**Anexa 0.3.3: Actualizarea analizei literaturii de specialitate**

Cuprins

[**Anexa 3: Actualizarea analizei literaturii de specialitate** 1](#_Toc68518924)

[Cuprins 2](#_Toc68518925)

[**Anexa 3.1: Analiza și sinteza literaturii de specialitate pentru analiza capacității beneficiarilor** 3](#_Toc68518926)

[1. Tipologia intervențiilor PRIVIND DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE 3](#_Toc68518927)

[2. Variabile de interes 4](#_Toc68518928)

[3. Efecte posibile ale intervențiilor 6](#_Toc68518929)

[4. Factori de influență / mecanisme care au facilitat efectele 7](#_Toc68518930)

[5. Metode și tehnici de evaluare 10](#_Toc68518931)

[***6.*** Implicații ale literaturii de specialitate pentru Tema 7.2 10](#_Toc68518932)

[**Anexa 4.2 Actualizarea și sinteza literaturii de specialitate pentru Tema 3 POCU-OS 7.3** 14](#_Toc68518933)

[**Resurse bibliografice** 17](#_Toc68518934)

**Anexa 3.1: Analiza și sinteza literaturii de specialitate pentru analiza capacității beneficiarilor**

Având în vedere specificul orizontal al DMI 7.1, sinteza literaturii de specialitate abordează următoarele teme:

1. Tipologia intervențiilor
2. Variabile de interes (atat din studiile de la nivel EU cât și din studiile privind managementul organizațional)
3. Efecte posibile ale intervențiilor
4. Factorii/bariere care afecteaza dezvoltarea capacității administrative
5. Concluzii ale analizei literaturii de specialitate și implicații pentru OS 7.3

Organizarea analizei literaturii de specialitate în jurul acestor teme va contribui la reconstruirea logicii de intervenție și, de asemenea, la definirea răspunsurilor la întrebările de evaluare.

### Tipologia intervențiilor PRIVIND DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE

În perioada de programare 2007-2013, Axa Prioritară 7 Asistență Tehnică a POSDRU a inclus două domenii majore de intervenții ce au vizat, pe de o parte, acordarea de sprijin pentru implementarea, managementul general și evaluarea POS DRU și, pe de altă parte, acordarea de sprijin pentru promovarea POS DRU și comunicare. Astfel, obiectivul specific 7.2 al Axei Prioritare 7 din cadrul POCU reprezintă un element nou aferent perioadei de programare 2014-2020.

Cercetări anterioare au arătat că programele de asistență tehnică de la nivel european au fost utilizate în multe cazuri doar pentru sprijinirea organismelor naționale de coordonare sau a autorităților de gestionare responsabile cu furnizarea asistenței AT, fără a sprijini mai departe și organisme de implementare, agenții de livrare sau beneficiari. (EPRC - University of Strathclyde, 2020)

Într-un studiu realizat pe 28 de Acorduri de Parteneriat și 292 de programe operaționale (PO) și de cooperare din perioada de programare 2014-2020 (Altus, 2016), jumătate din statele membre (SM) au făcut declarații cu privire la măsurile de consolidare a capacității beneficiarilor. Respondenții au fost de părere că **cele mai mari nevoi sunt legate de etapa de elaborare a proiectelor, achizițiile publice, managementul financiar și monitorizarea**.

Iar în ceea ce privește tipurile de acțiuni planificate în Acordurile de Parteneriat de la nivel european cu scopul de a-i ajuta pe beneficiari să își consolideze capacitățile, se remarcă următoarele: **activitățile de formare**, furnizarea de **ghiduri și metodologii**, **evenimentele de informare și publicațiile**, **rețelele de puncte de contact**, utilizarea Asistenței Tehnice sub formă de axe prioritare.

În România, prin Obiectivul Specific 2 al Axei Prioritare 7, este vizată implementarea de activități pentru îmbunătățirea capacității beneficiarilor / a potențialilor beneficiari de a implementa cu succes proiecte de tip FSE, precum[[1]](#footnote-1):

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

Rezultat așteptat[[2]](#footnote-2): Capacitate consolidată a beneficiarilor POCU de a implementa proiecte de tip FSE

Se constată însă că **primul tip de acțiuni nu oferă detalii cu privire la tipul de activități de sprijin pe care le cuprinde, fapt subliniat și în evaluarea ex ante a POCU**[[3]](#footnote-3), împreună cu necesitatea precizării sau oferirii de exemple în legătură cu sprijinul pentru beneficiari la care se face referire.

De asemenea, respectiva evaluare atrage atenția și asupra faptului că **pentru POCU Asistență Tehnică nu a fost efectuată nicio analiză de identificare a nevoilor specifice de asistență tehnică și a amplorii acestora**. Acest aspect, împreună cu faptul că în documentul de program nu sunt menționate lecțiile învățate din 2007-2013, implică riscul de a neglija aspectele potențiale de asistență tehnică, care pot avea un impact relevant asupra implementării programului. Analiza nevoilor și luarea în considerare a lecțiilor învățate sunt utile pentru a se asigura că toate nevoile relevante sunt acoperite și că deficiențele din trecut nu se vor repeta.

### Variabile de interes

Contextul în care au fost introduse intervențiile ce vizează acțiuni de întărire a capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari este descris în cadrul mai multor documente de tip studiu, evaluări și documente de program.

De exemplu, Evaluarea ex ante a Acordului de Parteneriat 2014-2020 subliniază necesitatea realizării de îmbunătățiri în ceea ce privește capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor, ca urmare a faptului că aceasta reprezintă o provocare serioasă pentru implementarea FESI.

