii și potențialii beneficiari, efectele fiind generate tocmai de această lipsă orientare a efortului de comunicare către acest grup țintă.*

5.4.1. Sinteza constatrilor

434. Faptul că potențialii beneficiari nu au constituit un grup țintă al intervențiilor în domeniul comunicării a generat neutilizarea unei părți semnificative a acestora ca actori ai comunicării POCU. Caracterul centralizat al comunicării a determinat o serie de probleme de comunicare internă și externă în cadrul sistemului de implementare de la lipsa de tratare unitară a mesajului până la coordonare insuficientă între centru și regiuni și agende diferite de comunicare, un parteneriat slab între OIR-uri și Direcția de comunicare a Instrumentelor structurale, dezvoltarea comunicării informale între beneficiari și utilizarea a unor instrumente de comunicare între beneficiari și grupuri țintă (ex: borșuri/flyere/printuri) periferice în ierarhia utilității.

⁷⁵ Toate cu excepția OIR București-Ilfov

⁷⁶ În acest sens, în cadrul interviurilor ne-a fost indicat exemplul intervențiilor pentru tinerii NEETs, a căror apeluri au rămas fără răspuns din partea potențialilor beneficiari din cauza condițiilor restrictive de acces (experiență, competențe în înțelegerea ghidurilor), deși în România funcționează cu succes mai multe organizații pentru tineret, care desfășoară inclusiv activități destinate tinerilor NEETs.

⁷⁷ Conform FEB423/2015 contribuție mai mică de 0,5% și FEB480/2019 contribuție mai mică de 0,5%

⁷⁸ Sondaj de opinie februarie 2019, The Plan B Concept & All Media Company: [Sondaj de opinie la nivel național - februarie 2019 \(fonduri-ue.ro\)](#)

⁷⁹ Studiul OR challenging insights, 2013, pag 41, [Gradul de informare a publicului despre Instrumentele Structurale în România \(fonduri-ue.ro\)](#)

5.5. ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?

IP5: Beneficiarii și potențialii beneficiari POCU parcurg stadii de activism care depășesc nivelul conștientizării, respectiv al gradului în care se implică în rezolvarea problemelor comunitare

435. În contextul în care beneficiarii și potențialii beneficiari nu au fost targetați în mod specific de proiectele finanțate prin POCU AT OS7.3 activismului acestora în rezolvarea problemelor comunitare nu poate fi atribuit în mod direct intervențiilor în domeniul comunicării POCU. Cu toate acestea răspunsul la această întrebare va fi oferit în mod indirect prin evidențierea profilului de activism al beneficiarilor și potențialilor beneficiari și prin evidențierea indexului de probleme de comunicare cu grupurile țintă pe care aceștia ni le-au semnalat. Indicăm astfel potențiale efecte pe care intervențiile recomandate le-ar putea avea la nivelul grupurilor țintă și sectoarelor de intervenție POCU;

436. Două treimi (69%) dintre aplicanții POCU (beneficiari și potențiali beneficiari) derulează sau au derulat în acest exercițiu de finanțare proiecte finanțate și prin alte programe operaționale. Precizăm că POCU finanțează intervenții integrate cu alte Programe operaționale. Majoritatea aplicațiilor care implementează proiecte din mai multe programe operaționale sunt instituții publice. În acest fel diferențele de experiență între potențialii beneficiarii publici și cei privați cresc.

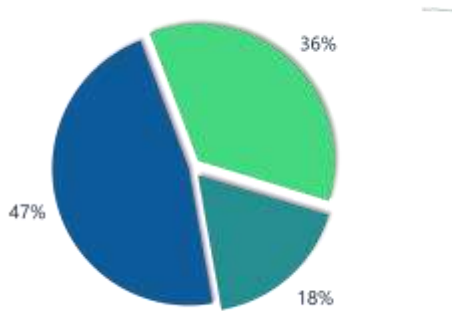
437. Șansele unor instituții care nu au implementat proiecte prin POSDRU de a accesa POCU sunt de patru ori mai mici decât ale celor care au implementat proiecte în perioada anterioară. Lipsa unor mecanisme de pregătire pentru instituțiile fără experiență generează o rată scăzută de înnoire a segmentului de beneficiari și a tipurilor de intervenții de succes.

