**„Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 - Evaluarea intervențiilor POCU în domeniul asistenței tehnice”**

**Anexa (OS 7.1).5**

**Raport de Evaluare 2021**

***Indicatorii de capacitate ai AM și OI POCU***

**Dimensiunea 1 a capacității AM și OI POCU**

Capacitatea AM și OI exprimată pe baza **performanței în activitate**, care demonstrează capacitatea de a implementa eficient și eficace programul.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicatori capacitate AM și OI | Mod de colectare date | Analiză date |
| Valorile depunerilor de proiecte | Analiză documentară RAI anuale | Serii de timp anuale |
| Valori anuale contractate la nivel POCU | Analiză documentară RAI anuale | Serii de timp anuale |
| Valori anuale plătite la nivel POCU | Analiză documentară RAI anuale | Serii de timp anuale |
| Rata de absorbție POCU | Solicitare date AM | Serii de timp anuale |
| Rata de atingere a valorilor țintă ale indicatorilor de program, la finalul perioadei de programare | Raportul anual de implementare 2018 | Analiza inclusă în RAI 2018 |

**Dimensiunea 2 a capacității AM și OI POCU**

Capacitatea AM și OI exprimată pe baza **elementelor** care compun capacitatea: structuri, resurse umane, sisteme și instrumente.

|  |  |
| --- | --- |
| Indicator | Criterii de îndeplinire |
| STRUCTURI |  |
| Structurile existente deţin autoritate suficientă pentru a-şi îndeplini rolul | * Autoritatea AM asupra OI corespunde ierarhiei administrative * OI dețin un nivel de autoritate adecvat pentru a-și îndeplini rolul |
| Selectarea OI corespunde tipului de intervenţii şi beneficiari vizaţi | * Caracter adecvat al OI pentru a asigura contactul direct cu beneficiarii * Fiecare OI este adecvat pentru intervențiile de care răspunde |
| Există raporturi de muncă bine stabilite între AM și OI | * Sarcinile delegate sunt clare * Sunt evitate suprapunerile de responsabilităţi între AM și OI * Distribuția sarcinilor între AM și OI este adecvată pentru a asigura bune implementare a programului |
| Există la nivelul AM și OI structuri adecvate pentru managementul programului în toate etapele | * Existenţa structurilor adecvate în conformitate cu etapele de implementare ale programului: unitate de programare; unitate de implementare; unitate de monitorizare; unitate de verificare, plăţi şi certificare; unitate de evaluare; audit intern în conformitate cu legislaţia |
| Rolurile, responsabilităţile şi atribuţiile sunt repartizate clar și eficient la nivelul departamentelor/unităţilor, posturilor din cadrul AM și OI | * Responsabilitățile și atribuțiile departamentelor/unităților sunt clar definite * Distribuția responsabilităților departamentelor/unităților în interiorul organizației este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților organizației în ansamblu * Responsabilitățile și atribuțiile posturilor sunt clar definite * Distribuția responsabilităților la nivelul posturilor este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților departamentului/unității în ansamblu |
| RESURSE UMANE |  |
| Există planificarea resurselor umane la nivelul AM şi a OI | * Există prognoze privind nevoile de RU, inclusiv analiza volumului de muncă * Acestea sunt aplicate şi folosite pentru a susţine deciziile manageriale |
| Nivelul existent al resurselor umane este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POCU | * Volumul de resurse umane (posturi active) este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POCU * Gradul de acoperire a resurselor de personal necesare (%) este de peste 90% în fiecare an (posturi active față de necesarul de resurse umane) |
| Fluctuația personalului poate fi gestionată | * Fluctuaţia personalului este mai mică de 10% pe an * Fluctuaţia poate fi gestionată (prin angajarea în timp util a noilor persoane, prin instruirea rapidă a acestora) * Fluctuația de personal are o influență redusă asupra eficienței și eficacității implementării POCU |
| Gradul de dezvoltare al formării | * Planurile de formare există * Planurile de formare sunt actualizate cu regularitate * Planurile de formare sunt implementate * Planurile de formare sunt eficace, conducând la îmbunătățirea competențelor personalului |
| Performanţele personalului AM şi OI sunt adecvate | * Cel puțin 90% din personal obține cel puțin calificativul ”satisfăcător” * Cel puțin 50% din personal obține cel puțin calificativul ”bine” * Competențele personalului sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului * Sistemele de lucru interne ale organizației permit utilizarea la maximum a competențelor personalului |
| SISTEME ȘI INSTRUMENTE |  |
| Sisteme de lucru clare | * Sunt definite sisteme de lucru interne clare * Sunt definite sisteme de lucru între AM și OI clare * Sunt definite sisteme de lucru cu beneficiarii clare |
| Proceduri de lucru interne adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru interne ale AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență |
| Proceduri de lucru între AM și OI adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru între AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență |
| Proceduri de lucru cu beneficiarii adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru cu beneficiarii * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență |
| Instrumente adecvate | * Există instrumente de lucru adecvate scopului acestora * Există un număr suficient de instrumente de lucru * Instrumentele de lucru sunt utilizate cu consecvență |