Conform studiului *The European Social Fund: Beneficiaries Experience in the Current Funding Period* (IRS, 2018), ce și-a propus să evalueze modul în care schimbările introduse în 2013 au îmbunătățit sau nu experiența beneficiarilor în implementarea FSE, **capacitatea administrativă și de management a beneficiarilor este crucială în vederea evitării problemelor de eligibilitate sau de implementare a proiectelor**. 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). Prin urmare, se constată nevoia implementării de activități de întărire a capacității, de training și mentorat, de oferire suport potențialilor beneficiari, și în special celor care nu au mai participat anterior în implementarea de astfel de proiecte.

Din experiența perioadei de programare 2007-2013 au reieșit indicii privind necesitatea:

1. acordării de sprijin concret managerilor de proiect sub formă de evenimente de instruire sau învățare mutuală;
2. intervenții privind introducerea e-guvernării și a altor instrumente;
3. intervenții în domeniul managementului calității;
4. crearea de portaluri de învățare comună pentru autoritățile locale.

Conform literaturii de specialitate, accesul la finanțarea FSE este considerat deosebit de dificil pentru ONG-uri și administrațiile publice locale care reprezintă cel mai mare grup de beneficiari ai FSE. Acest lucru se datorează în principal **lipsei de comunicare cu privire la oportunitățile de finanțare și lipsei de documente de tip ghid cu parametri și instrucțiuni clare privind cerințele de raportare financiară și de performanță**. Prin acordarea unei atenții sporite acestor probleme precum și prin **utilizarea de noi tehnologii** în furnizarea FSE, pot spori transparența, accesul și interesul în rândul beneficiarilor țintă. (IRS, 2018)

În urma analizei documentelor de program și a literaturii de specialitate, au fost identificate mai multe variabile de interes, după cum urmează:

1. **Nivelul de capacitate al beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte finanțate prin FSE**
   * Conform evaluării ex ante a POCU, dar și altor documente din literatura de specialitate analizată, o analiză a nevoilor beneficiarilor și a capacității acestora, precum și a potențialilor beneficiari, este necesară încă de la începutul perioadei de programare, pentru a se asigura o cât mai bună acoperire a acestora prin intervențiilor planificate.
   * Analiza nevoilor și capacității beneficiarilor/ potențialilor beneficiari este relevantă și în contextul caracterului eterogen al acestora, ceea ce face necesar un anumit grad de flexibilitate și adaptabilitate în ceea ce privește realizarea designului activităților de sprijin și instruire.
   * Este recomandată verificarea periodică a capacității și nevoilor beneficiarilor, pentru identificarea lacunelor de capacitate ale grupurilor vizate, ce pot apărea pe parcursul perioadei de programare, precum și pentru identificarea măsurii în care programele de instruire sunt adecvate în acest context și pentru adaptarea lor în conformitate.
   * Mai mult, identificarea lacunelor de capacitate ale grupurilor vizate de beneficiari oferă o perspectivă generală asupra problemelor care trebuie abordate și informații despre cine ar trebui să fie responsabil / implicat în construirea capacității beneficiarilor (în astfel de cazuri, poate fi utilizată matricea RASCI – Responsible, Accountable, Supportive, Consulted, Informed – ca instrument pentru desemnarea rolurilor).
   * Nivelul de capacitate al beneficiarilor și potențialilor beneficiari depinde de variabile precum: competențele acestora în managementul proiectelor finanțate din fonduri structurale și de coeziune, nivelul de informare al acestora cu privire la modul de elaborare și implementare al proiectelor finanțate prin POCU, capacitatea de co-finanțare
   * Lipsa capacității administrative a beneficiarilor poate fi descrisă prin: probleme întâmpinate în dezvoltarea proiectului, în monitorizarea acestuia, în ceea ce privește achizițiile și managementul financiar.
2. **Capacitatea de absorbție a organizațiilor beneficiare**
   * Rata de absorbție se calculează la nivel de proiect și reprezintă valoarea rambursată de AM (FSE + contribuție națională) \*100 / Total FSE + contribuție națională în buget proiect.
   * Capacitatea insuficientă a beneficiarilor poate duce la un grad de absorbție redus sau, în unele cazuri, la neeligibilitate, ducând la „capcane de capacitate”. (Comisia Europeană, 2016)
3. **capacitatea de cofinanțare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari**
   * Capacitatea limitată de a mobiliza resursele financiare a reprezentat o problemă esențială și un factor de risc pentru performanța programelor în perioada de programare 2007 -2013. Beneficiarii au întâmpinat dificultăți suplimentare din cauza accesului dificil la prefinanțare, la credite bancare, precum și la condițiile de creditare care suferă schimbări de la data depunerii aplicației până la data atribuirii contractului, coroborate cu rambursarea întârziată. (Acordul de Parteneriat 2014-2020)
4. **Necesitatea existenței unui context instituțional și politic stabil**
5. **Prezența resurselor umane specializate în cadrul organizațiilor beneficiare și potențial beneficiare**
   * Competențe care necesită îmbunătățiri conform Acordului de Parteneriat: competențele în domeniul achizițiilor publice, competențe specifice managementului de proiect, competențe în elaborarea unei documentații tehnice de calitate, îndeosebi pentru proiectele de infrastructură.
6. **Stabilitatea personalului în cadrul organizațiilor beneficiare / Fluctuație redusă a personalului** 
   * variabilă subliniată ca fiind de importanță crescută de către grupuri interesate intervievate într-un studiu din 2016 (Altus, 2016). Acest factor poate asigura prezența experienței practice în cadrul organizațiilor beneficiare.
7. **Acces la măsuri de sprijin pentru managerii de proiect**, sub formă de sesiuni de instruire sau evenimente de învățare mutuală (IRS, 2018).
8. **Existența unor instrumente digitale dedicate de informare și instruire și de e-guvernare** (IRS, 2018).