Figura nr. 63. Strategii de rezolvare a problemelor grupurilor țintă fără finanțare POCU

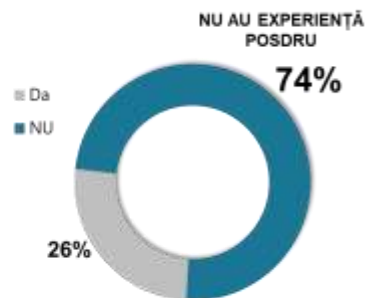
Strategii de rezolvare a problemelor grupurilor țintă din partea potențialilor beneficiari

Ați obținut până în prezent finanțare din alte surse decât POCU pentru rezolvarea problemei/ problemelor care a/au generat proiectul/te respins/e de la finanțarea prin POCU?

■ Da ■ Nu, nici nu am încercat ■ Nu, deși am încercat



Ați implementat până acum proiecte POSDRU?



Sursa datelor: Sondaj de opinie în cadrul evaluării beneficiari și potențialii beneficiari; N=501

438. 47% dintre potențialii beneficiari (cei care nu au primit finanțare) au reușit să obțină finanțare din alte surse pentru rezolvarea problemelor care făceau subiectul proiectelor depuse spre finanțare POCU. Restul de 53% fie au depus cereri de finanțare (18%) în alte părți, fie nici n-au încercat să depună (36%). Trei sferturi (74%) dintre potențialii beneficiari care nu au mai reușit să rezolve problemele grupurilor țintă vizate erau instituții fără experiență POSDRU. Acest fapt sugerează că deficiențele de preocupare pentru creșterea capacității potențialilor beneficiari, mai ales a celor fără experiență, tind să se răsfrângă consistent asupra grupurilor țintă ale programului;

439. Aproximativ un sfert din grupul țintă al evaluării, 26% dintre beneficiari și 24% dintre potențialii beneficiari fac parte din consilii consultative la nivel local și/sau regional pentru elaborarea de strategii/ planuri de dezvoltare (locale, județene, regionale, naționale). Deși nivelul de informare despre POCU al acestora și aprecierea calității comunicării cu autoritățile de management POCU nu diferă de al celor care nu sunt membri, experiența în POCU se reflectă și asupra activității acestora în domeniul planificării strategice, cel puțin ca modalitate de diseminare a informațiilor și de relaționare cu grupurile țintă. Din acest punct de vedere creșterea capacității de comunicare a beneficiarilor se poate reflecta în creșterea capacității de planificare strategică la nivel local;

440. 88% dintre beneficiarii POCU și 85% dintre potențialii beneficiari au identificat nevoi, inclusiv de comunicare ale grupurilor țintă cu care lucrează frecvent în perspectiva perioadei următoare de programare. Aceste ponderi indică pe de o parte un nivel de activism ridicat, o preocupare pentru accesarea de fonduri în perioada următoare, dar și un nivel ridicat de așteptare cu privire la implicarea potențialilor beneficiari în consultări pe marginea documentelor de implementare ale următoarei perioade;

441. Principalele probleme de comunicare cu grupurile țintă pe care beneficiarii ni le-au semnalat sunt următoarele:

- Lipsa unui caracter integrat al abordării în relația cu grupul țintă care să vizeze alfabetizarea, creșterea motivației de implicare în proiecte și intervenții sectoriale;
- Comunicare în vederea acordării de sprijinul psihologic, nevoia de persoane cu rol de mentori cu caracter permanent în comunitățile în care se desfășoară intervenții, care să răspundă întrebărilor, să ofere argumente, să propună soluții punctuale;
- Comunicare, sprijin și motivație pentru intrarea în legalitate (acte, acte de proprietate, racordare la utilități, cadastrare, asumare de contracte etc.);
- Grupuri de sprijin/ discuții pentru persoanele afectate de violență, alcoolism, consum de substanțe interzise (victime, agresori, aparținători, membri ai familiilor etc);
- Grupuri de sprijin și implicare a voluntarilor în sprijinirea persoanelor marginalizate; comunicarea pentru motivarea voluntarilor și a comunităților în vederea implicării,
- Comunicare pentru transmiterea informațiilor juridice minimale, drepturi, obligații, codul muncii, codul penal, codul civil.

