



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 scurt

Proiectul *Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020* vizează: (i) facilitarea unui management informat și consolidarea procesului decizional bazat pe dovezi la nivelul programului, (ii) consolidarea raportărilor către Comisia Europeană în ceea ce privește eficacitatea și impactul finanțărilor, (iii) consolidarea culturii evaluării Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și creșterea nivelului de informare cu privire la intervențiile finanțate și efectele generate de acestea.

Sumarul Executiv sintetizează principalele concluzii privind rezultatele și impactul Programului Operațional Asistență Tehnică în perioada 2014-2020 (până la data de 31 decembrie 2021), din punct de vedere al:

- Întăririi capacității beneficiarilor Fondurilor Europene Structurale și de Investiții în general și ai Programelor Operaționale Asistență Tehnică, Infrastructură Mare și Competitivitate, în special, de a pregăti și implementa proiecte mature (Obiectivul Specific 1.1);
- Diseminării informațiilor privind Fondurile Structurale și de Investiții, în general, și Programele Operaționale Asistență Tehnică, Infrastructură Mare și Competitivitate.
- Contribuției la formarea PIB și ocuparea forței de muncă.

Aceste aspecte au fost analizate în cel de-al treilea Raport de Evaluare aferent proiectului¹ din perspectiva:

- Eficacității intervențiilor finanțate (i.e. în ce măsură au fost atinse obiectivele programului în termeni de execuție financiară și îndeplinire a indicatorilor stabiliți);
- Măsurii în care capacitatea beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte, respectiv nivelul de informare a publicului larg cu privire la fondurile europene au crescut în perioada analizată;
- Măsurii în care finanțările oferite prin Programul Operațional Asistență Tehnică au contribuit la creșterea capacității beneficiarilor și diseminarea informațiilor privind fondurile nerambursabile;
- Apariției unor efecte neintenționate, pozitive sau negative, ale intervențiilor, a durabilității impactului lor și a factorilor interni și externi care au afectat implementarea programului și efectele sale.

Abordarea metodologică utilizată a îmbinat metode de evaluare calitative și cantitative. Informațiile obținute au fost verificate prin aplicarea unor metode suplimentare de colectare a datelor care au vizat consultarea managerilor de proiecte finanțate în cadrul programului și a participanților la activități de formare, precum și a beneficiarilor Fondurilor Europene Structurale și de Investiții. Constatările și concluziile formulate au fost validate prin consultarea părților interesate ale programului în cadrul focus grupurilor.

Concluziile formulate au avut în vedere relocările de la nivelul programului, precum și contractarea, în perioada februarie – noiembrie 2021, a unui număr de 16 proiecte în cadrul Obiectivului Specific 1.1. În general, efectele urmărite de astfel de intervenții complexe pot fi observate și se pretează unei evaluări robuste în momentul în care un eșantion reprezentativ de proiecte au fost finalizate. În perioada 2014-2020, au fost finalizate aproximativ 38,5% din totalul proiectelor finanțate în cadrul programului (i.e. 57 din 148). Prin urmare, probabilitatea ca impactul așteptat să fie realizat a fost estimată în baza rezultatelor obținute până la data

¹ Contractul 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), vizează *Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020* și acoperă patru exerciții de evaluare, aferente anilor 2018, 2019, 2021 și 2023. Contractul acoperă patru exerciții de evaluare, aferente anilor 2018, 2019, 2021 și 2023. Conform Caietului de Sarcini, primul Raport de Evaluare aferent anului 2018 a acoperit șase teme de evaluare. Cel de-al doilea raport, aferent celui de-al doilea exercițiu de evaluare a acoperit două teme de evaluare. Prezentul raport, aferent celui de-al treilea exercițiu de evaluare acoperă primele două teme de evaluare, iar ultimul raport de evaluare, aferent celui de-al patrulea exercițiu de evaluare va acoperi cele șase teme de evaluare.