### Efecte posibile ale intervențiilor

Conform unui studiu elaborat de către OECD în 2020[[4]](#footnote-4), efectele ce pot fi obținute în urma implementării de acțiuni menite să contribuie la întărirea capacității beneficiarilor pot fi grupate în jurul a două componente:

* **Creșterea gradului de conștientizare și înțelegere** al beneficiarilor cu privire la procesele și oportunitățile de finanțare FESI. În acest caz, am putea vorbi despre două sub-componente:
  + **Creșterea nivelului de cunoaștere** ca efect dezirabil al procesului de comunicare publică, în care informația primită este conectată corect cu o arie informațională care permite acțiune în sensul dorit de comunicator și creează curiozitate pentru acumularea de noi informații. La acest nivel sunt diminuate, sau anulate stereotipurile, iar mesaje de tip persuasiv în vederea participării, implicării, angajamentului găsesc argumente utile și mijloace pentru diseminarea ulterioară a mesajelor pentru terți.
  + **Creșterea nivelului de conștientizare** ca efect al expunerii repetate la un mesaj și al încercării stabilizării mnezice a mesajului. Conștientizarea este un proces complex, prin care o informație nouă este ”*așezată în câmpul cunoașterii*” și presupune creare unei rețele de suport informațional care să susțină noua achiziție.
* **Creșterea capacității beneficiarilor de a răspunde la cererile de proiecte și de a implementa proiecte** finanțate prin FESI, ce se poate reflecta, în cazul acesta, într-un număr sporit de cereri de proiecte depuse pentru intervențiile POCU și un număr mai ridicat de proiecte care au rata de absorbție mai mare de 70% din totalul proiectelor a căror dezvoltare a fost sprijinită prin POCU (indicatorul de rezultat 4S137).

**Alte efecte identificate prin intermediul analizei documentelor de program și literaturii de specialitate sunt:**

* **Rată de absorbție crescută la nivel de program**
  + la 31 decembrie 2021, rata de absorbție aferentă plaților către beneficiarii POCU era de 47.72% (MIPE, [Stadiul absorbției fondurilor UE la 31 ianuarie 2021](https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2019/05/d538e8ea0f768928a7d2d26825a409e3.xlsx)).
* Nivel crescut de competențe al beneficiarilor/ potențialilor beneficiari în elaborarea și implementarea de proiecte POCU
* **Grad crescut de implicare al beneficiarilor/ potențialilor beneficiari** în procesele de consultare publică pe documente/ teme specifice POCU (de exemplu, Ghiduri apeluri pentru proiecte).
* **Implementare eficientă a proiectelor POCU de către beneficiari**: rezultatele de realizare imediată ale proiectelor POCU au fost obținute cu cel mai mic cost posibil.
* **Implementare eficace a proiectelor POCU de către beneficiari**: proiectele POCU implementate și-au atins obiectivele stabilite.

### Factori de influență / mecanisme care au facilitat efectele

**Factori de influență / Bariere**

**Lipsa de competențe adecvate a beneficiarilor** ca obstacol cheie în calea investițiilor publice eficiente:

* Întâlnită în special în rândul beneficiarilor mai mici precum autoritățile locale sau IMM-uri;
* Limitările în conceperea eficientă a proiectului cu care se confruntă beneficiarii;
* Alte lacune includ: dificultăți în alinierea la criteriile de selecție a proiectelor, implicarea scăzută în procesul de lansare a apelului și navigarea cu dificultate printre cerințele referitoare la achiziții, toate acestea putând juca un rol în elaborarea cererii de proiect sau evitarea corecțiilor financiare.

**Frecvența și calitatea activităților de sprijin și ghidare oferite de către AM/ OI**

* Beneficiarii întâmpină dificultăți în identificarea interlocutorului potrivit din rândul mai multor departamente, unități și experți din AM sau OI;
* Fluxurile de informații și cunoștințe ineficiente, fie ele în ceea ce privește frecvența, natura sau tipul informațiilor transmise, canalul utilizat etc., reprezintă o limitare în consolidarea capacității beneficiarului. Într-un sondaj realizat de un AM pilot, doar 27,6% dintre respondenți știau despre întâlnirile de informare organizate de către AM pentru a explica cererea de proiect și criteriile de selecție și doar 15,6% au participat la astfel de întâlniri.
* Instrumentele ineficace de comunicare și cooperare reprezintă unul dintre factorii cheie care influențează negativ participarea eficace a partenerilor la managementul ciclului programelor.

**Eterogenitatea beneficiarilor și diferențele existente în ceea ce privește nevoile acestora:**

* niveluri diferite de capacitate în rândul beneficiarilor face necesară oferirea de sprijin croit pe specificul acestora.

**Efectele negative ale modificărilor frecvente ale legilor și reglementărilor**

* îi afectează atât pe beneficiari, cât și pe AM-uri și OI-uri;
* schimbările instituționale și instabilitatea politică; și modificarea regulilor și procedurilor privind achizițiile publice - sunt menționate ca factor extern de influență și în evaluarea ex ante a POAT.

