

Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020

RAPORT DE EVALUARE

AXA PRIORITARĂ 10 Îmbunătățirea infrastructurii educaționale

August 2019

Lot 3 – Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020
Axa Prioritară 10 – Îmbunătățirea infrastructurii educaționale

RAPORT FINAL DE EVALUARE

August 2019

DISCLAIMER

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei evaluări independente efectuate de consorțiul condus de Lattanzio Advisory Spa (Lider Asociere) și Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl (Asociat 2), în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în luna septembrie 2018.

Opiniile exprimate aparțin consorțiului și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante, respectiv ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și nici ale Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020.

Numele și adresa Beneficiarului:

Ministerul Dezvoltării Regionale și
Administrației Publice

Bulevardul Libertății nr. 16, București – 5,
ROMÂNIA
Tel/ Fax: +40372111512

Numele și adresa Consultantului:

Lattanzio Advisory Spa
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

Roxana Irimia - Coordonatorul evaluării AP 10

Anca Covaci - Director de proiect

Cuprins

Lista figurilor	5
Lista tabelelor	6
Lista casetelor	7
Listă abrevieri	8
1. Sumarul executiv	9
2. Situația existentă	15
3. Etapele studiului	17
3.1. Descrierea metodologiei	17
3.2. Literatura de specialitate	20
3.3. Colectarea datelor cantitative și calitative	25
3.4. Limitări în realizarea evaluării și mod de rezolvare	29
4. Analiza și interpretare	29
4.1. Întrebarea de evaluare 1: În ce măsură au contribuit intervențiile POR la atingerea celor trei obiective specifice în domeniul educației și a țintelor indicatorilor de rezultat aferenți? 30	
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea ratei de cuprindere în creșe a copiilor	34
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea gradului de cuprindere în învățământul preșcolar	35
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea gradului de cuprindere în învățământul primar și gimnazial	38
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea gradului de cuprindere în învățământul profesional și tehnic	42
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea ponderii populației cu vârsta între 30-34 de ani cu nivel terțiar de educație	46
4.2. Întrebarea de evaluare 2: Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficace și de ce? Există exemple de bune practici privind intervențiile/ mecanismele POR în domeniul educației?	49



4.3. Întrebarea de evaluare 3: Care este gradul de sustenabilitate al dimensiunii educaționale a acțiunilor promovate prin AP 10 POR?	56
4.4. Întrebarea de evaluare 4: Este sustenabilitatea efectelor diferită în funcție de anumite elemente, spre exemplu evoluția demografică, context socio-economic sau amplasare?	59
5. Concluzii, recomandări și lecții învățate.....	63
Anexe	71

Lista figurilor

Figura 1 - Distribuția regională a proiectelor și a beneficiarilor AP 10	15
Figura 2 - Evoluția populației școlare la nivel național	30
Figura 3 - Evoluția populației rezidente, pe grupe de vârstă.....	31
Figura 4 - Rata brută de cuprindere școlară de la învățământul primar la cel superior, ca raport din populația în vârstă de 6-23 de ani	32
Figura 5 - Rata brută de cuprindere școlară în învățământul preuniversitar (de la învățământul preșcolar la cel liceal) ca raport din populația în vârstă de 3-18 ani.....	32
Figura 6 - Evoluția ratei brute de cuprindere, pe niveluri de învățământ.....	33
Figura 7 - Rata brută de cuprindere în învățământul preșcolar (3-5/6 ani)	34
Figura 8 - Evoluția populației școlare - copii înscriși în grădinițe - proiecte cu beneficiar MEN ...	35
Figura 9 - Evoluția populației școlare - copii înscriși în grădinițe - beneficiari UAT.....	36
Figura 10 - Evoluția populației școlare, învățământ preuniversitar - proiecte beneficiar MEN	39
Figura 11 - Evoluția populației școlare - învățământ preuniversitar - beneficiari UAT	41
Figura 12 - Evoluția populației școlare - învățământ liceal, profesional, postliceal și de maiștri (proiecte cu beneficiari UAT).....	43
Figura 13 - Rata brută de cuprindere în învățământul profesional	44
Figura 14 - Evoluția numărului de studenți în cele patru centre universitare	46
Figura 15 - Evoluția numărului de studenți la nivelul celor 6 instituții de învățământ superior la nivelul celor 6 instituții de învățământ superior care au beneficiat de finanțare	47
Figura 16 - Evoluția procentuală a populației școlare, pe medii de rezidență.....	59

Lista tabelelor

Tabelul 1 - Proiecte analizate	26
Tabelul 2 - Metodele de colectare de date utilizate	28
Tabelul 3 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 11 proiecte pentru grădinițe contractate la cut-off date 25 februarie 2019.....	37
Tabelul 4 - Alocările bugetare (în euro) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - preșcolar"	38
Tabelul 5 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 16 proiecte pentru școli contractate la cut-off date 25 februarie 2019.....	41
Tabelul 6 - Alocările bugetare (în EUR) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - școlar"	42
Tabelul 7 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 6 proiecte pentru învățământul profesional și tehnic la cut-off date 25 februarie 2019.....	44
Tabelul 8 - Alocările bugetare (în euro) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ profesional și tehnic"	45
Tabelul 9 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 6 proiecte pentru învățământul superior la cut-off date 25 februarie 2019.....	47
Tabelul 10 - Alocările bugetare (în euro) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ superior"	48
Tabelul 11 - Populația școlară pe niveluri de studiu perioada 2016-2026 (mii persoane).....	62



Lista casetelor

Caseta 2 - Exemplu de adresare a grupurilor vulnerabile - proiectul „Construire școală primară și gimnazială în orașul Chitila”	54
Caseta 3 - Potențial pentru impact pe piața muncii la nivel local - cazul Colegiului Tehnic Lațcu Vodă, orașul Siret, județul Suceava	55
Caseta 3 - Asumarea sustenabilității la nivel local - cazul Grădinița cu program normal din sat Lungești, Comuna Lungești, Județul Vâlcea	57

Listă abrevieri

AC	Autoritatea Contractantă
ADR	Agențiile pentru Dezvoltare Regională
AM POR	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional
ARACIP	Agencia Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar
BE POR	Biroul Evaluare a Programului Operațional Regional
CCE	Comitetul de Coordonare a Evaluării
CdS	Caiet de Sarcini
CM POR	Comitetul de Monitorizare a Programului Operațional Regional
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
INS	Institutul Național de Statistică
IPT	Învățământ profesional și tehnic
ISE	Institutul de Științe ale Educației
MEN	Ministerul Educației Naționale
MS	Ministerul Sănătății
OI	Organism Intermediar
OS	Obiectiv specific
PME	Planul Multianual de Evaluare
POR	Programul Operațional Regional
SIIR	Sistemul Integrat al Învățământului din România
UAT	Unitate Administrativă Teritorială
UMPMRSU	Unitatea de Management al Proiectelor pentru Modernizarea Rețelei Școlare și Universitare

1. Sumarul executiv

Axa Prioritară 10 a POR 2014-2020 „Îmbunătățirea infrastructurii educaționale” vizează investiții în educație și formare, inclusiv formare profesională, pentru dobândirea de competențe și învățare pe tot parcursul vieții prin dezvoltarea infrastructurilor de educație și formare. Conform datelor furnizate de către Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional (AM POR) valoarea totală a alocării pentru AP 10 a fost de 360.582.128 EUR.