442. Un alt indicator al activismului este dat de ponderea ridicată a celor care cunosc proiecte similare/identice cu cele aplicate pentru finanțare POCU la nivel local, regional, național, respectiv 61% dintre potențialii beneficiari și 80% dintre beneficiari. Acest fapt indică existența informală a unor "bănci de proiecte"/ modele de aplicații pe care beneficiarii le utilizează, proiecte a căror calitate însă nu are un gir exterior, fiind validată doar prin aprobare și recunoaștere în cercurile relaționale informale.

VALIDAREA IPOTEZELOR DE LUCRU

IP5: *Beneficiarii și potențialii beneficiari POCU parcurg stadii de activism care depășesc nivelul conștientizării, respectiv al gradului în care se implică în rezolvarea problemelor comunitare- ipoteză validată*

5.5.1. Sinteza constatărilor

443. Deși activismul beneficiarilor și potențialilor beneficiari nu se manifestă ca urmare a intervențiilor în domeniul comunicării acesta are efect în zona atragerii de fonduri europene prin alte programe operaționale decât POCU, mai ales de către cei cu experiență POSDRU, în transferul de expertiză către zona de planificare strategică, în pregătirea de proiecte pentru perioada următoare de programare și identificare de nevoi de comunicare cu grupurile țintă vizate, în crearea unor "bănci de proiecte" și intervenții considerate de succes care pot constitui modele de bune practici pentru următorul exercițiu financiar.

5.6. ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?

IP6: Progresul înregistrat este sustenabil după finalizarea intervenției. Comunicarea cu beneficiarii, ca parte a asistenței tehnice POCU a creat actori sociali activi la nivel comunitar și vectori de comunicare și promovare a valorilor europene.

444. Rezultatele înregistrate și efectele semnalate nu pot fi atribuite direct intervențiilor POCU AT OS7.3 în domeniul comunicării, dat fiind faptul că cele trei proiecte nu au vizat beneficiarii sau potențialii beneficiari. Cu toate acestea, evaluarea, pe baza interviurilor cu OIR, beneficiari, potențiali beneficiari și reprezentanți ai Direcției de comunicare din cadrul MIPE permite o serie de mențiuni cu privire la durabilitatea efectelor indirecte ale intervențiilor în domeniul comunicării.

445. Indicatorul de rezultat 4S138 "Nivel de conștientizare a populației cu privire la proiectele cofinanțate de UE", care în prezent (56%) se apropie de valoarea țintă propusă (60%), poate înregistra o tendință *descendentă*, pe fondul ușor descendent al încrederii în UE înregistrat în prezent și pe fondul perisabilității naturale al informației publice;

446. Indicatorul de realizare 4S139 "Număr de beneficiari/ potențiali beneficiari sprijinit" *va crește* în măsura în care vor fi deschise noi linii de finanțare și lansate noi apeluri, dar mai ales în măsura în care "sprijinul" oferit beneficiarilor și solicitanților de finanțare rămâne unul foarte larg definit. Din perspectiva următoarei perioade de programare lipsa preocupării pentru creșterea capacității potențialilor beneficiari fără experiență POSDRU/POCU

poate reduce semnificativ volumul de potențiali beneficiari cu implicații asupra absorbției și calității proiectelor, dar și a imaginii publice a transparenței și deschiderii finanțării europene

447. Site-ul programului rămâne un *"bun câștigat"* pentru întreaga perioadă de programare. Modul în care va fi utilizat și valorificat în următoarea perioadă de programare reprezintă o provocare în sine. Claritatea, funcționalitatea, integrarea și frecvența postărilor sunt însă elemente care ar trebui să caracterizeze și interfața online al următoarei perioade de programare;

448. Platforma MySMIS este de asemenea un *produs cu valoare adăugată majoră*, cel puțin sub aspectul creșterii permisivității comunicării și al efortului constant de simplificare. În opinia noastră această platformă constituie cel mai durabil instrument de comunicare cu beneficiarii și potențialii beneficiari, cu impactul cel mai ridicat în ceea ce privește aprecierea pozitivă a calității comunicării în cadrul programului;

449. Experiența în comunicare, îmbunătățită de la o perioadă de programare la alta se poate *menține* în condițiile stabilității instituționale și a alocărilor de resurse necesare pentru derularea activităților planificate. Caracterul integrat al comunicării, apreciat ca pozitiv de către reprezentanții OIR depinde implementarea cu succes a Strategiei de comunicare a instrumentelor structurale și de continuarea acestora în perioada de programare următoare;

450. Calitatea comunicării publice a proiectelor, efectuată de către beneficiari (apreciată ca deficitară de către o parte dintre reprezentanții OIR) se poate *accentua în sens negativ* în lipsa unor standarde de comunicare obligatorii și a unor mecanisme de control dublate de profesionalizarea beneficiarilor pentru comunicare publică și cu grupurile țintă.

