



Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
Biroul Evaluare Programe din cadrul Direcției Generale
Programare și Coordonare Sistem

Implementarea Planului de Evaluare a Programului
Operațional Asistență Tehnică 2014-2020

Raport de Evaluare aferent anului 2021, inclusiv setul de date și metadatele aferente

Versiune finală

24 Iunie 2022



Sumar executiv

Prezentul document reprezintă versiunea finală a celui de-al treilea Raport de Evaluare din cadrul proiectului „Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020”, în cadrul contractului de prestări servicii nr. 61451/09.08.2019, încheiat între Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene și Asocieria formată din S.C. ERNST&YOUNG SRL (Lider), Institutul Național de Cercetare Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale (Asociat) și SC QURES Quality Research and Support SRL (Asociat).

Obiectivele evaluării sunt următoarele:

- Facilitarea unui management informat al Programului operațional Asistență Tehnică 2014-2020 și consolidarea procesului decizional bazat pe dovezi la nivelul programului;
- Consolidarea rapoartelor anuale și de progres ce vor fi transmise Comisiei Europene prin includerea rezultatelor evaluărilor și raportarea constatărilor evaluărilor până în decembrie 2022;
- Susținerea consolidării culturii de evaluare în cadrul sistemului Fondurilor Europene Structurale și de Investiții, precum și creșterea nivelului de informare a Comisiei Europene și a publicului cu privire la efectele intervențiilor finanțate din Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020.

Prezentul Raport de Evaluare acoperă perioada 2014-2021.

Temele de Evaluare

Proiectul are ca scop măsurarea contribuției Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 la:

- Întărirea capacității beneficiarilor Fondurilor Europene Structurale și de Investiții / Programului Operațional Asistență Tehnică, Programului Operațional Infrastructură Mare și ai Programului Operațional Competitivitate;
- Diseminarea informațiilor privind Fondurile Structurale și de Investiții / Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Infrastructură Mare și Programul Operațional Competitivitate;
- Coordonarea și controlul Fondurilor Europene Structurale și de Investiții;
- Gestionarea Programului Operațional Asistență Tehnică, a Programului Operațional Infrastructură Mare și a Programului Operațional Competitivitate;
- Funcționalitatea și eficiența / eficacitatea sistemului informatic;
- Eficiența și eficacitatea resurselor umane din sistemul Fondurilor Europene Structurale și de Investiții.

În acest exercițiu de evaluare a fost analizată și tema de evaluare suplimentară ce analizează contribuția Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 la formarea PIB și ocuparea forței de muncă, iar aceasta a fost tratată transversal.

Domeniile menționate reprezintă „Temele de Evaluare” și sunt relaționate cu logica de intervenție a programului, respectiv cu obiectivele sale specifice, conform tabelului de mai jos.

Tabel 1. Temele de Evaluare

Teme de Evaluare	Obiectivul specific al Programului din aria de acoperire
1	1.1. Întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fonduri Europene Structurale și de investiții de a pregăti și implementa proiecte
2	1.2. Asigurarea transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene
3	2.1. Îmbunătățirea cadrului de reglementare, strategic și procedural pentru coordonarea și implementarea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții – cu excepția sprijinului specific pentru Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Infrastructură Mare și Programul Operațional Competitivitate

Teme de Evaluare	Obiectivul specific al Programului din aria de acoperire
4	2.1. Îmbunătățirea cadrului de reglementare, strategic și procedural pentru coordonarea și implementarea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții – activitățile referitoare la sprijinul specific pentru Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Infrastructură Mare și Programul Operațional Competitivitate
5	2.2. Dezvoltarea și menținerea unui sistem informatic funcțional și eficient pentru Fonduri Structurale și de Coeziune, precum și întărirea capacității utilizatorilor săi
6	3.1. Dezvoltarea unei politici îmbunătățite a managementului resurselor umane care să asigure stabilitatea, calificarea și motivarea adecvată a personalului care lucrează în cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al Fondurilor Europene Structurale și de Investiții

Contractul acoperă patru exerciții de evaluare, aferente anilor 2018, 2019, 2021 și 2023. Conform Caietului de Sarcini, Raportul de Evaluare aferent anului 2018 a acoperit șase teme de evaluare, iar cel de-al doilea a acoperit numai primele două teme de evaluare. Prezentul Raport, aferent celui de-al treilea exercițiu de evaluare, acoperă numai primele două teme de evaluare, așa cum este detaliat în continuare.