UNIUNEA EUROPEANĂ



de referință. În acest sens, au fost consultate toate părțile interesate. În situațiile în care disponibilitatea de a participa la consultări a fost limitată, analiza a fost completată cu alte metode de colectare de date și evaluare aplicate. Nu în ultimul rând, restricțiile adoptate ca urmare a Pandemiei Covid-19 au afectat progresul anumitor activități din cadrul proiectelor finanțate și, implicit, estimările privind impactul lor.

Eficacitatea intervențiilor

Din punct de vedere al eficacității intervențiilor finanțate prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020, progresul financiar și fizic sunt limitate. Nivelul limitat de execuție financiară este o consecință a stadiului implementării proiectelor. În același timp, deși pentru trei dintre indicatorii stabiliți la nivel de program, nivelul de realizare față de ținta prevăzută în documentul de programare la 31.12.2021 depășește 100%, există un risc ca țintele de la nivelul proiectelor să nu fie atinse până la finalizarea implementării programului, în anul 2023. Acest risc nu poate fi cuantificat exact dat fiind că nu au fost stabilite ținte intermediare ale indicatorilor.

Evoluția capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte și a nivelului de diseminare a informațiilor privind Fondurile Europene Structurale și de Investiții în perioada 2014-2020

În perioada analizată, a fost observată o creștere a capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții. A crescut capacitatea atât de a pregăti propuneri de calitate și cu impact strategic, cât și de a implementa eficient proiectele contractate, deși în cel din urmă caz analiza arată că progresul nu a fost unul optim. De asemenea, analiza reflectă și creșterea nivelului de informare și conștientizare al cetățenilor cu privire la oportunitățile oferite și impactul Fondurilor Structurale și de Investiții a crescut la finalul anului 2021, comparativ cu 2014. Însă dezvoltarea unei culturi parteneriale privind fondurile nerambursabile nu a putut fi evaluată comprehensiv din cauza unei monitorizări limitate și a diferiților factori contextuali care au afectat acest progres.

Contribuția Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 la creșterea capacității beneficiarilor și a nivelului de informare privind fondurile nerambursabile

Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 a contribuit în mare parte la creșterea eficienței în implementarea proiectelor și a capacității de a identifica și pregăti propuneri de calitate și cu impact strategic. Nu se poate cuantifica exact însă în ce măsură creșterea calității și impactului strategic al proiectelor se datorează programului, însă există indicii în acest sens. Totodată, nu a putut fi observată contribuția programului la creșterea gradului de conștientizare a publicului în legătură cu proiectele cu finanțare europeană, dată fiind persistența unor blocaje instituționale în implementarea acțiunilor de informare și diseminare. Dovezile arată însă o contribuție moderată în ce privește întărirea cadrului partenerial al Fondurilor Europene Structurale și de Investiții.

Efecte neintenționate și durabilitatea impactului programului

Evaluarea atât a efectelor neintenționate, cât și a durabilității impactului intervențiilor finanțate este prematură dat fiind stadiul limitat al implementării programului. Ce a putut fi observat însă este că atât efectele neintenționate, cât și durabilitatea impactului sunt sensibil influențate de tipul intervențiilor finanțate. De exemplu, activitățile de formare tind să întărească comunicarea și colaborare intra- și inter-instituționale și impactul lor este durabil atât timp cât specificul activităților persoanelor instruite nu se modifică. Principalul element de noutate este pandemia Covid-19, care a generat efecte neașteptate atât pozitive (e.g. utilizarea intensă a mijloacelor digitale de comunicare și informare, precum și utilizarea semnăturii electronice), cât și

negative (e.g. creșterea insatisfacției cauzate de competențe digitale reduse sau activități insuficient adaptate mediului online).

Durabilitatea efectelor obținute depinde de specificul activităților desfășurate. De exemplu, în cadrul O.S 1.1 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.