451. Dificultățile de comunicare cu grupurile țintă ale beneficiarilor *se pot perpetua* în lipsa unor ghiduri, cursuri de pregătire, schimburi de bune practici în cadrul unor rețele instituționale;

452. Rețelele informale dintre beneficiari tind *să se mențină* și să se consolideze în timp, în lipsa unor eforturi de formalizare, cu impact asupra pierderii unor experiențe și baze de informații utile pentru implementarea cu succes a proiectelor și asimilarea unor lecții de bună practică.

VALIDAREA IPOTEZELOR DE LUCRU

Progresul înregistrat este sustenabil după finalizarea intervenției. Comunicarea cu beneficiarii, ca parte a asistenței tehnice POCU a creat actori sociali activi la nivel comunitar și vectori de comunicare și promovare a valorilor europene-ipoteză parțial validată

5.6.1. Sinteza constatărilor

453. Comunicarea finanțată prin POCU nu a vizat în mod direct beneficiarii și potențialii beneficiari. Indirect intervențiile cu impact în domeniul comunicării au vizat două instrumente cu utilitate durabilă (site-ul programului și platforma MySMIS). O serie de efecte pozitive obținute sunt dependente de condiționalități pe termen scurt și mediu: experiența în comunicare câștigată depinde de stabilitatea instituțională și finanțare, indicatorul de rezultat de o campanie ulterioară pentru menținere și reamintire, indicatorul de realizare de menținerea modului de definire a "sprijinului". În lipsa unor intervenții corectoare efectele negative se vor menține sau accentua: calitatea deficitară a comunicării publice în cadrul proiectelor, deficitul de competență în comunicarea cu grupurile țintă al beneficiarilor, caracterul informal al rețelelor de beneficiari și potențiali beneficiari.

5.7. ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?

IP7: Mecanismele de implementare a programelor și a proiectele au fost adecvate pentru producerea rezultatelor

454. Principalul factor care nu a permis manifestarea efectelor a fost dat de lipsa proiectelor de comunicare orientate către beneficiari sau potențialii beneficiari. Efortul de comunicare finanțat prin POCU AT a vizat, prin cele trei proiecte desfășurate, publicul general și personalul implicat în sistemul de management al programului. Faptul că beneficiarii nu au constituit un target special s-a produs în contextul în care indicatorul de realizare "număr de beneficiari sprijiniți", a inclus o componentă cu caracter *tautologic*: beneficiarii/ potențialii beneficiari sunt definiți, în facto ca cei care accesează deja informații, fiind, prin urmare aprioric sprijiniți prin oferirea respectivelor informații.

455. Caracterul integrat al comunicării POCU cu celelalte programe a fost elementul caracteristic al intervențiilor în domeniul OS 7.3. Integrarea comunicării Instrumentelor structurale a fost apreciată în cadrul interviurilor realizate

atât la nivel de OIR, cât și la nivel de Autoritate de management ca fiind un mecanismul util care a determinat "creșterea nivelului de comunicare a instrumentelor structurale și a condus la implementarea cu succes a proiectelor finanțate prin familiarizarea publicului cu tipul de intervenție precum și la scăderea gradului de reticență a grupului țintă"⁸⁰.

456. Deși nu există date care să permită comparația cu o valoare anterioară, interviurile cu beneficiarii și potențialii beneficiari și rezultatele sondajului sunt evidente care argumentează și rolul caracterului integrat al comunicării în notorietatea ridicată la nivel beneficiarilor și potențialilor beneficiari (67%) a obiectivelor în domeniul comunicării Instrumentelor structurale pentru 2014-2020;