Întrebările de Evaluare

Pentru fiecare dintre cele două Teme de Evaluare acoperite în acest Raport au fost tratate o serie de Întrebări Generale de Evaluare privind:

- Eficacitatea intervențiilor finanțate prin Programul Operațional Asistență Tehnică în legătură cu atingerea țintelor planificate (i.e. măsurate prin indicatorii de rezultat și de realizare imediată);
- Progresul atins privind obiectivele specifice ale Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020, așa cum au fost identificate în Logica de Intervenție a programului (a se vedea Tabel 1);
- Măsura în care progresele observate sunt legate în mod causal de proiectele finanțate în cadrul Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020;
- Măsura în care proiectele finanțate în cadrul Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 produc efecte neintenționate, pozitive sau negative, diferite de cele identificate în Logica de Intervenție a programului;
- Probabilitatea ca progresele observate și efectele neașteptate să se mențină după finalizarea programului;
- Existența mecanismelor sau a factorilor contextuali care au facilitat / împiedicat progresele și efectele neașteptate.

Față de Întrebările Generale de Evaluare solicitate prin Caietul de Sarcini, Furnizorul a propus și o Întrebare de Evaluare Suplimentară, aplicabilă ambelor teme, privind existența cazurilor de bune practici în ceea ce privește intervențiile Programului Operațional Asistență Tehnică și mecanismele de implementare aferente.

Obiectivul Raportului este de a furniza răspunsuri la Întrebările de Evaluare, precum și o imagine de ansamblu cu privire la stadiul activității de colectare a datelor necesare evaluării, în condițiile limitărilor existente cu privire la disponibilitatea informațiilor.

La baza elaborării acestei versiuni a Raportului stau Metodologia de evaluare aprobată în cadrul Comitetului de Coordonare a Evaluării, consultat în scris în intervalul 14.07.2021-09.08.2021 și Calendarul general de implementare a activităților actualizate în cadrul Actului Adițional nr. 2 la contractul de finanțare din data de 22.05.2020. Data de referință (*cut-off date*) pentru acest Raport de Evaluare este 31.12.2021.

Metodele de colectare a datelor

Pentru a răspunde la Întrebările de Evaluare, abordarea metodologică utilizată a fost construită pe un mix de metode și instrumente de colectare a datelor, având caracter atât calitativ, cât și cantitativ, în funcție de particularitățile fiecărei Teme de Evaluare. Acestea au contribuit la formularea unor concluzii robuste, de încredere asupra Întrebărilor de Evaluare.

Abordarea metodologică utilizată a fost complexă, având în vedere aplicarea de metode de evaluare bazate pe teorie, metode de auto-evaluare a impactului, studii de caz, completate cu alte metode de cercetare,

respectiv analiza literaturii de specialitate, cercetare documentară (documente de programare și implementare la nivel de program și de proiecte), analiza datelor administrative privind proiectele finanțate la nivelul Programelor Operaționale și datele care pot indica efecte neintenționate sau durabilitatea unor efecte. Analiza literaturii de specialitate a contribuit la evidențierea tipurilor de efecte potențiale, factori și mecanisme prin care efectele așteptate (planificate) s-au produs, respectiv factori externi care au potențat sau mediat producerea efectelor.

Pentru triangularea informațiilor au fost colectate date prin metode de colectare suplimentare, respectiv:

- Ancheta (1) adresată managerilor de proiect care gestionează / au gestionat intervenții finanțate în cadrul Programului Operațional Asistență Tehnică;
- Ancheta (2) adresată persoanelor care au participat la activități de formare orizontală și / sau specifică finanțate în cadrul Obiectivului Specific 1.1 al Programului Operațional Asistență Tehnică;
- Ancheta (3) adresată beneficiarilor Fondurilor Europene Structurale și de Investiții 2014-2020.

Numărul de răspunsuri colectate în cadrul anchetelor a asigurat reprezentativitatea.