Constatările principale ale evaluării sunt următoarele:

1. În general, se constată că proiectele analizate contribuie la realizarea obiectivelor specifice ale AP 10.
2. Totuși, se constată că, deocamdată (exceptând proiectele pentru grădinițe), toate celelalte categorii de investiții au beneficiari localizați, în proporție mai mare decât prevede POR, în regiuni mai dezvoltate.
3. Până la data limită de realizare a acestui studiu nu existau intervenții care să aibă ca țintă investiții în creșe (OS 10.1.).
4. În privința investițiilor în învățământul profesional și tehnic și în învățarea pe tot parcursul vieții (OS 10.2), nu există proiecte care pot contribui, în mod explicit, la realizarea indicatorului POR ”Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățare pe tot parcursul vieții”, chiar dacă, implicit, infrastructura nouă/reabilitată poate fi folosită și la educația adulților (respectiv, la formarea profesională continuă).
5. Există diferențe semnificative între intervențiile centralizate (cum au fost cele care au MEN ca beneficiar) și cele descentralizate (cu beneficiari UAT și Universități). Proiectele centralizate au costuri unitare (pe preșcolar/elev/student) mai mici decât cele descentralizate.
6. Colaborarea între toți actorii esențiali (beneficiari, AM, ADR este esențială pentru realizarea obiectivelor de investiție. Experiența anterioară în derularea unor proiecte de investiție și existența unei resurse umane (echipa proiectului) calificate este, de asemenea, foarte importantă.
7. Există o serie de obstacole în implementare (mai ales în privința respectării bugetelor aprobate și a termenelor stabilite) care privesc instabilitatea legislativă și diferențe de interpretare a legislației în vigoare, la nivelul localităților, județelor și regiunilor - de exemplu, în privința procedurilor care țin de securitatea la incendiu, sănătatea publică, disciplina în construcții.
8. Sustenabilitatea intervențiilor poate fi sporită de un calcul cât mai precis al impactului bugetar (la nivelul beneficiarului) al costurilor necesare.
9. Este nevoie de o reorientare, mai accentuală, a viitoarelor apeluri pentru Axa 10, pe regiuni mai puțin dezvoltate.
10. Este important de menționat faptul că un factor care diferențiază proiectele UAT și ale universităților în direcția unei sustenabilități sporite, este integrarea acestora în proiectele de

dezvoltare locală (pentru proiectele cu beneficiar UAT) sau instituțională (pentru proiectele cu beneficiar Universități).

11. Existența unor structuri școlare și universitare reabilite, la standarde înalte, poate contribui la stoparea declinului și la stabilizarea populației școlare.

12. Evoluțiile demografice generale au influențat negativ sustenabilitatea intervențiilor prin AP 10, mai ales a celor inițiate cu mult timp în urmă (este vorba despre proiectele centralizate).

13. Obiectivele de investiție, care au ca beneficiari UAT, răspund mai bine cerințelor legate de sustenabilitate, fiind elaborate pe baza unor nevoi locale, identificate inclusiv prin consultarea locuitorilor cartierelor sau localităților respective (acest lucru fiind confirmat și de analiza evoluției populației școlare prezentată anterior).

14. Obiectivele de investiție în infrastructura școlară, care sunt parte a strategiilor de dezvoltare locală, au șanse mai mari de a fi sustenabile, întrucât sunt corelate cu alte obiective de investiție - de exemplu, cu drumurile de acces - și cu alte surse de finanțare din alte axe POR sau din PNDL.

15. Există o proporție redusă de proiecte, care au beneficiari UAT din mediul rural - una din cauzele probabile fiind lipsa resurselor (inclusiv a capacității instituționale).

16. Nevoile de infrastructură educațională sunt influențate măsurile de politică educațională cu efect asupra evoluției populației școlare.

Concluzii:

Întrebarea de evaluare 1: În ce măsură au contribuit intervențiile POR la atingerea celor trei obiective specifice în domeniul educației și a țintelor indicatorilor de rezultat aferenți?

- Intervențiile subsumate proiectelor analizate vor contribui semnificativ la realizarea OS 10.1, care se referă la investițiile în grădinițe și școli - o bună parte din buget fiind deja contractată, din acesta o proporție însemnată fiind și rambursat.
- Datele de teren indică faptul că există riscul ca în anumite situații investițiile realizate de UAT să nu fie, în totalitate, realizate (cel puțin pentru unele obiective de investiție), sau să fie destul de mult întârziate, din cauza lipsei capacității și, în special, a resurselor umane calificate necesare derulării unor astfel de proiecte.
- Costul unitar (per preșcolar/ elev/ student) este diferit de la un proiect la altul. Costul unitar (de ex., costul unui metru pătrat de suprafață construită) poate avea valoare indicativă numai dacă construcțiile sunt similare. Totodată, impunerea unor prețuri maxime a creat riscul ca unele investiții să fie realizate cu materiale de slabă calitate, cu efect asupra costurilor, ulterioare, de întreținere a respectivelor obiective.
- Instabilitatea legislativă afectează buna desfășurare a proiectelor aprobate. Putem menționa, aici, ca exemple de schimbări legislative care, în opinia reprezentanților beneficiarilor de proiecte, încetinesc considerabil ritmul de implementare a proiectelor:
 - Schimbările privind procedurile de achiziții publice și dificultatea acestora.

- Schimbările majore, din ultimii ani, din legislația salarială, care au dus la creșterea costurilor reale de contractare a unor lucrări de construcție, peste nivelul anticipat în cererile de finanțare.
- Schimbările privind legislația ISU sau privind disciplina în construcții. De exemplu, lucrări începute pe baza avizelor de securitate la incendiu, emise anterior anului 2016, sunt în pericol de a nu mai primi, la finalizare, autorizația de securitate la incendiu, mai ales în condițiile în care nu pot fi alocate fonduri suplimentare pentru reproiectare sau pentru aducerea investiției la parametrii prevăzuți în noile reglementări.

Întrebarea de evaluare 2: Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficace și de ce? Există exemple de bune practici privind intervențiile/ mecanismele POR în domeniul educației?