457. Participarea la program este un element contextual semnificativ. Analiza de corelație⁸¹ la nivelul variabilelor din sondajul de opinie evidențiază o probabilitate mai ridicată de a fi beneficiar POCU (de a avea proiecte câștigătoare) în rândul celor care manifestă un nivel de activism comunicațional mai ridicat: cunosc obiectivele POCU la nivel național, știu care sunt obligațiile pe care le au pentru diseminarea informațiilor pe care le dețin și consideră că diseminarea acestor informații este o obligație a aplicanților, organizează evenimente cu ocazia Zilei Europei. Având în vedere, însă specificul măsurătorii și lisa datelor despre beneficiari înainte de a avea finanțare POCU nu avem suficiente argumente pentru a asimila acestor corelații un raport de cauzalitate;

458. Regresia logistică argumentează însă ipoteza că probabilitatea de a fi beneficiar POCU este determinată de variabila independentă: experiență anterioară în POSDRU. Prin urmare **experiența acumulată în POSDRU** a fost un factor favorizat al elementelor care diferențiază pozitiv beneficiarii de potențialii beneficiari: un indice mai bun de apreciere a calității comunicării cu instituțiile de management, un indice de informare mai ridicat cu privire la POCU, o asumare mai mare a rolului în diseminarea de informații despre POCU;

459. Investițiile realizate prin alte programe operaționale în îmbunătățirea semnificativă a platformei **MySMIS** în sensul simplificării și facilitării comunicării cu beneficiarii și a **site-ului** <https://www.fonduri-ue.ro/> au fost elementele de context care au determinat valori ridicate de apreciere a nivelului propriu de informare din partea beneficiarilor și a calității comunicării dintre beneficiari și instituțiile de management POCU;

460. Reducerea rolului OIR în comunicare la asigurarea prezenței elementelor de identitate a redus implicarea acestora în creșterea calității comunicării publice din cadrul proiectelor, a scăzut implicarea acestora în programarea strategică a comunicării la nivel de program și a anulat rolul acestora în monitorizarea și evaluarea efectelor comunicării la nivel regional;

461. Capacitatea beneficiarilor de comunicare cu grupurile țintă se realizează exclusiv prin eforturile proprii ale acestora pe baza mimetismului sau experiențelor anterioare. Pregătirea beneficiarilor în cadrul POCU (cursuri, sesiuni de lucru) atunci când a avut loc, a fost **orientată exclusiv pe mecanismul de implementare**, ghiduri, proceduri, elemente funcționale fără să existe o preocupare de creștere a capacității acestora prin raportare la obiectul de activitate sau scopul proiectului finanțat;

462. Mecanismul instituțional de formulare a răspunsurilor la **solicitările primite prin Help-desk** (primire, transmitere, analiză, redirectionare către departament de specialitate) și lipsa unui sistem de urmărire și monitorizare a timpului de răspuns a făcut ca acest interval de primire a răspunsului să ajungă, în unele cazuri, să fie măsurat în luni de la transmiterea întrebării, reducând-se astfel utilitatea răspunsului. Amânarea construcției unei platforme de comunicare cu beneficiarii, prevăzută în cadrul Strategiei de comunicare, a fost, de asemenea, un factor defavorabil. În aceeași arie a solicitărilor primite prin Help-desk, lipsa unui îndrumar (check-list) privind modalitatea de formulare a întrebării (prin oferirea a cât mai multe detalii, a variantelor de înțelegere, a situațiilor concrete care au generat dilema respectivă) a făcut ca o parte a întrebărilor să fie dificil de înțeles de către responsabilii din autoritățile de management, iar răspunsurile formulate să se limiteze la indicarea unor repere legislative sau normative deja cunoscute de către petent.

VALIDAREA IPOTEZELOR DE LUCRU

Mecanismele de implementare a programelor și a proiectele au fost adecvate pentru producerea rezultatelor- ipoteză parțial validată în măsura în care, deși activitățile de comunicare nu au vizat creșterea capacității beneficiarilor de a implementa proiecte, au dus indirect la creșterea gradului acestora de informare POCU.

⁸⁰ Interviu OIR- Sud Vest-Oltenia

⁸¹ Test de semnificație Chi Square, p<0.05

5.7.1. Sinteza constatărilor

463. O serie de mecanisme au sprijinit indirect beneficiarii în creșterea nivelului de informare, cele mai importante fiind site-ul programului și sistemul MySMIS. Participarea la program asigură în sine o plus valoare prin acumularea de experiență utilă inclusiv în domeniul comunicării. Pe de altă parte reducerea rolului OIR în comunicare, orientarea activităților de creștere a capacității beneficiarilor exclusiv către procesul de implementare, parcursul instituțional al solicitărilor Help-desk și lipsa unui ghid privind modul util de formulare a acestora constituie factori de blocaj în creșterea performanțelor de implementare a proiectelor la nivelul potențialilor beneficiari.