**Nivelul de complexitate al sistemului de implementare a instrumentelor structurale**

* sistemul de implementare a programelor operaționale din 2007-2013 excesiv reglementat, cu proceduri complicate și în multe cazuri neclare, birocrația excesivă și povara administrativă ridicată au dus la încetinirea și chiar blocarea proceselor, în detrimentul beneficiarilor.
* un nivel ridicat de complexitate al proceselor și procedurilor specifice elaborării și implementării de proiecte POCU poate reprezenta un motiv de descurajare pentru potențialii beneficiari și un potențial factor pentru dificultăți în implementare de către beneficiari. Necesitatea unor proceduri clare și simplificate în această privință reprezintă una din lecțiile învățate din perioada 2007-2013.

**Potențialul sistemelor electronice nu este utilizat la maximum**

* în acest sens se impun îmbunătăţiri în ceea ce priveşte fiabilitatea sistemelor şi uşurinţa de utilizare. Pentru perioada 2014-2020, sunt necesare mai multe funcţii adecvate destinate utilizatorilor, decât cele pe care le au Sistemele Electronice actuale. Implementarea cerinţelor de e-coeziune va contribui la simplificarea, transparenţa şi diminuarea poverii administrative.

**Mecanisme care au facilitat efectul**

**Sprijin acordat conform specificului grupurilor de beneficiari și pe tot parcursul ciclului de investiții**

* Consolidarea capacității beneficiarilor **pe tot parcursul ciclului de investiții** îi poate ajuta să devină parteneri mai eficienți în procesul de investiții FESI. Aceasta poate include:
  + **luarea în considerare a nivelurilor lor de capacitate în faza de planificare** a investițiilor,
  + sprijinirea acestora în procesul de implementare a investițiilor
  + contribuirea la **creșterea abilității lor în colectarea și raportarea datelor de proiect și program** pentru a sprijini monitorizarea și evaluarea.
* **Dezvoltarea unei înțelegeri cuprinzătoare a (potențialilor) beneficiari și a capacității reale** a acestora încă de la începutul perioadei de programare de către AM și OI
  + astfel, AM poate fi mai pregătită să adapteze programarea și apelurile la capacitatea beneficiarilor sau să știe din timp unde pot apărea blocaje ale capacității pentru a le aborda înainte ca acestea să se amplifice. Acest lucru poate necesita mult timp și resurse.
  + identificarea lacunelor de capacitate ale unui grup vizat de beneficiari oferă o perspectivă generală asupra problemelor care trebuie abordate și cine ar trebui să fie responsabil / implicat în construirea capacității beneficiarilor. Problema există doar în rândul beneficiarilor unui anumit PO? În acest caz, AM relevant poate aborda problema. Sau, este o problemă sistemică care necesită sprijin din partea organismului național de coordonare și o abordare cooperativă între toate AM-urile? Apoi se pune întrebarea cum se poate ajunge la beneficiari într-o manieră coordonată și eficientă, deoarece aceștia se pot confrunta cu dificultăți similare. Este vorba de asociații care vizează un tip de beneficiar (de exemplu, asociații de autorități locale) sau un anumit sector de investiții (de exemplu, transporturi)? În majoritatea cazurilor există spațiu pentru ca mai multe organisme să contribuie la efortul de consolidare a capacităților, dar trebuie să fie clar cine este responsabil pentru ce aspect.
* **Organizarea de programe de training de două tipuri – generale și tematice**: programe care prezintă explicații mai generale cu privire la mecanismele de finanțare ale UE, obiective și beneficii, cerințe financiare și administrative etc.; și programe de tip ateliere tematice de lucru care se concentrează pe subiecte și proceduri specializate de implementare, cum ar fi proiectarea eficientă a proiectelor, implementarea și monitorizarea rezultatelor, identificând de exemplu cele mai frecvente provocări ale achizițiilor publice cu care se confruntă beneficiarii. AM-urile și OI-urile pot colabora cu alte instituții pentru a proiecta și furniza astfel de programe de training și ateliere de lucru.
* **Verificare periodică dacă activitățile de instruire corespund nevoilor beneficiarilor** (prin sondaje de opinie sau comunicare directă cu beneficiarii). Exemplu: Agenția Croației pentru IMM-uri, Inovare și Investiții (OI) a organizat un atelier de consultare a părților interesate, axat pe identificarea celor mai frecvente erori care duc la nereguli.
* **Includerea** în activitățile de sprijinire a capacității a **profesioniștilor, organizațiilor și asociațiilor profesionale, consultanților, a camerelor de afaceri și asociațiilor guvernamentale subnaționale relevante**, strâns asociate cu beneficiarii vizați. Acestea pot ajuta AM în identificarea domeniilor sensibile pentru beneficiari și în proiectarea și livrarea atelierelor. Mai mult, este important ca acești actori să fie la curent cu ultimele cerințe financiare și administrative, precum și oportunitățile asociate finanțărilor ESIF, lucru ce poate fi realizat prin implicarea lor îndeaproape.
* Strategiile de consolidare a capacității administrative, foile de parcurs și planurile de acțiune ar trebui considerate documente „live”, care sunt păstrate flexibile pentru a răspunde nevoilor în schimbare și învățării continue din implementarea lor.