În vederea completării rezultatelor obținute prin aplicarea metodelor menționate, au fost organizate două focus grupuri cu scopuri bine definite, respectiv:

- Un focus grup pentru fiecare temă de evaluare pentru analiza mecanismelor identificate sau a factorilor contextuali care au facilitat / împiedicat progresele și efectele neașteptate;
- Un focus grup pentru fiecare temă de evaluare pentru validarea constatrilor preliminare ale evaluării din cadrul acestui Raport.

Matricea de analiză a părților interesate a reprezentat instrumentul utilizat pentru organizarea sistemică a analizei.

Provocări întâmpinate și soluții

Al treilea exercițiu de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 analizează evoluțiile înregistrate ca urmare a implementării programului în perioada 2014-2021.

Nivelul limitat de implementare a programului a reprezentat o primă provocare pentru evaluarea atât a efectelor principale ale programului, cât și a durabilității acestora și a existenței unor mecanisme care au facilitat / împiedicat obținerea acestor efecte. Efectele oricărui program complex sunt vizibile și se pretează unei evaluări robuste în momentul în care un număr reprezentativ de intervenții finanțate au fost finalizate. În perioada 2014-2020 au fost finalizate 48,5%% din totalul proiectelor finanțate în cadrul programului (i.e. 57 din 148). Nivelul de implementare a programului a permis echipei de evaluare să analizeze stadiul activităților (e.g. nivelul îndeplinirii activităților planificate și a indicatorilor de progres). De asemenea, efectele vizibile la 31 decembrie 2021 au fost discutate cu părțile interesate și au fost analizate condițiile în care efectele preconizate vor fi obținute. Rezultatele și concluziile acestui exercițiu de evaluare vor fi verificate, dezvoltate și integrate în următorul ciclu de evaluare.

Disponibilitatea limitată a managerilor de proiecte de a participa la interviurile organizate în vederea elaborării studiilor de caz a reprezentat, de asemenea, o provocare pentru echipa de evaluare. În cazul anchetelor adresate managerilor de proiect, participanților la formare și beneficiarilor, au existat unele întrebări și anumite categorii de respondenți pentru care numărul de răspunsuri a fost redus, însă au putut fi identificate exemple care reflectă tipologii sau tipare constatate prin triangularea datelor.

În privința indicatorilor de realizare imediată, analiza s-a realizat în baza indicatorilor raportați în MySMIS până la 31.12.2021. Conform interviurilor din cadrul studiilor de caz, pot exista situații în care progresele raportate și situația progreselor la zi pot fi diferite deoarece progresul indicatorilor de rezultat și de realizare imediată a fost raportat Autorității de Management după data de referință a evaluării sau, în unele cazuri, urmează a fi raportat. Valorile indicatorilor vor fi urmărite și analizate în cadrul următoarelor exerciții de evaluare din cadrul acestui contract.

Implementarea măsurilor adoptate ca urmare a instaurării stărilor de urgență și de alertă, decretate la nivel național cu începere din 16 martie 2020, în vederea protejării tuturor persoanelor implicate și a eliminării

riscului de răspândire a infecției cu Covid-19, au împiedicat implementarea unor activități așa cum au fost planificate inițial (e.g. vizite de studiu, evenimente de informare, sesiuni de formare cu prezență fizică), însă au fost observate progrese în adaptarea beneficiarilor la modul de lucru hibrid.

Pentru aplicarea metodologiei de evaluare a contribuției POAT la formarea PIB și ocuparea forței de muncă a fost necesară agregarea ramurilor de activitate ale modelului Leontief la nivelul sectoarelor economice CAEN Rev.2(A-S) ca urmare a limitării dată de disponibilitatea datelor pentru populația ocupată civilă doar pe sectoare CAEN Rev.2. De asemenea, rezultatele sunt calculate pe baza valorii PIB la nivelul anului 2019 (din tabelul intrări-ieșiri), deși sumele aferente contractelor de achiziție publică încheiate în cadrul POAT se referă la întreaga perioadă de implementare a programului, până la finalul anului 2021. Sumelor aferente contractelor de achiziții publice încheiate în proiectele POAT le-au fost atașate codurile CAEN corespunzătoare și au fost clasificate în funcție de secțiunile și diviziunile CAEN.