5.8. ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut făcute mai bine?

IP 8 Intervențiile au generat o serie de bune practici care au dus la atingerea indicatorilor de rezultat

464. Intervențiile în domeniul comunicării, chiar dacă nu au vizat în mod direct beneficiarii și potențialii beneficiari au generat o serie de bune practici care au dus la atingerea indicatorului de rezultat la nivelul populației:

- Campania de comunicare publică, "Descoperă POCU", în care au fost valorificate și o serie de proiecte aflate în implementare, fiind astfel recunoscut rolul acestora în soluționarea problemelor la nivel comunitar. Implicarea beneficiarilor în mod direct, în prezentarea de proiecte, în schimbul de experiență, în recunoașterea modelelor de succes atât din punct de vedere calitativ cât și cantitativ (rezultate pentru mulți sau obținute în zone de mare dificultate) este unul din mecanismele majore în creșterea motivației acestora;
- Implicarea beneficiarilor în grupuri de lucru⁸² pe marginea ghidurilor beneficiarilor care au precedat lansarea acestora a constituit o practică pe care reprezentanții Direcția de comunicare o apreciază ca fiind deosebit de utilă pentru creșterea eficienței acestor instrumente de implementare. În același sens, organizarea la nivel de regiune a întâlnirilor de lucru pentru pregătirea lansării unor apeluri de proiecte sau pentru discutarea acestora a fost percepută ca o lecție de bună practică.

465. Experiența acumulată în această perioadă indică, însă și o serie de intervenții care pot fi îmbunătățite:

- Stimularea multiplicării de informație către alte instituții care ar putea să devină potențiali beneficiari printr-o activitate mai susținută de promovare online și pe rețelele de socializare, inclusiv prin deschiderea grupurilor de discuții⁸³;
- Implementarea unei platforme de comunicare pe tema implementării de proiecte din fonduri europene care să permită obținerea de răspunsuri rapide, solicitarea de clarificări pentru întrebările adresate și uniformizarea răspunsurilor. În acest sens considerăm că poate fi utilă folosirea unor algoritmi de recunoaștere a spețelor și de oferire a "deciziilor precedente" în cazul unor spețe similare;
- Realizarea de campanii media (clipuri video, audio, publireportaje etc) dedicate promovării apelurilor de proiecte în sine, nu doar a programelor operaționale este percepută de către Direcția de comunicare din MIPE ca "*metodă sigură, indicată și de sondajele de opinie, de diseminare a informației către publicul larg, dar nu numai*";
- Un alt tip de activitate care s-ar putea îmbunătăți semnificativ în următoarea perioadă este organizarea în teritoriu a unor întâlniri la care să participe reprezentanți din conducerea MIPE, angajați din OIR-uri, beneficiari și potențiali beneficiari. Această acțiune propusă de către Direcția de comunicare susține și necesitatea exprimată de beneficiari de a avea puncte de vedere comune la nivelul sistemului de implementare (OIR/AM).

466. Cercetarea cantitativă și calitativă care s-a efectuat în cadrul proiectului „Fondurile europene pe înțelesul tuturor” în anul 2019⁸⁴, rezultatele interviurilor efectuate la nivel de central și regional, au indicat necesitatea comunicării specializate în vederea creșterii motivației atât la nivelul beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a se implica în proiecte, cât și la nivelul grupurilor țintă de a face parte din efortul de dezvoltare și rezolvare de probleme ale calității vieții (organizare de workshop-uri, manuale, ghiduri, îndrumare etc.)