**Schimb optim și continuu de informații cu beneficiarii**

* **Existența unui singur punct de contact** poate facilita interacțiuni mai strânse între AM/OI și beneficiari de-a lungul procesului de elaborare și implementare a unui proiect. Exemple de state în care a fost adoptată o astfel de practică: Slovenia (țintită în special către beneficiarii de tip întreprindere), Malta (în cazul priorităților de investiții din domeniul TIC, și cu accent în special pe furnizarea de informații privitoare la diferite reglementări), Țara Galilor (a vizat toți beneficiarii PO).
* Sau dezvoltarea și distribuirea unei liste clare de contacte a diferitelor departamente, cu descrierea responsabilităților lor, pentru a direcționa beneficiarii să ajungă cu ușurință la interlocutorul potrivit;
* Asigurarea faptului că **procesele și procedurile sunt clare** și capacitatea de a sprijini îndeaproape beneficiarii sunt pași fundamentali în soluționarea neregulilor, optimizarea operațiunilor și îmbunătățirea absorbției fondurilor;
* Elaborarea de mecanisme care să susțină schimbul de informații și cunoștințe, de ex. punând la dispoziție **informații despre întrebările frecvente**, **experiențe comune**, **bune practici, erori comune** etc.

**Selecție exemple de bună practică ce au vizat sprijinirea beneficiarilor (EPRC - University of Strathclyde, 2020)**

**Regatul Unit:** Pentru a se asigura că există o bună potrivire între ideile de proiect generate și prioritățile strategice ale programului, AT a fost utilizată pentru înființarea de ***echipe de angajament regional***, prin care au fost întărite legăturile cu beneficiarii aflați în stadiul de dezvoltare a propunerilor de proiecte, în așa fel încât să poată fi țintite anumite teme specifice sau actori importanți pentru obiectivele strategice ale programului. Membrii acestor echipe sunt implicați în crearea de rețele și comunicarea cu beneficiarii, „testarea” regională a ideilor și propunerilor de proiecte și prioritizarea obiectivelor regionale prin sprijinirea structurilor de parteneriat, de atragere a atenției ș.a.

**Suedia:** Pentru a se asigura că solicitanții și beneficiarii primesc sprijin la același nivel în toată țara, a fost înființată **Unitatea de Sprijin Operațional** în 2014, ca **sursă centrală de sprijin operațional, inclusiv în materie de formare și dezvoltare a competențelor personalului**. Sprijinul operațional în acest caz include activități precum: furnizarea de informații solicitanților, punere la dispoziție a unor instrumente pentru gestionarea cererilor, oferirea de asistență pentru ofițerii care evaluează cererile etc. Pentru aceste sarcini este utilizată finanțare AT în proporție de 50%[[5]](#footnote-5). + utilizare de instrumente digitale

**Bulgaria:** Suport AT pentru beneficiari prin **rețeaua formată din 27 de Centre Regionale de Informare** (sprijinite financiar prin POAT); campanii de informare și instruire a beneficiarilor în toate fazele ciclului proiectului, inclusiv privitoare la punerea în aplicare a Legii achizițiilor publice, UMIS 2020 ș.a.

Un alt caz în care a fost țintită întărirea capacității beneficiarilor, potențialilor beneficiari și altor grupuri interesate este cel al **PO Interreg Saxonia-Republica Cehă** care a pus în aplicare **măsuri dedicate pentru sprijinirea solicitanților în dezvoltarea cererilor și a beneficiarilor pentru implementarea proiectelor**. Acest sprijin este considerat esențial mai ales având în vedere provocările specifice pe care le implică proiectele de cooperare teritorială și faptul că problemele legate de implementare sunt cauzate în general de lipsa de competențe și experiență în gestionarea lor. Activitățile finanțate au inclus organizarea de zile de informare și lansarea de evenimente în regiuni pentru părțile interesate din program; consultări individuale pentru solicitanți (de către personalul secretariatului comun și punctele de contact regionale (în Republica Cehă); seminarii de instruire și consultări pentru lideri și parteneri de proiect pe teme precum raportarea și controlul financiar; îndrumare pentru fiecare proiect de către un consilier de proiect din cadrul Secretariatului Comun care urmărește proiectul pe parcursul întregului său ciclu de viață și acționează ca un prim punct de contact pentru întrebările și problemele partenerilor de proiect; precum și furnizarea de îndrumări scrise pentru solicitanți și beneficiari, fișe tehnice și șabloane / eșantion de documentație (de exemplu, pentru comunicarea proiectului).

### Metode și tehnici de evaluare

Necesitatea definirii dimensiunilor esențiale ale capacității beneficiarilor de a implementa și gestona eficient și eficace proiecte POCU. Urmând modelul de analiză din Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat, va fi stabilit un set de criterii și de variabile care sunt necesare în analiza eficienței și eficacității activității beneficiarilor de finanțare și a sustenabilității efectelor la nivelul capacității, pentru care vor fi colectate informații în etapa de colectare de date și care vor fi analizate pentru formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare.

Stabilirea de lanțuri de cauzalitate între activitățile specifice OS 7.2 și progresul înregistrat în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor și potențialilor beneficiari în termeni de rezultate de program obținute.

Evaluările și cercetări relevante anterioare au inclus ca metode:

* Interviuri cu reprezentanți ai grupurilor interesate
* Survey derulat online
* Analiză documentară în baza acordurilor naționale de parteneriat
* Ateliere regionale pentru beneficiari – evaluare ex ante POCU
* Ateliere cu rol de desemnare a indicatorilor – evaluare ex ante POCU
* Evaluare ex ante POAT descrisă în acordul de parteneriat: - abordare participativă; Abordarea interactivă a evaluării s-a reflectat, de asemenea, în diverse evenimente cu caracter de feedback organizate, cum ar fi atelierele referitoare la logica intervenției viitorului PO AT. Pentru a asigura implicarea intensă a părților interesate la acest exercițiu ex ante, la începutul exercițiului de evaluare a fost organizată și o amplă conferință de lansare

### Implicații ale literaturii de specialitate pentru Tema 7.2

Acțiunile ce vizează întărirea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU sunt necesare în vederea evitării problemelor de eligibilitate, atingerii unui grad sporit de absorbție și pot reprezenta un factor cheie de succes în implementarea intervențiilor specifice POCU și obținerii rezultatelor așteptate.