Eficacitatea intervențiilor finanțate prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020

La 31.12.2021, numărul total de proiecte contractate în cadrul Programului Operațional Asistență Tehnică este de 148, cu o valoare totală a bugetului public de aproximativ 1,76 miliarde lei. Valoarea plăților efectuate către beneficiari este de aproximativ 1,06 miliarde lei. Astfel, rata de execuție este de 59,9% în scădere față de valoarea înregistrată la finalul anului 2020, ca urmare a semnării de noi finanțări cu valori semnificative. De altfel, cuantumul plăților efectuate în valori absolute a crescut comparativ cu anul 2020, conform datelor din următorul tabel.

Tabel 2. Valoarea finanțărilor acordate prin Programul Operațional Asistență Tehnică, în Lei, detaliată pe Axe Prioritare și Obiective Specifice, 31.12.2021 versus 30.12.2020

AP / O.S.	Finanțare acordată la 31.12.2020	Plăți efectuate 31.12.2020	Finanțare acordată la 31.12.2021	Plăți efectuate 31.12.2021	Rată de execuție (%) la 30.11.2020	Rată de execuție (%) 31.12.2021	Rata de execuție (%) 31.12.2021 raportată la finanțarea acordată în 2020
AP 1	235.484.502	74.674.910	537.425.371	97.515.369	31,7%	18,1%	41,4%
O.S. 1.1	196.173.131	65.611.280	508.420.060	83.740.348	33,4%	16,5%	42,6%
O.S. 1.2	39.311.372	9.063.630	29.005.311	13.775.015	23,1%	47,5%	35%
AP 2	438.442.939	155.558.711	464.456.159	219.325.867	35,5%	47,2%	50%
O.S. 2.1	371.253.969	146.799.327	406.037.525	198.114.332	39,5%	48,8%	53,3%
O.S. 2.2	67.188.970	8.759.384	58.418.634	21.211.535	13,0%	36,3%	31,5%
AP 3	769.941.725	696.914.225	767.386.805	743.387.846	90,5%	96,9%	96,5%
O.S. 3.1	769.941.725	696.914.225	767.386.805	743.387.846	90,5%	96,9%	96,5%
Total	1.443.869.166	927.147.846	1.769.268.335	1.060.229.076	64,2%	59,9%	73,4%

Sursa: Lista proiectelor Programului Operațional Asistență Tehnică la 30.12.2020 și la 31.12.2021, puse la dispoziție de Autoritatea Contractuală

Progresul atins în zonele, sectoarele și grupurile vizate în raport cu obiectivele specifice ale Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020

În urma analizei au fost identificate dovezi care indică înregistrarea unor progrese privind îndeplinirea Obiectivelor Specifice ale programului.

În ansamblu, analiza indică o creștere a capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții de a identifica și pregăti propuneri de proiecte de calitate și cu impact strategic. Percepțiile pozitive ale beneficiarilor în acest sens sunt confirmate de creșterea numărului de proiecte contractate raportat la numărul de propuneri depuse, un indiciu clar că a crescut capacitatea de a



UNIUNEA EUROPEANĂ



pregăti propuneri de proiecte de calitate, precum și creșterea valorilor contractate comparativ cu perioada 2007-2013, ceea ce sugerează o complexitate mai mare a proiectelor depuse și, implicit, un impact strategic crescut.

Au fost percepute îmbunătățiri și în ceea ce privește capacitatea de a implementa eficient proiecte finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții, deși este nevoie de o intensificare a eforturilor în acest sens. Progresul este perceput la nivelul beneficiarilor care consideră că a crescut eficiența în implementarea proiectelor. Aceste percepții pozitive sunt însă parțial reflectate de datele cantitative privind gradul de execuție a proiectelor contractate în cadrul Programelor Operaționale. Nivelul de execuție la finalul anului 2021 este limitat, însă coerent cu stadiul de implementare al proiectelor, aproape jumătate din ele fiind contractate în același an.

Au fost observate îmbunătățiri în special în ceea ce privește integrarea sistemelor de management și control de la nivelul organizațiilor beneficiarilor cu cele de la nivelul proiectelor implementate, transferul de expertiză tehnică și capacitatea de gestionare a resurselor umane implicate în implementarea proiectelor. Cu toate acestea, beneficiarii se confruntă cu un nivel redus de competențe de specialitate și există o nevoie de a primi sprijin de asistență tehnică deoarece complexitatea proiectelor a crescut, cadrul legislativ este dinamic, iar beneficiarii simt nevoia de a fi într-un continuu proces de formare și îmbunătățire.