- Întrucât toate proiectele au fost aprobate în cursul anului 2018 și niciunul dintre proiecte nu este finalizat, nu se poate estima riguros atingerea valorilor țintă, stabilite pentru indicatorii AP 10 POR, privind creșterea gradului de participare la educație (rata brută de cuprindere pentru învățământul preșcolar, primar și gimnazial, tehnic și profesional și superior). Chiar dacă putem anticipa o creștere a ratei brute de cuprindere în educație sau, cel puțin, o scădere mai puțin pronunțată a acesteia (pentru majoritatea obiectivelor de investiție), este nevoie de o evaluare ulterioară a impactului, care să utilizeze o metodologie specifică - de exemplu, analiza contrafactuală.
- Mai mult decât atât, nu se poate anticipa nici impactul evoluției negative a populației școlare, pentru toate nivelurile de învățământ, asupra ratei de participare. Până în 2017 (ultimul an pentru care INS a furnizat date statistice), scăderea populației școlare s-a corelat cu o creștere a ratei brute de cuprindere, până în 2016, după care în 2017 a urmat o scădere. Nu există suficiente date pentru a extrapola această tendință de scădere a ratei brute de cuprindere, începută în 2017 față de 2016.
- Pe baza situației proiectelor centralizate, a contat experiența echipei de management a proiectelor de infrastructură, mai ales cunoașterea temeinică a fiecărui obiectiv de investiție în parte și a legislației care favorizează sau, dimpotrivă, stânjenește derularea optimă a proiectelor respective. Din acest punct de vedere, UAT-urile beneficiare și parteneri se confruntă cu lipsa personalului tehnic de specialitate în domeniul construcțiilor.
- Proiectele mari centralizate (beneficiar MEN, în parteneriat cu UAT), care cumulează cea mai consistentă parte a bugetului aferent obiectivului specific OS 10.1, pot fi considerate eficace (sunt cele mai avansate, ca nivel de realizare) și eficiente (costurile unitare sunt mai mici) în realizarea obiectivelor de investiție. Majoritatea obiectivelor de investiție sunt finalizate, o bună parte din cheltuielile realizate de beneficiar (MEN) fiind și rambursate. Ca urmare, dacă ne referim strict la relația între obiective și rezultate, aceste proiecte sunt cele mai avansate.

Întrebarea de evaluare 3: Care este gradul de sustenabilitate al dimensiunii educaționale a acțiunilor promovate prin POR? (sustenabilitate)

- Pe dimensiunea educațională, proiectele sunt sustenabile. Astfel, un anumit număr de preșcolari, elevi și studenți, al căror număr chiar dacă se află în descreștere, vor învăța în clădiri renovate, care le asigură un confort și o stare de bine anterior absente, și vor beneficia de dotări suplimentare. Toate acestea, conform cercetărilor de profil, vor avea efect atât asupra participării școlare și universitare (și, implicit vor contribui la reducerea abandonului școlar/universitar), cât și asupra rezultatelor învățării.
- Din acest punct de vedere, corelând proiectele care au UAT ca beneficiari, cu evoluțiile demografice, am putut constata o fundamentare mai bună a acestora pe evoluțiile demografice, unitățile de învățământ sau localitățile în care acestea sunt localizate având o evoluție pozitivă a populației școlare, tendință contrară celei de la nivel județean, regional și național.
- De asemenea, proiectele au șanse mai mari de sustenabilitate, dacă sunt parte integrantă a strategiilor de dezvoltare locală, investiția în infrastructura educațională fiind corelată cu investiția în alte domenii ale dezvoltării locale - cum ar fi infrastructura de transport și de telecomunicații, cu cea sanitară și, nu în ultimul rând, cu obiectivele de investiție din sectoarele economice, care, prin locurile de muncă create, vor contribui la stabilizarea, eventual chiar la creșterea populației și la reducerea fenomenului de migrație internă și externă.

Întrebarea de evaluare 4: Este sustenabilitatea efectelor diferită în funcție de anumite elemente, spre exemplu evoluția demografică?

- Populația școlară în unitățile de învățământ supuse intervenției s-a redus în perioada de viață a proiectului, într-o proporție chiar mai mare decât populația școlară la nivel național și al județelor din care fac parte UAT respective. Ca urmare, nu există certitudinea că unitățile de învățământ respective sunt sustenabile pe termen mediu și lung, chiar dacă, pe termen scurt, analizând tendințelor demografice, nu anticipăm probleme mari.
- Corelarea fie cu intervențiile anterioare, fie cu planurile/strategiile naționale, regionale și locale, precum și continuitatea în privința criteriilor utilizate la selectarea unităților de învățământ supuse intervențiilor constituie un punct tare al intervențiilor.
- Interesul beneficiarilor de proiecte față de învățământul profesional și tehnic (în general) este crescut¹. Ca urmare, considerăm că investițiile în infrastructura aferentă sunt sustenabile pe termen lung, mai ales dacă infrastructura creată este utilizată din perspectiva învățării pe tot parcursul vieții.

Recomandări:

- Este necesară asigurarea unui **sprijin tehnic suplimentar pentru beneficiarii UAT care nu au capacitate instituțională**, nici personalul necesar pentru derularea unor astfel de

¹Sunt regiuni (de exemplu Regiunea Vest) în care valoarea proiectelor pentru O.S. 8.2. aflate în precontractare depășește 800% din alocarea financiară regională.

proiecte, cu atât mai mult cu cât preșcolarii, elevii și studenții aparținând categoriilor defavorizate sunt localizați, de regulă, în astfel de UAT.

- Este necesară asigurarea **stabilității legislative**, sau, cel puțin reducerea impactului schimbărilor legislative asupra investițiilor în curs de realizare. De exemplu, modificările aduse de Ordonanța 114/2018 necesită clarificări suplimentare în ceea ce privește modalitatea de implementare preconizată pentru fiecare dintre acestea, precum și o analiză aprofundată în ceea ce privește măsura în care respectivele modificări corespund în mod complet reglementarilor europene, precum și impactul pe care îl are asupra implementării proiectelor mari de investiție cu finanțare europeană.
- Beneficiarii sunt preocupați de reducerea birocrăției în toate etapele unui proiect. Pe baza experienței dobândită în pregătirea și implementarea de proiecte finanțate din Fonduri Structurale beneficiarii consideră că o lecție importantă care ar trebui învățată din actuala perioadă de programare ar fi aceea ca **procesul de selecție a proiectelor să fie simplificat în etapa anterioară contractării**. Astfel, eficientizarea acestui proces ar putea fi făcută prin introducerea unei etape de pre-selecție, realizată doar pe baza unei cereri mult mai simple și, abia după ce conceptul de proiect este pre-selectat, să fie solicitată documentația completă, inclusiv avizele. Aceasta ar reduce riscurile din partea potențialilor beneficiari de a investi într-o cerere complexă pentru care nu există certitudinea finanțării.
- O altă măsură de care beneficiarii ar avea nevoie pentru sporirea eficienței în implementare se referă la **reducerea birocrăției și la îmbunătățirea modului de funcționare al MySMIS**. În prezent se solicită ca anumite documente să fie încărcate în MySMIS de două ori, sau există documente care circulă și fizic și în format electronic. Atât beneficiarul, cât și personalul ADR consideră ca eficiența funcționării aplicației MySMIS ar trebui analizată cu atenție și sporită astfel încât aceasta să constituie un instrument care să îi ajute în mod real în desfășurarea activității.
- O fundamentare mai riguroasă pe date este un deziderat pentru apelurile ulterioare aferente Axei 10.
- Tot în privința viitoarelor apeluri, recomandăm ca investițiile care vor fi finanțate, să aibă adresabilitate multiplă (să poată fi folosite de mai multe categorii de beneficiari (de exemplu, investițiile pentru învățământul profesional și tehnic pot fi folosite și pentru formarea profesională continuă a adulților).
- Este o nevoie evidentă de **estimare cât mai precisă și realistă a impactului investiție asupra bugetului local (și asupra bugetului beneficiarului, în general) este o condiție esențială a sustenabilității oricărui proiect**.
- Este necesară o **focalizare mai riguroasă a proiectelor, atât a celor deja contractate, cât și, mai ales, a celor viitoare, pe grupuri vulnerabile**.
- Pentru a pregăti o analiză riguroasă a efectelor intervenției este necesară **monitorizarea sistematică a evoluțiilor demografice la nivelul localităților și unităților de**

Învățământ care beneficiază de această intervenție. Pentru planificarea evaluării impactului intervenției ar trebui să fie avut în vedere să se analizeze dacă și în ce măsură existența unei infrastructuri de calitate pentru educație, a contribuit la diminuarea fenomenului migrației interne și externe.