Factori care au influențat pozitiv sau negativ intervențiile

Pandemia Covid-19 este și principalul factor care a afectat implementarea activităților planificate și producerea efectelor așteptate în ultima perioadă. Nu au mai putut fi organizate vizite de studiu, evenimente de informare sau sesiuni de instruire, cel puțin nu în forma în care au fost prevăzute inițial. Pe de altă parte, instabilitatea sau statu quo-ul instituțional, în anumite cazuri, au afectat negativ implementarea proiectelor. Au fost observate, de asemenea, lipsa de claritate privind dezvoltarea unei noi viziuni strategice privind creșterea gradului de diseminare a informațiilor privind Fondurile Europene Structurale și de Investiții, precum și o implicare scăzută din parte factorilor interesați.

Bune practici

Au fost identificate însă câteva exemple de bune practici în ceea ce privește implementarea intervențiilor finanțate: (i) crearea de echipe unice de experți cu viziune strategică asupra intervențiilor în anumite domenii, (ii) verificarea calității livrabilelor realizate de către instituții de profil în domeniile vizate, (iii) analiza periodică a nevoilor grupurilor țintă ale intervențiilor, (iv) implementarea de intervenții orizontale pentru beneficiarii Fondurilor Europene Structurale și de Investiții complementar cu intervenții specifice pentru anumite programe operaționale.

Recomandări

Așadar, Programul Operațional Asistență Tehnică a avut o contribuție la întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții. 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.

Principalele recomandări în vederea optimizării acestei contribuții atât în perioada 2014-2020 cât și în următoarea perioadă de programare se referă la:

- Continuarea și intensificarea sprijinului POAT oferit beneficiarilor provenind din sectorul privat și realizarea unui studiu de analiză a nevoilor potențialilor beneficiari ai acestor PO din sectorul privat / non-guvernamental în vederea identificării tipurilor de sprijin eligibile din POAT;
- Continuarea realizării de analize periodice și proiectări privind gradul de încărcare al angajaților, modul în care resursele ar putea fi utilizate mai eficient (inclusiv experții contractanți cu sprijinul POAT), anticiparea perioadelor cu activitate intensă și prevenirea riscurilor;
- Realizarea unui studiu pentru a verifica la ce nivel digitalizarea sau utilizarea de tehnologii emergente (i.e. AI, RPA) contribuie la creșterea eficienței la nivelul proceselor administrative și la reducerea nivelului de încărcare a funcționarilor publici și a beneficiarilor;
- Implementarea unor mecanisme de asigurare a transferului de cunoștințe (de pildă, *job shadowing* și lucru în pereche), astfel încât să se profite cât mai mult de experiența experților personal contractual și să se asigure durabilitatea intervențiilor;
- Continuarea implementării proiectelor de informare și diseminare revizuite, cu o atenție sporită la factorii ce pot afecta îndeplinirea țăntelor de proiect, chiar dacă valoarea

cumulată a acestora depășește țintele 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.

- Crearea unor abordări mai flexibile care includ: adoptarea unor contracte care permit flexibilitate în desfășurarea proceselor, cu etape și livrabile, evitarea indicatorilor de proces pentru indicatori de output care lasă flexibilitate privind modalitățile de implementare și se focalizează pe realizări și rezultate.
- Reconceptualizarea activităților de sprijin pentru partenerii sociali, incluzând cel puțin următoarele caracteristici: utilizarea unui instrument de comunicare la distanță, continuitatea comunicării prin includerea unor interacțiuni asincrone, combinarea coerentă a acțiunilor de informare, consultare, formare
- crearea și implementarea unui instrument de comunicare la distanță prin internet dedicat dezvoltării culturii parteneriale și implicării partenerilor în managementul FESI. Instrumentul trebuie să fie integrat în strategia de comunicare FESI și instrumentele aferente, pentru a nu fi perceput ca un instrument nou în afara comunicării FESI;
- Asigurarea prin AT a resurselor umane necesare unei continuități în comunicare, inclusiv expertiză specializată cum ar fi în facilitare online, expertiză de specialitate pe domenii specifice;