Analiza reflectă, de asemenea, o creștere a nivelului de informare și conștientizare al cetățenilor față de începutul perioadei de programare. Din punct de vedere al culturii parteneriale, este dificil de identificat și evaluat un progres, pentru că nu există un indicator în acest sens la nivel de program, iar implicarea poate să varieze în funcție de diferiți factori contextuali. Se remarcă faptul că au existat unele întârzieri în implementarea proiectelor, ca urmare a impactului pandemiei Covid-19 și din această cauză progresul observat în cadrul activităților ce vizează asigurarea transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene este mai puțin evident comparativ cu activitățile ce vizează întărirea beneficiarilor de proiecte finanțate din Fonduri Europene Structurale și de Investiții de a pregăti și de a implementa proiecte mature. Au fost identificate acțiuni de diseminare a informațiilor cu caracter general și s-a oferit sprijin logistic partenerilor sociali, a fost transparentizat procesul de selecție al acestora și a fost eficientizată comunicarea cu aceștia. Cu toate acestea, se observă nevoia de diseminare de informații adaptate la nevoile specifice ale fiecărui program operațional în parte, dar și nevoia de sprijin în întărirea cadrului partenerial, în special cu privire la creșterea capacității de implicare activă.

Măsura în care progresul observat este atribuit programului

În urma analizei, dovezile identificate indică faptul că progresele înregistrate menționate mai sus sunt coerente cu Obiectivele Specifice ale Programului Operațional Asistență Tehnică și se datorează în mare parte intervențiilor finanțate.

De exemplu, Programul Operațional Asistență Tehnică a avut o contribuție importantă la creșterea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții de a identifica și pregăti proiecte. Au fost observate rezultate concrete, precum îmbunătățirea aspectelor legate de managementul proiectelor ca urmare a organizării unor sesiuni de instruire, în timp ce valorile în creștere ale valorilor contractuale ale proiectelor și a ratei de succes a aplicațiilor indică o creștere a calității și complexității proiectelor. Percepția beneficiarilor este că se observă îmbunătățiri cu privire la integrarea sistemului de management al proiectelor în sistemele de management și control de la nivelul propriilor organizații, în ce privește gestionarea resurselor umane, transferul de expertiză tehnică și creșterea competențelor de monitorizare a progresului, elemente identificate și în studiile de caz analizate. Cu toate acestea, nu se poate cuantifica exact în ce măsură programul a contribuit la creșterea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte mature, fiind semnalată nevoia de a intensifica a eforturile de creștere a capacității de gestionare a implementării proiectelor.

Contribuția Programul Operațional Asistență Tehnică la diseminarea informațiilor privind Fondurile Europene Structurale și de Investiții I este mai puțin vizibil, deoarece proiectele se află într-un stadiu de implementare mai puțin avansat, ca urmare a impactului pandemiei Covid-19, a unor blocaje administrative și lipsa clară de viziune cu privire la implementarea strategiei de comunicare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții. Se poate observa totuși contribuția programului la implicarea activă a partenerilor



UNIUNEA EUROPEANĂ



sociali, prin întărirea cadrului partenerial, oferirea de sprijin logistic, transparentizarea procesului de selecție și eficientizarea comunicării cu aceștia, dar rămâne validă nevoia de creștere a capacității de implicare activă a partenerilor. De asemenea, programul a contribuit la creșterea gradului de conștientizare a populației și de informare a beneficiarilor, prin diseminarea informațiilor cu caracter general, dar există în continuare nevoia de adaptare a intervențiilor de diseminare a informațiilor cu caracter specific și la nevoile fiecărui program operațional în parte.

Existența efectelor neintenționate

Evaluarea efectelor neintenționate este încă limitată de faptul că majoritatea proiectelor se află încă în implementare, dar analiza efectuată în cadrul studiilor de caz a permis identificarea unor exemple în cadrul fiecărui obiectiv specific.