- Vizitele de teren ale ADR-urilor, precum și cele de monitorizare ale AM POR ar trebui să includă **monitorizarea folosirii bazei materiale construite/ reabilitate**, pentru a se evita schimbarea destinației clădirilor reabilitate, mai ales în cazul grădinițelor și școlilor unde populația școlară va scădea sub 50 de preșcolari/ elevi.
- Având în vedere că evaluarea prezentă a fost realizată într-un stadiu incipient de implementare al proiectelor UAT-urilor (cele mai multe nici măcar nu se află în etapa de depunere a primei cereri de rambursare), la acest nivel putând fi obținut doar un rezultat de proces, **într-o etapă mai matură a implementării proiectelor va fi necesară realizarea unei evaluări care să urmărească cu precădere progresul indicatorilor de realizare** imediată (output) și de rezultat
- Corelarea cu alte proiecte pare să contribuie la asigurarea premiselor pentru o durabilitate și un impact cât mai mari ale proiectului. Experiența unora dintre UAT-uri indică faptul că **dezvoltarea proiectelor de infrastructură educațională trebuie corelată cu alte proiecte de infrastructură** (rutieră, de transport public, de utilități), ceea ce este deosebit de important în special în cazul proiectelor implementate în cartiere noi, aflate în dezvoltare.
- Pentru asigurarea unei sustenabilități sporite, având în vedere evoluția ratei brute de cuprindere, pentru fiecare nivel de învățământ, recomandăm ca, păstrând rezultatele bune privind cuprinderea copiilor în învățământul preșcolar și în cel primar și clădind intervențiile pe această evoluție pozitivă, **proiectele viitoare ar trebui să se concentreze, în viitor, mai ales pe reabilitarea infrastructurii școlare de nivel gimnazial, liceal și profesional.**
- Este necesară **flexibilitate mai mare în privința soluțiilor constructive.** Impunerea anumitor soluții constructive, în condițiile în care apar permanent tehnologii noi de construcție, mai eficiente, nu este întotdeauna de dorit. În acest sens, ar fi de dorit o orientare pe rezultate (de exemplu, un anumit nivel de iluminare sau al temperaturii ambientale), lăsând proiectantul să găsească cea mai bună și mai eficientă soluție din punct de vedere economic.

Abordarea metodologică

Din punct de vedere metodologic evaluarea a avut două dimensiuni, una cantitativă și una calitativă - cea dintâi s-a axat pe procesarea datelor secundare colectate pentru indicatorii POR și a datelor statistice din rapoarte sau din baze de date ale instituțiilor implicate, iar cea calitativă pe identificarea factorilor care influențează implementarea și aprofundarea anumitor informații.

Au fost utilizate următoarele metode de colectare a datelor: cercetarea documentară, interviul, focus grupul, studiul de caz și panelul de experți.

2. Situația existentă

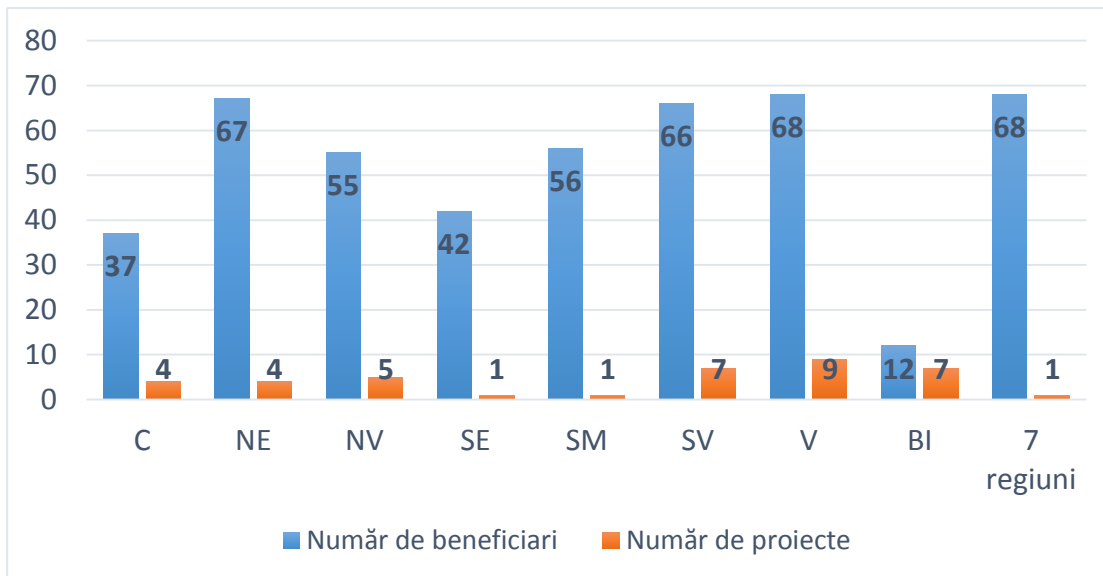
Axa Prioritară 10 a POR 2014-2020 vizează investiții în educație și formare, inclusiv formare profesională, pentru dobândirea de competențe și învățare pe tot parcursul vieții prin dezvoltarea infrastructurilor de educație și formare. Datele furnizate de către Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional (AM POR) indică faptul că în cadrul Axei Prioritare 10 au fost lansate 12 apeluri de proiecte corespunzătoare celor trei obiective specifice. Aceste apeluri au însumat o **alocare totală în valoare de 360.582.128 EUR**. Criteriile de prioritarizare a investițiilor pe AP 10 în funcție de nivelul de învățământ sunt prezentate în Anexa 2.

În cadrul acestor apeluri au fost depuse 814 de proiecte, din care, la **data de 25.02.2019 stabilită drept limită pentru acest studiu**, au fost acceptate 55 de proiecte și contractate **39 de proiecte** cu o **valoare totală eligibilă de 218.506.559 euro**, din care **contribuție europeană de 184.544.089 euro**, reprezentând circa 84,5% din alocarea POR pentru aceasta axă. Toate proiectele se află în curs de implementare (nici unul nu este finalizat), iar valoarea totală a plăților realizate către beneficiari însumează 32.179.989 euro.

În ceea ce privește repartizarea pe regiuni a proiectelor contractate, cel mai mare număr de proiecte au fost contractate în Regiunea Vest (9 proiecte), urmată de regiunile Sud-Vest și București-Ilfov cu câte 7 proiecte, regiunea Nord-Vest cu 5 proiecte, Nord-Est și Centru cu câte 4 proiecte și Sud-Est și Sud-Muntenia cu câte 1 proiect. La acestea se adaugă proiectul care acoperă 7 regiuni (exclusiv București-Ilfov) care vizează construirea de școli.