⁸² Acest tip de activitate a fost menționat în cadrul interviului cu Direcția de comunicare MIPE

⁸³ În prezent funcționează <https://www.facebook.com/groups/posdru>

⁸⁴ <https://www.fonduri-ue.ro/comunicare/studii-analize/details/10/68/cercetare-cantitativ%C4%83-%C8%99i-cercetare-calitativ%C4%83-fondurile-europene-pe-%C3%AEn%C8%9Belesul-tutoror>

467. Interviuurile realizate cu beneficiarii și reprezentanții OIR evidențiază nevoia îmbunătățire a capacității beneficiarilor de a comunica util cu grupurile țintă, de a câștiga abilități de motivare a acestora, tehnici de comunicare în condiții de penurie educațională și analphabetism, tehnici de construcție a încrederii în comunicarea interpersonală, tehnici de gestionare a conflictelor interpersonale, dar și creșterea capacității beneficiarilor de a comunica public, de a-și promova proiectele în interiorul și în afara rețelelor instituționale de beneficiari similari, de a participa activ la efortul de comunicare publică a rolului investițiilor europene pentru dezvoltarea locală.

VALIDAREA IPOTEZELOR DE LUCRU

Intervențiile au generat o serie de bune OI care au dus indirect la atingerea indicatorilor privind beneficiarii și potențialii beneficiari generând și o serie de recomandări de îmbunătățire ulterioară.

5.8.1. Sinteza constatărilor

468. Principalele bune practici vizează desfășurarea campaniilor de comunicare publică cu rol major în creșterea notorietății la nivelul populației și implicarea beneficiarilor în grupuri de lucru consultative. Pot fi făcute îmbunătățiri în ceea ce privește lărgirea ariei de potențiali beneficiari prin targetarea comunicării către un segment mai larg de instituții, implementarea unei platforme de comunicare cu beneficiarii, o mai bună coordonarea între lansarea de campanii de comunicare și lansarea de apeluri de proiecte, organizarea de întâlniri comune AM/OIR/beneficiari și, mai ales, creșterea capacității beneficiarilor de a comunica util și performant cu publicul general și cu grupurile țintă.

5.9. Principalele concluzii și recomandări Tema 3

5.9.1. Concluzii

✓

469. C1. Din perspectiva indicatorilor de impact activitățile finanțate prin OS 7.3 au fost eficiente: +10% notorietate a investițiilor din fonduri europene pentru creșterea calității vieții la nivelul populației, +9% încredere în UE la nivelul populației, în raport cu media europeană. Gradul perceput de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari este ridicat (în jur de 8,5 puncte din 10 posibile) fără ca diferențele regionale să fie semnificative. Beneficiarii au fost informați cu privire la obligațiile pe care le au în domeniul comunicării. Aceste rezultate au fost obținute în condițiile utilizării a 11,5% din suma pentru activitățile de comunicare proiectată pentru POCU.

470. C2. Beneficiarii și potențialii beneficiari nu au constituit grup țintă direct al proiectelor finanțate prin POCU AT. Efectele înregistrate la nivelul lor sunt generate indirect de acțiunile întreprinse: conștientizare a rolului lor în comunicare activismul relațional scăzut, utilizare de instrumente oportune, dar periferice în ierarhia utilității.

471. C3. Site-ul POCU și platforma MySMIS (ambele finanțate din alte surse) au determinat creșterea nivelului de apreciere a calității comunicării POCU în raport cu POSDRU. Competențele potențialilor beneficiari de a accesa proiecte cu fonduri europene rămân în continuare dependente de experiența individuală, iar competențele de a comunica eficient cu grupurile țintă tinzând să se diminueze pe fondul scăderii controlului exercitat de OIR-uri în aria comunicării.

472. C4. Caracterul centralizat instituțional a determinat o serie de probleme de comunicare de la lipsa de tratare unitară a mesajului până la coordonare insuficientă între centru și regiuni și agende diferite de comunicare, un parteneriat slab între OIR-uri și Direcția de comunicare a Instrumentelor structurale și dezvoltarea comunicării informale între beneficiari.

473. C5. Activismul beneficiarilor și potențialilor beneficiari are efect în zona atragerii de fonduri europene prin alte programe operaționale decât POCU, în transferul de expertiză către zona de planificare strategică, în pregătirea de proiecte pentru perioada următoare de programare, în identificare de nevoi de comunicare cu grupurile țintă vizate, în crearea unor "bănci de proiecte" și intervenții considerate de succes.

474. C6. O serie de efecte pozitive obținute sunt dependente de condiționalități pe termen scurt și mediu: experiența în comunicare câștigată depinde de stabilitatea instituțională și finanțare, indicatorul de rezultat de o campanie ulterioară, indicatorul de realizare de modul de definire a "sprijinului acordat beneficiarilor". În lipsa unor intervenții corectoare efectele negative se vor menține sau accentua: calitatea deficitară a comunicării publice în cadrul proiectelor, deficitul de competență în comunicarea cu grupurile țintă al beneficiarilor și caracterul informal al rețelelor de beneficiari și potențiali beneficiari.