**MATRICE ANALIZĂ INDICATORI DE CAPACITATE AM și OI POCU**

| Indicator | Criterii de îndeplinire | Evaluare |
| --- | --- | --- |
| STRUCTURI | | |
| Structurile existente deţin autoritate suficientă pentru a-şi îndeplini rolul | * Autoritatea AM asupra OI corespunde ierarhiei administrative * OI dețin un nivel de autoritate adecvat pentru a-și îndeplini rolul | * Nu au fost identificate probleme legate de autoritatea structurilor existente pentru a-și îndeplini rolul, chiar dacă în perioada 2007-2014 anumite instituții din sistemul AM și OI, adică Ministerul Muncii și Protecției Sociale, respectiv Ministerul Educației Naționale, se situau pe același nivel al ierarhiei administrative. Pe parcursul perioadei POCU 2014-2020, AM și cele 8 OIR au făcut parte din Ministerul Fondurilor Europene (actualul Minister al Investiților și Proiectelor Europene) în timp ce OI MEN/MEC funcționează la nivel de direcție în cadrul Ministerului Educației și Cercetării. * 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. * Similar, capacitatea OI de a influența deciziile AM privind lansarea apelurilor pentru proiecte este foarte limitată. |
| Selectarea OI corespunde tipului de intervenţii şi beneficiari vizaţi | * Caracter adecvat al OI pentru a asigura contactul direct cu beneficiarii * Fiecare OI este adecvat pentru intervențiile de care răspunde | * 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 beneficiari de la perioada POSDRU la perioada POCU. |
| Există raporturi de muncă bine stabilite între AM și OI | * Sarcinile delegate sunt clare * Sunt evitate suprapunerile de responsabilităţi între AM și OI * Distribuția sarcinilor între AM și OI este adecvată pentru a asigura buna implementare a programului | * Printr-un proces firesc de evoluție, sarcinile delegate către OI au fost, progresiv, clar stipulate în acordurile de delegare, astfel încât responsablitățile 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 utilizării asistenței tehnice. |
| Există la nivelul AM și OI structuri adecvate pentru managementul programului în toate etapele | * Existenţa structurilor adecvate în conformitate cu etapele de implementare ale programului: unitate de programare; unitate de implementare; unitate de monitorizare; unitate de verificare, plăţi şi certificare; unitate de evaluare; audit intern. | * 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. * Structurile interne ale OI reflectă funcțiile delegate și astfel sunt adecvate pentru managementul implementării acestor funcții. |
| Rolurile, responsabilităţile şi atribuţiile sunt repartizate clar și eficient la nivelul departamentelor/unităţilor, posturilor din cadrul AM și OI | * Responsabilitățile și atribuțiile departamentelor/unităților sunt clar definite * Distribuția responsabilităților departamentelor/unităților în interiorul organizației este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților organizației în ansamblu * Responsabilitățile și atribuțiile posturilor sut clar definite * Distribuția responsabilităților la nivelul posturilor este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților departamentului /unității în ansamblu | * 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: *cumulul de atributii 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.* * Dificultatea implementării programului decurge nu atât din orgnaizarea internă a AM și OI, ci din volumul mult prea ridicat de muncă. 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. |
| RESURSE UMANE | | |
| Există planificarea resurselor umane la nivelul AM şi a OI | * Există prognoze privind nevoile de RU, inclusiv analiza volumului de muncă * Acestea sunt aplicate şi folosite pentru a susţine deciziile manageriale | * 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. Soluția aplicată în perioada POCU pentru a răspunde necesarului de resurse umane a fost cea a personalului contractual. 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 eficace 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. |
| Nivelul existent al resurselor umane este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POCU | * Volumul de resurse umane (posturi active) este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POCU * Gradul de acoperire a resurselor de personal necesare (%) este de peste 90% în fiecare an (posturi active față de necesarul de resurse umane) | * Pe parcursul ambelor perioade de programare (POSDRU 2007-2013 și POCU 2104-2020) a existat o insuficiență cronică a volumului de resurse umane, atât la nivel AM cât și la nivel OI. 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 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. O altă soluție a problemei personalului ar putea fi reducerea volumul de muncă, volum foarte ridicat în prezent, după cum s-a menționat anterior. |