Cele 39 de proiecte au ca **beneficiari 417 UAT-uri**, la care se adaugă Ministerul Educației Naționale (MEN), ca lider de proiect în 10 proiecte (care, cu o singură excepție, au beneficiari multipli). În Figura 1 este prezentată distribuția beneficiarilor - exceptând MEN și proiectul multi-regional care acoperă 7 regiuni fără BI în care sunt incluși 68 de beneficiari UAT.

Figura 1 - Distribuția regională a proiectelor și a beneficiarilor AP 10



3. Etapele studiului

3.1. Descrierea metodologiei

Modelul de evaluare a fost conceput ținând cont de: analiza documentară, analiza evaluabilității, recomandările Planului Multianual de Evaluare (PME), precum și de lecțiile învățate din evaluările precedente și din experiența echipei de evaluatori. Pornind de la progresul în implementarea intervențiilor în cadrul AP 10 (toate proiectele aflate în implementare au fost contractate cel mai devreme în 2018, niciunul nu este finalizat) în această fază nu a fost posibilă estimarea impactului obținut efectiv, ci, mai degrabă, s-a analizat progresul tehnic și financiar și au fost estimate efectele intervențiilor în funcție de datele disponibile și prin cooperarea cu beneficiarii, actorii interesați și experții în domeniul axei prioritare, adoptându-se astfel un **model de tip interpretativ și participativ**.

Designul metodologic al evaluării a avut în vedere două criterii de evaluare (eficacitate și sustenabilitate) și șapte întrebări de evaluare. Matricea evaluării este prezentată în Anexa 3.

În procesul de evaluare au fost utilizate cinci metode de colectare a datelor descrise în continuare.

1. Cercetarea documentară

Au fost utilizate următoarele surse de date (Anexa 1):

Documente

- Cererile de finanțare ale proiectelor contractate până la data limită convenită pentru acest studiu (25.02.2019)
- Rapoarte de progres, de vizită și de monitorizare pentru aceleași proiecte
- Rapoarte ale instituțiilor centrale de referință pentru cele două domenii ale studiului (sănătate și social)
- Literatura de specialitate (studii, analize etc.)

Baze de date

- Baza de date AM POR cu privire la proiectele contractate (SMIS)
- Alte baze de date și surse de date statistice relevante (INSP, Eurostat etc.)

Site-uri web

- Site-uri web ale autorităților locale
- Site-uri web ale unităților medicale
- Site-urile MFE (www.fonduri-ue.ro), MS (www.ms.ro) și POR (www.inforegio.ro).

2. Interviuri semi-structurate

Scopul interviurilor a fost acela de a colecta informații de natură calitativă indispensabile pentru furnizarea unui răspuns la întrebări de evaluare și de a aprofunda anumite aspecte rezultate din datele secundare.

Interviurile au fost realizate față-în-față cu reprezentanți ai beneficiarilor, dar și cu angajații unităților ce prestează servicii de sănătate/sociale selectate pentru realizarea studiilor de caz, precum și cu reprezentanți ai administrației publice locale. În plus, au fost intervievați membri ai personalului ADR direct implicați în gestionarea programului și responsabili de elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regională, Departamentele AM POR, Monitorizare, Contractare și Programare, și alte entități publice centrale implicate în gestionarea de politici în domeniul sănătății și al serviciilor sociale. Pentru realizarea interviurilor am utilizat un ghid de interviu care se regăsește în Anexa 3.

3. Focus grupuri

Această metodă a fost aleasă pentru a permite colectarea unui număr ridicat de informații de la o serie largă de actori relevanți, prea numeroși pentru a fi abordați prin tehnica interviului individual.

Organizarea acestui focus grup cu participarea Organismului Intermediar, a reprezentanților autorităților locale unde au fost implementate proiecte în cadrul AP10 POR și a reprezentanților unor instituții de învățământ care nu au beneficiat de intervenția POR este esențială pentru colectarea de informații despre logica de intervenție a AP10, dar în special în ceea ce privește identificarea și contextualizarea efectelor POR, complementaritatea la nivel local și regional de o manieră mai aprofundată și pentru a întări sau, dimpotrivă, a identifica alte direcții de evaluare, în funcție de convergența lor cu rezultatele interviurilor individuale. Pentru realizarea focus grupurilor am utilizat un ghid de focus grup care se regăsește în Anexa 4.

4. Studiul de caz

Scopul realizării studiilor de caz a fost acela de a suplimenta informațiile calitative și cantitative deja obținute în vederea detalierii și explicării anumitor constatări deja conturate în urma datelor colectate anterior. Au fost realizate 9 studii de caz pentru selecția acestora au fost utilizate următoarele criterii:

1. Proiecte contractate și în derulare - ca urmare, cele 9 proiecte propuse ca studii de caz, au fost selectate dintre cele 39 de proiecte contractate și aflate în diferite etape de implementare.
 2. Distribuție reprezentativă din perspectiva beneficiarului eligibil - în lista proiectelor contractate și aflate în implementare, există următoarele categorii de beneficiari:
 - Ministerul Educației Naționale (MEN) prin Unitatea de Management al Proiectelor pentru Modernizarea Rețelei Școlare și Universitare (UMPMRSU) în parteneriat cu UAT
 - Unitățile Administrativ Teritoriale (UAT), inclusiv Sectoare ale Municipiului București, din rural și urban.
 - Universități.
- Ca urmare, dintre cele 9 proiecte studii de caz, având în vedere și valoarea proiectelor respective am propus:
- 2 proiecte regionale sau multi-regionale (cel regional pentru grădinițe, cel multi-regional, pentru școli), al căror beneficiari sunt MEN prin UPMRSU în parteneriat cu UAT.