Implicațiile analizei literaturii de specialitate asupra abordării metodologice a acestei evaluări sunt următoarele:

* Literatura de specialitate oferă indicații privind metodele de colectare și analiza a datelor conform tabelului de mai jos
* Literatura de specialitate oferă indicații privind posibilele efecte ale activitatilor de intarire a capacitatii beneficiarilor precum si a mecanismelor/factorilor care influenteaza producerea efectelor

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Întrebare de evaluare | Metode de colectare | Corespondența cu literatura de specialitate |
| IE1: 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? | 1. culegerea datelor și informațiilor secundare 2. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 3. interviuri | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate      1. toate evauările prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
| IE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU? | 1. culegerea datelor și informațiilor secundare 2. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 3. interviuri | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate 2. toate evaluările prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
|  | 1. studii de caz | 1. Evaluare adhoc a intervenției POSDRU privind populația Roma 2. A doua evaluare intermediară a POSDRU 3. Ghidul Evalsed |
|  | 1. Evaluarea de impact bazată pe teorie 2. panel de experți pentru validarea teoriei reconstruite | 1. Ghidul Evalsed |
| IE3: Există efecte neintenționate, pozitive sau negative? | 1. recenzia literaturii de specialitate 2. culegerea datelor și informațiilor secundare | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate |
|  | 1. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 2. interviuri | 1. toate evauările prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
|  | 1. studii de caz | 1. Evaluare adhoc a intervenției POSDRU privind populația Roma 2. A doua evaluare intermediară a POSDRU 3. Ghidul Evalsed |
|  | 1. Evaluarea de impact bazată pe teorie 2. panel de experți pentru validarea teoriei reconstruite | 1. Ghidul Evalsed |
| IE4: Efectul depășește aria și/sau grupurile vizate de intervenție? | 1. recenzia literaturii de specialitate | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate |
|  | 1. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 2. interviuri | 1. toate evauările prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
|  | 1. studii de caz | 1. Evaluare adhoc a intervenției POSDRU privind populația Roma 2. A doua evaluare intermediară a POSDRU 3. Ghidul Evalsed |
| IE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp? | 1. culegerea datelor și informațiilor secundare | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate |
|  | 1. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 2. interviuri | 1. toate evauările prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
|  | 1. studii de caz | 1. Evaluare adhoc a intervenției POSDRU privind populația Roma 2. A doua evaluare intermediară a POSDRU 3. Ghidul Evalsed |
|  | 1. Evaluarea de impact bazată pe teorie 2. panel de experți pentru validarea teoriei reconstruite | 1. Ghidul Evalsed |
| IE6: Ce mecanisme au facilitat/ împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme? | 1. culegerea datelor și informațiilor secundare | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate |
|  | 1. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 2. interviuri | 1. toate evauările prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
|  | 1. studii de caz | 1. Evaluare adhoc a intervenției POSDRU privind populația Roma 2. A doua evaluare intermediară a POSDRU 3. Ghidul Evalsed |
|  | 1. Evaluarea de impact bazată pe teorie 2. panel de experți pentru validarea teoriei reconstruite | 1. Ghidul Evalsed |
| IE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine? | 1. lecții învățate pe baza analizelor anterioare | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate, fiecare evaluare ținând cont de rezultatele evaluării anterioare sau rezultatele altor evaluări relevante |
|  | 1. culegerea datelor și informațiilor primare prin: 2. interviuri | 1. toate evaluările și studiile prezentate la recenzia literaturii de specialitate, Ghidul Evalsed |
|  | 1. sondaj | 1. A doua evaluare intermediară a POSDRU 2. Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 3. Evaluarea POS Mediu 4. Ghidul Evalsed |
|  | 1. studii de caz | 1. Evaluare adhoc a intervenției POSDRU privind populația Roma 2. A doua evaluare intermediară a POSDRU 3. Ghidul Evalsed |

Modelul de analiză a capacității beneficiarilor utilizat pentru această evaluare va valorifica modelul anterior utilizat în cadrul evaluării ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014-2020 si echipa de evaluare va avea in vedere totodata aspecte privind evoluția capacității AM și OI POCU desprinse din cele 2 evaluări intermediare ale POS DRU.

**Anexa 4.2 Actualizarea și sinteza literaturii de specialitate pentru Tema 3 POCU-OS 7.3**

Contribuția literaturii de specialitate indexată s-a concretizat în:

* analiza logicii intervenției sub aspectul cuprinderii tuturor tipurilor de public, stabilirii de obiective pentru fiecare categorie și corelarea între obiective și activități. Un aspect important în intervențiile în domeniul comunicării pentru dezvoltare îl constituie relația între indicatorii de realizare și cei de rezultat pentru fiecare tip de public;
* adoptarea în cadrul modelului de evaluare a unor variabile noi (încrederea beneficiarilor în organismele de management, transparența informațiilor, competiție vs. colaborare între beneficiari și rolul acestora patternuri în diseminarea informațiilor, interesul din partea publicului general și delimitarea publicului util);
* indexarea potențialelor efecte generate de tipul de mesaj, resursele alocate comunicării și informării și indicatorilor de performanță utilizați pentru fiecare instrument folosit;
* Modele de utilizare a instrumentelor de evaluare (sondaje de opinie, focus grupuri, interviuri cu stakeholderii- beneficiari și Am/OI)