| Fluctuația personalului poate fi gestionată | * Fluctuaţia personalului este mai mică de 10% pe an * Fluctuaţia poate fi gestionată (prin angajarea în timp util a noilor persoane, prin instruirea rapidă a acestora) * Fluctuația de personal are o influență redusă asupra eficienței și eficacității implementării POCU | * După perioada POSDRU cu 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 reduse (sub 10%) pentru aproape toate OI și pentru AM. |
| Gradul de dezvoltare al formării | * Planurile de formare există * Planurile de formare sunt actualizate cu regularitate * Planurile de formare sunt implementate * Planurile de formare sunt eficace, conducând la îmbunătățirea competențelor personalului | * 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 minimale, nivelul acesteia este insuficient față de nevoile personalului și OI, 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. |
| Performanţele personalului AM şi OI sunt adecvate | * Cel puțin 90% din personal obține cel puțin calificativul ”satisfăcător” * Cel puțin 50% din personal obține cel puțin calificativul ”bine” * Competențele personalului sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului * Sistemele de lucru interne ale organizației permit utilizarea la maximum a competențelor personalului | * În cea mai mare parte, competențele personalului AM și OI sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului. * Întregul personal AM și OI POCU a obținut calificativul maxim în cadrul procesului de evaluare a performanțelor * Acest nivel de competențe a fost atins prin învățarea din experiență și nu reduce nevoia de formare (sau alte forme de învățare) pentru a dezvolta în cotinuare competențele personalului și a contribui astfel la o cât mai bună implementare a programului. |
| SISTEME ȘI INSTRUMENTE | | |
| Sisteme de lucru clare | * Sunt definite sisteme de lucru interne clare * Sunt definite sisteme de lucru între AM și OI clare * Sunt definite sisteme de lucru cu beneficiarii clare | * Sistemele de lucru specifice programului au fost dezvoltate treptat pe parcursul perioadei de programare 207-2013 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. Cu toate îmbunătățirile înregistrate, și în perioada POCU se menține necesitatea simplificării drastice a sistemelor de lucru ale programului. |
| Proceduri de lucru interne adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru interne ale AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență | * Ca o reflectare a sistemelor de lucru greoaie, procedurile de lucru necesită simplificări. Birocratizarea excesivă este principala cauză a procedurilor de lucru greoaie și fără reducerea sarcinii administrative ridicate pentru beneficiari și pentru personalul AM și OI, simplificarea procedurilor de lucru nu poate avea loc. |
| Proceduri de lucru între AM și OI adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru între AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență | * 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 claritate sporită. Spre exemplu, în continuare se lucrează pe suport hârtie, in 2 exemplare, pe DVD/CD. Evident, o simplificare a procedurilor nu poate avea loc decât dacă mai întâi are loc o debirocratizare, o simplificare a cerințelor administrative. |
| Proceduri de lucru cu beneficiarii adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru cu beneficiarii * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență | * Procedurile de lucru cu beneficiarii au fost dezvoltate progresiv, evoluând treptat spre un sistem funcțional însă greoi. Volumul de resurse investit în elaborarea și aplicarea sistemului de proceduri a fost foarte ridicat, astfel încât gradul de eficiență a sistemului de proceduri a fost scăzut. Cerințele administrative au creat o sarcină administrativă ridicată atât pentru beneficiari cât și pentru personalul AM și OI, astfel încât la investiția mare de resurse în elaborarea procedurilor s-a adăugat investiția mare de resurse în aplicarea procedurilor. |
| Instrumente adecvate | * Există instrumente de lucru adecvate scopului acestora * Există un număr suficient de instrumente de lucru * Instrumentele de lucru sunt utilizate cu consecvență | * Unul dintre cele mai importante instrumente de lucru este reprezentat de sistemul informatic, acesta reușind să satisfacă parțial nevoile AM și OI privind colectarea datelor, 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. În perioada POCU s-a menținut nevoia îmbunătățirii sistemului informatic, un exemplu ilustrativ de sugestie formulată de personalul din sistem fiind: *existenta unei platforme gen My SMIS 2014 mai eficiente. Sunt prea multe etape de parcurs pentru comunicarea cu beneficiari, iar incărcarea documentelor aferente proiectului se face destul de greu.* * Nu au fost identificate alte probleme privind instrumentele de lucru la nivel AM sau OI. |