- 6 proiecte cu beneficiar UAT (2 pentru grădinițe, 2 pentru școli, 2 pentru unități de învățământ profesional și tehnic; respectiv, 3 din mediul rural, 3 din urban).
 - 1 proiect cu beneficiar universitate.
3. Distribuție echilibrată din perspectiva acoperirii tuturor nivelurilor de învățământ. Dintre cele 9 proiecte studii de caz:
- 3 proiecte au vizat grădinițe (1 regional, 2 cu beneficiari UAT).
 - 3 proiecte au vizat școli (1 multi-regional, 2 cu beneficiari UAT).
 - 2 proiecte au vizat unități de învățământ profesional și tehnic.
 - 1 proiect a vizat o universitate.
4. Distribuție echilibrată din perspectiva localizării proiectului în mediul rural/ urban și în comunități dezavantajate sau cu populație majoritar Roma. Dintre cele 9 proiecte studii de caz:
- 2 (cel regional și cel multi-regional) cuprind atât unități de învățământ din mediul rural cât și unități din mediul urban,
 - 3 (inițiate de UAT) din mediul rural,
 - 3 (inițiate de UAT) din mediul urban,
 - 1 (inițiat de o universitate) din mediul urban.
- Întrucât criteriile de evaluare pentru cererile de finanțare depuse se refereau și la zone/ grupuri dezavantajate, acest criteriu este acoperit, indiferent de proiectele selectate.
5. Distribuție echilibrată din perspectiva tipului intervenției: simplă/ complexă/ integrată sau cu potențial de complementaritate/ sinergie. Dintre cele 9 proiecte studii de caz:
- 2 proiecte sunt complexe (unul regional, respectiv unul multi-regional) și 7 sunt „simple” (inițiatori UAT și universități).
 - 6 din cele 9 proiecte au vizat Obiectivul Specific (OS) 10.1 (3 proiecte pentru grădinițe și 3 pentru școli) având în vedere ponderea beneficiarilor finali: elevi din învățământul obligatoriu (școli cu învățământ primar și gimnazial) cât copii care beneficiază de educația timpurie - care, conform studiilor, are cel mai bun raport cost-beneficii dintre toate nivelurile de învățământ. De altfel, grădinițele și școlile au beneficiat de cele mai multe fonduri în cadrul Axei Prioritare 10.
 - 2 proiecte vor viza OS 10.2 (învățământul profesional și tehnic).
 - 1 proiect va viza OS 10.3. (învățământul superior).
6. Exemple bune și exemple mai puțin bune (selecția de tip ”bracketing”) din perspectivele eficienței și eficacității pentru a evidenția și tipuri de intervenții care nu dau rezultate.
- Acest criteriu a fost avut în vedere la colectarea datelor calitative. Având în vedere că 2 proiecte sunt la nivel regional sau multi-regional, am anticipat, chiar în cazul aceluiași proiect, niveluri diferite de realizare a obiectivelor de investiții - din cauze obiective sau subiective, care au fost evidențiate. Proiectele individuale se află toate în stadii incipiente de implementare.

Studiile de caz s-au realizat prin: cercetare documentară, interviuri (cu managerii de proiecte și cu reprezentanții legali ai beneficiarilor, personal al instituției vizitate etc.), vizite la fața locului, observație directă. Au fost utilizate ghidurile de interviu prezentate în Anexa 3. Studiile de caz sunt prezentate în Anexele 8.1 - 8.9.

5. Panelul de experți

Grupul țintă al panelului de experți a inclus experți în domeniul educației, respectiv responsabili în domeniul educației la nivel central. S-au organizat 2 paneluri de experți la care au participat câte 6 experți. Consultarea panelului de experți a fost organizată pentru a colecta informații specifice cu privire la subiectul evaluării (dezvoltarea infrastructurii educaționale). În mod special, panelul de experți a contribuit la:

- identificarea provocărilor actuale și a celor noi pentru dezvoltarea viitoare a serviciilor medicale, și respectiv sociale, luând în considerare datele colectate în teritoriu cât și experiența participanților;
- examinarea sustenabilității celor 2 categorii de intervenții;
- stimularea contribuției reciproce a fiecărei experiențe pentru a îmbogăți baza de cunoștințe pentru evaluare.

3.2. Literatura de specialitate

Cercetările recente efectuate la nivel european au confirmat faptul că efectele infrastructurilor școlare de calitate sunt strâns corelate cu urmărirea succesului în formare. Infrastructurile școlare se referă la desfășurarea procesului educațional într-un mediu sustenabil din punct de vedere al calității aerului și luminii, utilizarea de infrastructuri edilitare de stimulare atractive, utilizarea de spații flexibile și funcționale din punct de vedere didactic. Toate acestea contribuie la sporirea succesului școlar.

Diferite programe de cercetare efectuate la nivel internațional arată că rezultatele învățării depind într-o mare măsură de eficacitatea mediului fizic în care se desfășoară aceasta (Kuhn, 2011). Spațiul folosit de profesori trebuie să răspundă nevoilor dinamismului organizațional și didactic al procesului de predare și învățare. Programul "Building School for the future" ("Construim școala pentru viitor") din Marea Britanie, programul "Secondary School Building Modernisation" ("Modernizarea școlii secundare") din Portugalia și "Building Education Revolution" („Revoluția educației”) din Australia au pus această nevoie în prim plan.

Aceste abordări noi se bazează, de fapt, pe identificarea dovezilor empirice (Lippman, 2011) care confirmă rolul jucat de mediul educațional asupra rezultatelor învățării. Studiile efectuate de institutele internaționale de cercetare și instituțiile care operează la nivel mondial (Banca Mondială, 2017) confirmă și subliniază importanța raportului dintre evaluarea rezultatelor învățării și structurile și mediile fizice în care se desfășoară („Evaluarea mediului de învățare: Imagine a problemelor emergente”, 2016). Un studiu din anul 2006 realizat de OECD („Medii de învățare pentru secolul XXI în proiectarea compendiumului educațional al facilităților educaționale exemplare”)² indică strategia de îmbunătățire a calității infrastructurilor,

² Mai recent, OECD Handbook for Innovative Learning Environments” (Manualul OECD pentru medii inovatoare de învățare) confirmă aceste tendințe. De asemenea, recenta Recomandare a Consiliului European privind "Programul Național de Reformă 2018" al României din data de 23.05.2018 confirmă informațiile și tendințele.

durabilitatea lor ecologică și, în același timp, urmăresc atingerea unor niveluri specifice și ridicate de instruire pentru elevi.

Tendențe similare sunt înregistrate în multe țări în care dezvoltarea de noi spații pentru învățare s-a realizat bazat pe abordarea 'de sus în jos'. Acest tip de abordare a asigurat mai mult succes în ceea ce privește realizarea de investiții, numeroase bune practici indicând acest fapt în toate sectoarele și la toate nivelurile sistemului de învățământ (Programul de evaluare a mediilor de învățare al OCDE, 2013³).

Necesitatea de a integra domenii diversificate de studiu în construirea mediilor de învățare care vizează sprijinirea bunăstării școlare a condus la dezvoltarea conceptului de „arhitectură școlară”, care a înlocuit conceptul generic de construcție școlară. Această schimbare este foarte evidentă în cadrul POR și este susținută de obiectivele strategice și operaționale identificate atât la nivelul statelor membre ale UE, cât și la nivelul literaturii și cooperării internaționale. Începând cu anul 2013 OECD a transferat treptat obiectul studiilor privind calitatea educației de la aspectele demografice, la rentabilitatea investițiilor (analiza cost-beneficiu) la analiza raportului dintre spațiile și procesele de învățare prin lansarea Programului OECD menționat anterior. Deoarece învățarea se desfășoară într-un context multidimensional, o problemă fundamentală o reprezintă participarea elevilor și profesorilor la configurarea spațiilor pentru a inova procesele de predare și învățare. Proiectul OECD "Innovative Learning Environment" (Mediu inovator de învățare) (OECD, 2015 b) demonstrează importanța mediului de învățare focalizat pe factorii de bunăstare pentru elev. Această afirmație este rezultatul unei mutări a interesului față de obiectul principal al studiilor la nivel internațional, de la aspectele demografice (anii '70) la randamentul investițiilor în educație (a doua jumătate a anilor '80 - analiza costuri/beneficii), la integrarea progresului tehnologic într-un cadru economic profund schimbat (primul deceniu al mileniului al treilea) până la analiza raportului dintre spații și procesele de învățare.