În cadrul activităților de formare din cadrul proiectelor ce vizează întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fonduri Europene Structurale și de Investiții de a pregăti și de a implementa proiecte mature. au fost identificate în mare parte efecte neașteptate pozitive, ca de exemplu îmbunătățirea comunicării și colaborării în interiorul și între instituțiile beneficiarilor sau utilizarea informațiilor în domenii conexe.

În cazul proiectelor ce vizează asigurarea transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene. au fost identificate atât efecte neașteptate pozitive, cât și negative. Pandemia Covid-19 a generat o presiune de înlocuire a metodelor tradiționale de comunicare și informare, fapt ce a generat un grad de insatisfacție în rândul beneficiarilor ce au semnalat nevoia unei adaptări mai bune a activităților la modul de lucru hibrid. În cadrul acțiunilor de diseminare și informare și în cele de sprijin pentru crearea structurilor parteneriale și sprijinirea partenerilor sociali, au fost identificate efecte pozitive cu privire la stimularea participării, schimbul de idei, și învățarea prin cooperare și schimb de bune practici.

Durabilitatea efectelor

Analizarea durabilității efectelor așteptate și neașteptate obținute în urma intervențiilor depinde de stadiul implementării acestora, fapt ce limitează formularea unor concluzii robuste la acest moment. Cu toate acestea, prin ancheta desfășurată, au putut fi formulate concluzii cu privire la durabilitatea efectelor unora dintre activități.

În cazul activităților de întărire a capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fonduri Europene Structurale și de Investiții de a pregăti și implementa proiecte mature, s-a observat faptul că durabilitatea efectelor depinde de specificul activităților desfășurate. De exemplu, Activitățile de instruire și formare au potențialul de a își păstra efectele pe termen lung, deși gradul de durabilitate depinde de stabilitatea domeniilor în care s-a realizat instruirea, (ex. cadrul legislativ, procedurile de achiziție publică) și de natura activităților desfășurate de beneficiari după încheierea activităților. Pe de altă parte, sprijinul acordat pentru acoperirea costurilor salariale pentru personalul contractual are efecte cu un grad limitat de durabilitate, în contextul în care personalul contractual își întrerupe activitatea după finalizarea intervenției din lipsa unor fonduri proprii.

Impactul restricțiilor impuse de pandemia Covid-19 asupra implementării proiectelor ce vizează asigurarea transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene. a limitat posibilitatea analizării durabilității efectelor așteptate în cadrul acestora. Blocarea activităților proiectelor nu a permis utilizarea în continuare a unor produse ale proiectelor anterioare, însă Serviciul Comunicare Instrumente Structurale al Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene a asigura din resurse proprii unele activități de informare și diseminare pentru a menține gradul de conștientizare și informare. De asemenea, a putut fi identificat un produs cu potențial de durabilitate, mai exact metodologia de selecție a partenerilor sociali în structurile parteneriale ale Fondurilor Europene Structurale și de Investiții 2021-2027 ar putea sta la baza coordonării și sprijinului acordat partenerilor sociali și la funcționarea durabilă a structurilor create.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Mecanismele care au facilitat / împiedicat efectele și caracteristicile cheie contextuale ale acestora

Cu privire la factorii care au influențat efectele observate, a fost identificată o serie largă de mecanisme interne și externe cu impact atât pozitiv, cât și negativ.

În cadrul activităților de întărire a capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fonduri Europene Structurale și de Investiții de a pregăti și implementa proiecte mature, mecanismele interne, adică factorii ce țin de implementarea intervențiilor, au avut o influență mai degrabă pozitivă, în timp ce mecanismele externe, adică factorii contextuali, au avut o influență mai degrabă negativă. Aspecte precum instabilitatea legislativă și instituțională și complexitatea procedurilor de achiziții publice au fost validate de toate exercițiile de evaluare ca mecanisme cu un impact cheie asupra implementării. La acestea s-a adăugat în 2020 pandemia Covid-19 ce a avut un impact inițial negativ, însă în acest exercițiu de evaluare se constată că unii beneficiari s-au adaptat cu succes la schimbările impuse de pandemie, mutând activitățile în mediul on-line.