475. C7. Participarea la program asigură în sine o plus valoare prin acumularea de experiență utilă inclusiv în domeniul comunicării. Reducerea rolului OIR în comunicare, orientarea activităților de creștere a capacității

beneficiarilor exclusiv către procesul de implementare, parcursul instituțional lent al solicitărilor Help-desk, lipsa unui ghid privind modul util de formulare a solicitărilor constituie factori de blocaj în creșterea performanțelor de implementare a proiectelor la nivelul potențialilor beneficiari.

476. C8. Campania de comunicare publică constituie lecție de bună practică în creșterea notorietății la nivelul populației. Sunt necesare măsuri de creștere a bazinului de selecție a beneficiarilor, de implementare a unei platforme de comunicare cu beneficiarii, de coordonarea între lansarea de campanii de comunicare și lansarea de apeluri de proiecte, de organizarea de întâlniri comune AM/OIR/beneficiari de creștere a capacității beneficiarilor de a comunica util și performant cu publicul general și cu grupurile țintă.

5.9.2. Recomandări

La nivel de program

477. R1. Menținerea site-ului programului și **dezvoltarea** acestuia în special în sensul integrării și creșterii transparenței și menținerea platformei MySMIS și creșterea funcționalității acesteia în comunicarea cu beneficiarii.

478. R2. În vederea consolidării indicatorilor de rezultat, se recomandă programarea unei companii de comunicare la sfârșitul intervalului de programare (anul 2023) la nivelul populației în general, campanie dublată de acțiuni punctuale de informare a beneficiarilor (existenți sau potențiali) cu privire la sprijinul pe care îl pot primi în cadrul următoarelor programe (POEO, POEDS) pentru creșterea capacității. Acest sprijin va trebui să fie acordat în concordanță cu: a) nevoile acestora de dezvoltare (creșterea capacității de rezolvare a problemelor sociale pe care le vizează), b) procesualitatea implementării proiectelor (cum să scrie aplicația, cum să folosească instrumentarul, cum să operaționalizeze concepte etc.) și cu c) nevoia profesionalizării lor în domeniul comunicării publice (cum să își promoveze proiectele) și comunicării specializate (cum să convingă oamenii, grupurile țintă să se implice activ).

479. R3. Definirea beneficiarilor și potențialilor beneficiari ca grup țintă special, spre care să fie orientate activități de networking/consolidare de rețele, motivare și creștere de competențe și capacități instituționale în domeniul comunicării publice și comunicării cu grupuri speciale.

La nivel de sistem de implementare

480. R4. O mai bună proiectare a necesităților financiare, în corelare cu activitățile proiectate, grupurile țintă vizate și calendarul activităților care să genereze un grad de absorbție optim în raport cu rezultatele așteptate.

481. R5. Stabilirea unui parteneriat activ între OIR-uri și Direcția de comunicare a Instrumentelor Structurale în vederea stabilirii unei agende comune, unor activități complementare, unor instrumente comune de monitorizare și evaluare.

482. R6. Implicarea beneficiarilor în pregătirea instrumentelor pentru următorul exercițiu de programare, valorificarea experienței acumulate, transparentizarea rezultatelor proiectelor finanțate și a datelor de evaluare a nevoilor la nivel local, indexarea nevoilor de pregătire a acestora și includerea acestor nevoi în proiectarea asistenței tehnice a perioadei următoare.

483. R7. Delegarea de atribuții către OIR în vederea monitorizării și evaluării activității de comunicare a beneficiarilor și de creștere a competențelor acestora de comunicare cu grupurile țintă.

484. R8. Implementarea unei platforme de comunicare cu beneficiarii și stabilirea unui protocol de relaționare cu aceștia prin stabilirea unei agende anuale a întâlnirilor comune, a activităților de networking, a sesiunilor de lucru și de pregătire.



Titlu proiect: Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020

Beneficiarul proiectului: Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene prin Direcția Generală Programare și Coordonare Sistem

Data publicării: Octombrie 2021

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capital Uman 2014-2020

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.