Conform Băncii Mondiale⁴ experiența internațională evidențiază două caracteristici prin care infrastructura influențează elevii: amplasarea și calitatea. Acestor caracteristici le corespund două tipuri de analize diferite, dar interconectate, privind infrastructura de educație: 1/ *amplasarea* infrastructurii în contextul planificării și organizării rețelei școlare, și 2/ *calitatea* infrastructurii în proiectarea mediilor de predare și învățare eficiente. Amplasarea unităților de învățământ în cadrul comunităților este o dimensiune extrem de importantă, deoarece influențează direct distanța față de școală, având impact asupra înscrierii și retenției elevilor. Numărul și amplasarea unităților de învățământ pot influența numărul elevilor înscriși, care au efecte asupra performanței și motivației elevilor și profesorilor.

Cealaltă dimensiune cheie a infrastructurii de educație este calitatea, care include conformitatea cu standardele minime pentru infrastructură și alinierea modului de proiectare a facilităților de învățământ la principiile de învățare. La nivelul cel mai de bază, infrastructura

³ Learning Environments Evaluation Programme (OECD, 2013)

⁴ Sursele de date utilizate în cele ce urmează în această sub-sectiune sunt reprezentate de studii și analize recente ale Băncii Mondiale efectuate în vederea pregătirii "Strategiei Naționale privind investițiile în infrastructura unităților de învățământ", după cum urmează: "Proiect de recomandări pentru Strategia României privind investițiile în infrastructura unităților de învățământ" cu studiile anexe (2016) și "Raport final cu recomandări pentru Strategia României privind investițiile în infrastructura unităților de învățământ" (2017).

de educație trebuie să fie solidă din punct de vedere al structurii pentru a le oferi elevilor un mediu de învățare sigur. Alte standarde includ factorii de mediu, precum lumina, acustica și ventilația, dar și funcționalitatea unor subsisteme cum sunt încălzirea și instalațiile sanitare.

Analizele arată că amplasarea infrastructurii de învățământ este integral legată de patru factori cheie care influențează oportunitățile de învățare: 1/ distanța față de școală și timpul de navetă, 2/ segregarea școlară, 3/ numărul de elevi înscriși (capacitatea școlii) și modul de funcționare în schimburi și 4/ legăturile dintre unitățile de învățământ și angajatori.

Amplasarea infrastructurii de educație, inclusiv organizarea rețelei școlare, influențează distanța față de școală și timpul de navetă, care la rândul lor influențează numărul de elevi înscriși și ratele de abandon școlar. În ceea ce privește distanța față de școală, datele indică următoarele: cu cât școala este mai aproape de casă, cu atât șansele ca un copil să fie înscris la vârsta adecvată și să frecventeze școala sunt mai mari (Filmer 2004). Mai puțin timp necesar pentru a ajunge la școală încurajează părinții să înscrie copiii la școală la o vârstă mai mică, reducând astfel probabilitatea abandonului școlar (Banca Mondială 2005a). În România, urbanizarea și o mai bună rețea și alternative de transport le permit elevilor să meargă la școli mai îndepărtate de casă, astfel ar fi mai relevant să se analizeze timpul de navetă în locul distanței (Bard, Gardener și Wieland 2006). Distanța și timpul de navetă influențează numărul de elevi înscriși și retenția deoarece reduc nivelul de energie al elevilor, limitează interacțiunea cu colegii și cadrele didactice în activitățile extracurriculare, reduc implicarea părinților în activitățile școlare și creează potențiale riscuri pentru siguranța elevilor (Berry și West 2010; Strang 1987).

Distanța față de școală și lipsa transportului public sunt motive invocate pentru ratele mari de abandon și neparticipare în rândul elevilor romi. În România, aproape jumătate dintre romi locuiesc la mai mult de 10 kilometri de cel mai apropiat centru urban, iar peste 20% locuiesc la mai mult de 1 kilometru de o stație de autobuz (Gatti et al. 2016). Costurile ridicate ale educației, inclusiv cele de transport și alte costuri pentru manuale, taxe etc. sunt printre motivele cel mai des menționate pentru care copiii romi nu frecventează sau abandonează școala (Gatti et al. 2016).

„Strategia națională a României privind incluziunea socială a cetățenilor români aparținând minorității rome” are ca scop reducerea decalajului educațional dintre elevii romi și non-romi, discriminării etnice și segregării din școli. Cu toate acestea, segregarea elevilor romi persistă în România, în pofida politicilor oficiale care interzic acest fenomen. Conform „Sondajului în rândul populației rome” realizat de European Agency for Fundamental Rights (FRA) în 2011, aproximativ 26% din copiii romi frecventau școli sau clase segregate, fiind parțial rezultatul segregării spațiale. Aceasta este o realitate importantă de care trebuie să se țină cont, având în vedere faptul că școlile din România cu elevi aparținând preponderent grupurilor etnice minoritare sunt caracterizate adesea de infrastructură de educație și echipamente deficitare, igienă precară, resurse de învățare limitate, calificări mai scăzute ale profesorilor și fluctuație mare a cadrelor didactice (Brüggemann 2012; Duminică și Ivasiuc 2010; Surdu 2008).

Datele privind capacitatea școlilor sunt mixte, școlile mai mari tind să aibă o capacitate mai mare și mai multe resurse, dar supraaglomerarea poate reduce oportunitățile de învățare și

poate limita calitatea interacțiunilor dintre elev și profesor. Școlile mai mari au oferte educaționale, facilități și dotări mai variate, iar diversitatea se regăsește și la nivelul cadrelor didactice.

Cu toate acestea, școlile mai mari impun cheltuieli de transport suplimentare pentru părinți și nu reușesc să ofere climatul școlar pozitiv din școlile mai mici, care încurajează dezvoltarea relațiilor interpersonale, creșterea participării la activități extracurriculare și dezvoltarea abilităților de leadership ale elevilor (Humlum și Smith 2015; Borland și Howsen 2003). De asemenea, gradul de satisfacție al profesorilor tinde să fie mai mic în școlile mari, din cauza problemelor disciplinare în rândul elevilor sau a diminuării spiritului de cooperare și de comunitate care există în școlile mai mici (Cotton 1996; Slate și Jones 2005). Date empirice indică beneficii considerabile la nivelul învățământului primar pentru elevii care frecventează școli mai mici, în timp ce școlile secundare par să aibă o capacitate „optimă”, iar performanța elevilor este mai ridicată în școlile care nu sunt foarte mici sau foarte mari (Leithwood și Jantzi 2009; Ares Abalde 2014).

Investițiile în modernizarea și dotarea infrastructurii de învățământ fără creșterea capacității de școlarizare pot conduce la supraaglomerare. Acest lucru conduce la un mod de funcționare în două schimburi, dimineața și după-amiaza. Modul de funcționare în două schimburi permite înscrierea unui număr mai mare de elevi, nefiind necesară construcția unei alte clădiri. Această abordare poate fi benefică din perspectiva eficienței, dar modul de funcționare în schimburi poate avea și consecințe negative. În România, informațiile privind efectele pe care modul de funcționare în două schimburi le are asupra rezultatelor sunt considerate a fi neconcludente: unele școli care funcționează în două schimburi au rezultate impresionante la teste, în timp ce alte școli care funcționează într-un singur schimb au rezultate foarte slabe. Cu toate că aceste informații nu sunt concludente, majoritatea cadrelor didactice și a specialiștilor susțin că modul de funcționare în două schimburi influențează negativ mediul de învățare comparativ cu modul de funcționare într-un singur schimb (Bray 2008).