|  |
| --- |
| **Lennie, June și Tacchi, Jo: ”Tensions, Chalenges And Issues în Evaluating Communication for Developement, 2015, Nordicom Review no 36, p 25-30** |
| Articolul evidențiază rolul factorilor contextuali în evaluarea impactului comunicării ONU[[6]](#footnote-6) în vederea dezvoltării și al componentelor atitudinale în măsurarea calitativă și cantitativă. Sunt, de asemene indexați o serie de factori care influențează performanța comunicării pentru dezvoltare (C4D): raportul între resurse și așteptări, resursele necesare cercetării, monitorizării și evaluării rezultatelor C4D, deficitul de indicatori, analize preponderent cantitative în detrimentul celor calitative. |
| **The Communication Network- A Communications Evaluation Guide (2008) ”Are We There Yet?”** |
| Ghidul evidențiază importantă în procesul de evaluare a următoarele elemente: importanța clarificării scopului în care se desfășoară comunicarea (schimbarea comportamentului, notorietatea unui brand, notorietatea unei instituții etc), clarificarea relației între scop și obiectivele de etapă, definirea clară a audienței și publicului, stabilirea indicatorilor de plecare. |
| **International Association for the Measurement and Evaluation of Communication- Barcelona Principles 3.0** |
| AMEC (asociație a evaluatorilor în domeniul comunicării) a propus în 2020 cea de a treia revizuire a principiilor generale de evaluare în domeniul comunicării publice, cunoscute ca principiile Barcelona, evidențiind importanța stabilirii scopului comunicării, importanța obiectivelor SMART, importanța proiectării impactului așteptat specific procesului de comunicare, în mod specific pentru stakeholderi, societate și instituții beneficiare (sau cu alt statut special) |
| **Buhmann Alexander, Likely Fraser: ”Evaluation and Measurement în Strategic Communication” ResearchGate (2018)** |
| Articolul interesează pentru perspectiva critică pe care o oferă pentru procesul de evaluare a comunicării particularizată în: evaluarea predominantă a activităților (campaniilor) în defavoarea unei evaluări ciclice care să ofere o un raport cost/ eficiență care să ia în calcul și elemente care diminuează efectual obținut în timpul campaniei, importanța relativ scăzută în evaluare a serviciilor interne oferite departamentele de comunicare (consiliere, educare, training etc.), neglijarea variabilelor de context și evaluarea ”în sistem închis” a comunicării |
| **”Methodological Guide to the Monitoring and Evaluation of the Communication Plans of the ERDF, Cohesion Fund and ESF 2007-2013 Operaționla Programmes”- Comisia Europeană și Guvernul Spaniei, 2015** |
| Ghidul este util din perspectiva unei serii de indicatori de evaluare a rezultatelor activităților în domeniul comunicării la nivelul autorităților de management, beneficiarilor și publicului larg și a unui model de eșantionare proporțională pentru sondajele la nivelul populație. |
| **”Toolkit for evaluation of the Communication Activities”- CE\_DG for Communication 2017** |
| Instrumentul oferă indicatori pentru monitorizarea și evaluare activităților de comunicare. Pentru evaluarea ex-post instrumentul oferă un set de indicatori pentru chestionarele adresate populației și beneficiarilor, recomanda analiza de corelație, contingență și profil socio-demografic în prelucrarea datelor. |
| **”Evaluation the Impact of Communication Programs”- Mesure Evaluation Project, USAID, Center for Communication Programs Johns Hopkins Universty, 2002** |
| Lucrarea interesează sub aspectul evidențierii limitelor metodologice în evaluarea impactului programelor de comunicare, arată de ce analizele cvasi-experimentale (ex evaluarea contrafactuală) nu sunt adecvate în cazul comunicării, recomandă utilizarea sondajelor de opinie, colectarea regulată a datelor cantitative. |

**Alte studii și analize utile în domeniul evaluării**

|  |
| --- |
| **2015- Raport de evaluare a impactului diseminării informației și promovării Instrumentelor Structurale (POAT-AP3)** |
| Utilitate: Mod de utilizare a modelului Ray Rist de reconstrucție a teoriei schimbării. Raport propune o serie de constatări în urma efectuării unui sondaj de opinie la nivel național: ***51% din populație a auzit de Fondurile Structurale și de Coeziune;*** 77% nivel de conștientizare cu privire la fondurile europene în general; 62% grad de cunoaștere a unui proiect finanțat prin fondurile europene. Sondajul oferă ierarhie a importanței surselor de informare. |
| **2019 (februarie)- Sondaj de opinie la nivel național (MFE)** |
| Utilitate: O serie de constatări privind nivelul de informare în rândul populației: 18% din populație se consideră informată cu privire la fondurile europene, 23% cunosc FESI, 47% s-au informat de la TV despre Fondurile Structurale, 55% consideră că obțin informații foarte greu despre acestea, 64% consideră că este nevoie de crearea unui Centru de informare FESI, 61% din populația apreciază ca fiind insuficientă cantitatea de informații primită prin intermediul mass media, 44% au aceeași opinie despre cantitatea de informații primită prin rețelele de socializare, ***87% nu știu la ce se referă proiectele finanțate prin POCU*** |
| **2019 (martie) Fondurile europene pe înțelesul tuturor- Cercetare calitativă și cantitativă (POAT)** |
| Utilitate: o serie de itemi privind vizibilitatea fondurilor europene și importanța surselor de informare. Date de referință utile: ***85% din populație NU cunoaște POCU[[7]](#footnote-7),*** *72% aprecierea importanței POCU în rândul celor care cunosc programul*; o serie de asocieri utile ale POCU cu acțiuni specifice programului; 83% dintre respondenți au auzit de proiectele finanțate cu fonduri europene[[8]](#footnote-8). |
| **2019 (iulie) Sondaj de opinie realizat în urma campaniei ”Mâine se construiește acum”- POR** |
| Utilitate: dinamica în raport cu valoarea de referință din 2013 (46%), 53% nivel de notorietate a POR atins în urma campaniei de comunicare |
| **2020 (iulie) Studiu pentru determinarea gradului de conștientizare a potențialilor beneficiari în ceea ce privește POCA** |
| Utilitate: analiza în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari ai unui Program Operațional. ***O serie de itemi utilizați*** în cadrul chestionarului aplicat în rândul beneficiarilor; |
| **2020 (iulie) Studiu pentru determinarea gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA privind sprijinul oferit de AM** |
| Utilitate: 83% informare la nivelul beneficiarilor POCA cu privire la oportunitățile de finanțare UE; 95% satisfacție privind comunicarea AM POCA  Metodologie mixtă (cantitativ, calitativ) |
| **2021- Raport de evaluare a POSDRU, DMI 7.2. Asistența tehnică în domeniul comunicării** |
| Utilitate: aprecierea pozitivă a beneficiarilor POCU în raport cu POSDRU, factori care influențează atingerea nivelului de conștientizare și dinamica acestuia |