Cu privire la mecanismele care au influențat implementarea activităților de asigurare a transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene, implementarea intervențiilor și obținerea de efecte au fost afectate de pierderea viziunii strategice inițiale și lipsa de claritate a noii viziuni, de unele blocaje administrative și de întârzierea unor decizii pentru deblocarea proceselor demarate, factori amplificați de pandemia Covid-19. Printre factori specifici cu impact pozitiv identificăm buna înțelegere a nevoilor partenerilor social și adaptarea la specificul nevoilor acestora.

Bune practici în ceea ce privește intervențiile Programului Operațional Asistență Tehnică și mecanismele de implementare aferente

Exemple de bună practică privind intervențiile Programul Operațional Asistență Tehnică și mecanismele aferente au fost identificate în baza informațiilor colectate în cadrul studiilor de caz. Acestea ar putea fi preluate și adaptate în vederea implementării unor noi intervenții.

Bunele practici identificate în cadrul activităților de întărire a capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fonduri Europene Structurale și de Investiții de a pregăti și implementa proiecte mature contribuie la eficientizarea procedurilor aferente implementării proiectelor. Printre exemplele identificate se numără procedurile aferente implementării proiectelor (ex. proiectarea unor planuri de acțiune flexibile, planificarea în avans a activităților, fluidizarea procesului birocratic) și coerența activităților și obiectivelor proiectelor la nivelul instituției beneficiare (ex. subcontractarea experților, definirea unei echipe unice cu vedere de ansamblu asupra tuturor proiectelor dintr-un anumit domeniu).

În cadrul activităților de asigurare a transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene, au fost identificate exemple de bună practică în cadrul a trei proiecte. Două din ele privesc campaniile de informare și diseminare a informațiilor, de exemplu publicarea pe site-ul MIP a materialelor rezultate în urma campaniei „Bani europeni pentru idei românești” ce s-a desfășurat în cadrul proiectului Campanii de Comunicare pentru promovarea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții 2014-2020. Experiența implementării acțiunilor relevă de asemenea un exemplu de bună practică din cadrul unui proiect ce vizează dezvoltarea culturii parteneriale pentru coordonarea și gestionarea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții, mai exact folosirea ofertei de asistență tehnică disponibilă în cadrul proiectului pentru a crea o procedură de selecție transparentă a partenerilor pentru structurile parteneriale 2021-2027, un produs cu un potențial de durabilitate mare.

Contribuția la formarea PIB și ocuparea forței de muncă

Întrebarea de evaluare suplimentară propusă de echipa de evaluare completează procesul de evaluare a impactului Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 prin cuantificarea măsurii în care investițiile realizate contribuie la creșterea economică și la nivelul ocupării forței de muncă.

Contribuția totală a Programului Operațional Asistență Tehnică la PIB ce cumulează efectele directe, indirecte și induse este estimată la 0,031%, o valoare relativ limitată, însă impactul său ține mai degrabă de întărirea capacității beneficiarilor de Fonduri Europene Structurale și de Investiții, ceea ce generează apoi o contribuție semnificativă la acești indicatori prin intermediul programelor operaționale sprijinite. Cele



UNIUNEA EUROPEANĂ



mai mari contribuții directe ale PIB sunt în sectoarele *Activități profesionale, științifice și tehnice și Tranzacții imobiliare*. Contribuțiile mari în aceste domenii pot fi explicate de faptul că în cadrul proiectelor din cadrul programului au fost încheiate 181 de contracte de achiziție publice pentru servicii de elaborare pentru documentații tehnico-economice și servicii de proiectare, precum și 73 de contracte de închiriere de sedii și spații de birouri.

Contribuția totală a cheltuielilor realizate prin Programul Operațional Asistență Tehnică la ocuparea forței de muncă este de 2,119 locuri de muncă (în echivalent normă întreagă), din care contribuția directă este de 900 (în echivalent normă întreagă). Contribuțiile cele mai mari pot fi observate în sectoarele economice *Activități profesionale, științifice și tehnice*, ca și în cazul contribuției la formarea PIB, respectiv *Comerț cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor*.

Concluzii și recomandări

În urma analizei, dovezile identificate indică faptul că progresele înregistrate menționate mai sus sunt coerente cu Obiectivele Specifice ale Programului Operațional Asistență Tehnică și se datorează în mare parte intervențiilor finanțate.