Analiza studiilor efectuate pentru măsurarea notorietății fiecărui program operațional, dincolo de un instrumentar metodologic concret generează o serie de ipoteze asupra modului în care funcționează concret procesul integrativ al comunicării la nivel național astfel încât să fie obținută cota de notorietate a proiectelor cofinanțate de UE pentru îmbunătățirea zonei de locuire (indicator de rezultat comparativ utilizat de CE). Paradigma de la care s-a pornit în actuala perioadă de programare, pentru toate Programele operaționale a fost cea a congruenței, utilizată și în perioada de programare 2007-2013 considerându-se că, dacă fiecare program atinge ținta de 60% notorietate proprie, atunci notorietate la nivel național va fi similară. Însă, analizând spre exemplu rezultatele sondajului efectuat în martie 2019 de către MFE[[9]](#footnote-9) se observă faptul că deși toate programele operaționale sunt departe de ținta de notorietate propusă: POCU înregistrează o notorietate de 15%, POC-14%, POIM-25%, POAT 11%, POR 33%, autorii studiului precizează că 83% din populație au auzit de proiectele finanțate cu fonduri europene[[10]](#footnote-10), iar în iunie 2019, Flash Euro-barometrul 480 măsura pentru România un nivel de notorietate al fondurilor europene de 49%. Prin urmare poate fi pusă în discuție paradigma care a stat la baza teoriei schimbării și luarea în considerare a unor ipoteze privind construcția cumulativă sau conjugată a notorietății sectoriale pentru a atinge ținta proiectată la nivel național.

**Resurse bibliografice**

1. Documente de program
2. Acordul de parteneriat 2014-2020
3. Documentul de strategie POCU
4. Fișe individuale ale indicatorilor aferenți POCU AT
5. Plan evaluare POCU
6. Ghidul Solicitantului Condiții Specifice POCU AT
7. Metodologia de Verificare, Evaluare și Selecție a Proiectelor în Cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020, 18 Iulie 2018
8. Comisia Europeană (2016), ESF 2007-2013 Ex-post Evaluation Synthesis Thematic EU Synthesis Report: Strengthening Institutional Capacity
9. Comisia Europeană (2016), ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007-2013. EU synthesis report – Executive summary
10. Comisia Europeană (2016), The use of new provisions during the Programming Phase of the European Structural and Investment Funds. Final Report
11. Parlamentul European (2018), The European Social Fund: Beneficiaries’ Experience in the Current Funding Period
12. OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.
13. OECD (2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>.
14. Marin, M. (2020), *Determinants of the absorption capacity of EU funds for the rural municipalities of Romania* în Romanian Statistical Review nr. 1 / 2020
15. EPRC - University of Strathclyde (2020), *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period,* <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=38463>
16. Ernst & Young (2015), *Evaluarea ex-ante a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020*
17. Comisia Europeană (2013), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development

1. Ghidul Solicitantului Condiții Specifice Axa Prioritară 7 Asistență Tehnică POCU 2014-2020, Aprilie 2017 [↑](#footnote-ref-1)
2. Document de program POCU [↑](#footnote-ref-2)
3. Raport final de evaluare ex ante, Aprilie 2015 [↑](#footnote-ref-3)
4. OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pentru mai multe informații, a se vedea caseta 1, p.62 (EPRC - University of Strathclyde, 2020) [↑](#footnote-ref-5)
6. Organizația Națiunilor Unite [↑](#footnote-ref-6)
7. [Cercetare cantitativă și cercetare calitativă - Fondurile europene pe înțelesul tuturor (fonduri-ue.ro)](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-tuturor), pag 69 [↑](#footnote-ref-7)
8. [Cercetare cantitativă și cercetare calitativă - Fondurile europene pe înțelesul tuturor (fonduri-ue.ro)](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-tuturor), pag 85. Menționam faptul că Eurobarometrul Comisie Europene din iunie 2019 (Flash Eurobarometru 480) înregistra un nivel de notorietate al proiectelor finanțate prin fonduri europene, la nivel național de 49% [↑](#footnote-ref-8)
9. Studiul Fondurile europene pe înțelesul tuturor- Cercetare calitativă și cantitativă MFE finanțată prin POAT, martie 2019 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibidem pag 85 [↑](#footnote-ref-10)