Principala concluzie este că Programul Operațional Asistență Tehnică a contribuit la progresele înregistrate în perioada 2014-2021 referitoare la întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții de a pregăti și implementa proiecte. Au fost observate rezultate concrete, precum îmbunătățirea aspectelor legate de managementul proiectelor, ca urmare a organizării unor sesiuni de instruire, sau creșterea calității și complexității proiectelor.

Contribuția programului la asigurarea transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene, este mai puțin vizibilă, deși au fost observate unele efecte ale intervențiilor finanțate, ca de exemplu stimularea implicării active a partenerilor sociali. Cu toate acestea, progresul observat este limitat de faptul că implementarea intervențiilor a fost afectată de restricțiile impuse de pandemia Covid-19, dar și de anumite neclarități cu privire la viziune privind implementarea strategiei de comunicare. Aceasta a fost revizuită în octombrie 2021 și a fost demarată operaționalizarea ei.

Au fost identificate anumite arii de intervenție care necesită continuarea sprijinului sau în cadrul cărora se pot realiza îmbunătățiri. De pildă, rămâne validă nevoia de creștere a capacității de implicare activă a partenerilor și a fost semnalată nevoia de a intensifica eforturile de creștere a capacității de gestionare a implementării proiectelor.

Cu privire la creșterea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte, principalele recomandări vizează intensificarea sprijinului POAT oferit beneficiarilor din sectorul privat și se consideră oportună realizarea unui studiu de analiză a nevoilor și potențialilor beneficiari ai POAT din sectorul privat / non-guvernamental, în special în contextul în care POAT va acorda asistență tehnică specifică pentru PODD, POCIDIF, și POS. Se recomandă de asemenea implementarea unor intervenții specifice care să sprijine creșterea capacității în ceea ce privește managementul proiectelor și gestionarea resurselor la nivelul organizațiilor beneficiare. Mai exact este oportună analizarea gradului de încărcare al angajaților și realizarea unor proiectări în acest sens, anticiparea perioadelor cu activitate intensă și prevenirea riscurilor. În cazul angajării de personal contractual, se recomandă implementarea unor mecanisme de asigurare a transferului de cunoștințe pentru a valorifica experiența existentă acestora și a asigura durabilitatea intervențiilor.

Cu privire la asigurarea transparenței și credibilității Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și a rolului Politicii de Coeziune a Uniunii Europene, principalele recomandări strategice au în vedere perioada de implementare rămasă. Pe de o parte, continuarea implementării proiectelor de informare și diseminare revizuite, cu o atenție sporită la factorii ce pot afecta îndeplinirea țințelor de proiect, chiar dacă valoarea cumulată a acestora depășește țințele revizuite ale indicatorilor de program și practice riscurile la nivel de program sunt minime. Pe de altă parte, se recomandă demararea cât mai rapidă a componentei de formare profesională într-un concept de proiect ce poate fi preluat pentru perioada următoare de programare, incluzând și o abordare hibridă fizic-online și metode mixte adaptate preferințelor actuale de învățare.



UNIUNEA EUROPEANĂ



De asemenea, se mențin recomandările anterioare pentru viitoarea perioadă de programare privind reconceptualizarea activităților de sprijin pentru partenerii sociali, fiind oportună includerea următoarelor caracteristici: utilizarea unui instrument de comunicare la distanță, continuitatea comunicării prin includerea unor interacțiuni asincrone, combinarea coerentă a acțiunilor de informare, consultare, formare.

De asemenea, se mențin recomandările privind abordări mai flexibile, de exemplu adoptarea unor contracte care permit flexibilitate în desfășurarea proceselor, cu etape și livrabile sau evitarea indicatorilor de proces pentru indicatori de output care lasă flexibilitate privind modalitățile de implementare și se focalizează pe realizări și rezultate. În acest sens se recomandă evitarea indicatorilor materiale de informare și publicitate elaborare sau evenimente de informare/lucru. Se propune o serie de indicatori alternativi ce reprezintă exemple relevante contextului acțiunilor din acest exercițiu de programare, pentru perioada 2021-2027 fiind necesară adaptarea lor la contextul intervenției și definirea caracteristicilor lor relevante obiectivelor.