Un aspect distinct, dar critic în ceea ce privește amplasarea infrastructurii de educație este legat de proximitate și legăturile dintre unitățile de învățământ și instituțiile de pe piața forței de muncă, în special angajatorii, dar și agențiile comunitare care oferă servicii de ocupare a forței de muncă. Pentru România, obiective importante care trebuie atinse prin utilizarea fondurilor UE includ îmbunătățirea relevanței pentru piața forței de muncă și consolidarea calității sistemelor de învățământ. Amplasarea unităților de învățământ liceal, profesional, terțiar și pentru formarea adulților în raport cu angajatorii, în special în polii de creștere și centrele de dezvoltare urbană, ar putea avea efecte importante privind dezvoltarea regională și, prin urmare, reprezintă o dimensiune importantă care trebuie luată în considerare în prioritizarea investițiilor în infrastructură.

Calitatea - a doua dimensiune critică a infrastructurii de educație - poate fi definită utilizând două criterii: (i) conformitatea cu standardele minime pentru infrastructură; și (ii) alinierea modului de proiectare a facilităților la principiile de învățare. În planificarea infrastructurii de educație, calitatea tinde să fie definită prin specificații de construcție și specificații educaționale. Specificațiile de construcție identifică *standardele minime acceptate pentru*

infrastructură care trebuie respectate pentru ca o facilitate școlară să fie sigură și operațională pentru elevi și cadrele didactice. Standardele minime sunt esențiale pentru monitorizarea condițiilor infrastructurii de educație, identificarea nevoilor de investiții și promovarea accesului egal la facilitățile școlare la un anumit nivel de calitate. De asemenea, standardele minime sunt importante din motive economice, de exemplu, standardele minime pot fi proiectate astfel încât să permită reducerea cheltuielilor de întreținere și cu utilitățile. Respectarea standardelor minime reprezintă o măsură fundamentală a calității infrastructurii de educație.

Aerul curat în sălile de clasă este esențial pentru sănătatea elevilor, dar și pentru menținerea atenției acestora. Studiile arată că în multe școli ventilația nu este adecvată, fapt care pune în pericol sănătatea și confortul elevilor (Daisey, Angell și Apte 2003). Lumina naturală influențează performanțele elevilor. Datele arată că lumina naturală reglează ciclul de somn și, implicit, influențează nivelul de atenție al elevilor (Rea, Bullough și Figueiro 2001). Studiile arată că lumina naturală influențează capacitatea de învățare, având un rol în producerea anumitor hormoni care facilitează învățarea (Kuller și Lindsten 1992; Figueiro și Rea 2010). De fapt, nivelul optim de lumină naturală în sălile de clasă este încă un subiect în curs de cercetare (Tanner 2009).

Factorii individuali de mediu menționați anterior sunt importanți, dar cercetările recente realizate în școli din Marea Britanie oferă date concrete privind relevanța mai mare a impactului holistic al infrastructurii de educație asupra elevilor. Această cercetare pornește de la ideea că mediul construit are un efect complex asupra elevilor, *resimțit simultan prin multiple căi senzoriale* și nu se concentrează unidimensional pe dimensiunile separat măsurabile, precum temperatura, lumina, acustica și calitatea aerului (Barrett et al. 2015).

Percepția privind calitatea influențează rezultatele elevilor și profesorilor. În absența unor măsuri directe privind condițiile infrastructurii de educație, unii cercetători și-au fundamentat studiile pe evaluări subiective cu privire la calitatea infrastructurii de educație. Aceste studii arată că o slabă calitate a facilităților școlare este puternic asociată cu absenteismul ridicat și rate mai mari de exmatriculare și comportamente deviante, în principal în școlile secundare (Boese și Shaw 2005; Branham 2004; Kumar, O'Malley și Johnston 2008).

Școlile din comunitățile cu populație preponderent romă tind să fie supraaglomerate, conducând la un mod de funcționare în două sau trei schimburi din cauza lipsei de spațiu (UNICEF 2012). Aceeași situație este valabilă, în general, în comunitățile foarte sărace (de exemplu, din regiunea NE, chiar dacă nu există o populație romă semnificativă). Calitatea slabă a infrastructurii în școlile segregate din punct de vedere etnic reprezintă o problemă majoră, deoarece mulți copii și tineri romi locuiesc în spații supraaglomerate, cartiere sărace, blocuri vechi și neîntreținute sau în locuințe sociale care, la rândul lor, nu corespund standardelor (Gatti et al. 2016). În aceste condiții, unitățile de învățământ pot fi printre puținele sau chiar singurele locuri în care copiii din comunități vulnerabile ar putea avea acces la condiții fizice și de igienă adecvate procesului de predare și învățare.

În concluzie, considerăm că infrastructura școlară joacă un rol important în asigurarea și îmbunătățirea participării la educație și a calității educației:

- Accesul facil la infrastructura școlară este o condiție elementară a participării la educație. Ca urmare, trebuie acordată atenție construcției și/ sau extinderii infrastructurii școlare (inclusiv pentru educație timpurie) în zonele izolate, cu acces dificil.
- Accesul la o infrastructură modernizată, care respectă condițiile igienico sanitare și de siguranță a elevilor (inclusiv iluminatul, temperatura ambientală, accesul la apă, toalete și electricitate) este o condiție a îmbunătățirii rezultatelor învățării.
- Accesul la o infrastructură de bună calitate îmbunătățește starea de bine care, la rândul ei, contribuie la îmbunătățirea rezultatelor învățării⁵.

3.3. Colectarea datelor cantitative și calitative

Întrucât proiectele analizate au fost contractate în 2018, nu există, decât în foarte puține cazuri (numai pentru proiectele regionale / multiregionale care au MEN ca beneficiar), rapoarte de monitorizare (de progres). Ca urmare, datele cantitative, referitoare la implementarea proiectelor sunt limitate, iar informațiile relevante în această privință fiind colectate, cu precădere, prin metodele calitative.

Pentru colectarea **datelor cantitative** s-au folosit, cu precădere, surse publice - baze de date și rapoarte publice:

- Datele oficiale publicate de INS - statisticile școlare, comparativ pentru anii 2014 și 2017⁶:
 - Populația școlară, pe niveluri de educație (preșcolar, primar, gimnazial, liceal, profesional).
 - Populația școlară pe județe și localități.
- Rapoartele de stare elaborate de MEN, prin ISE⁷:
 - Ratele brute de cuprindere pe niveluri de învățământ.
- Datele publicate de unitățile de învățământ, pe platforma ARACIP (Rapoartele anuale de evaluare internă a calității educației publicate de unitățile de învățământ)⁸.
 - Populația școlară la nivel de unitate de învățământ (acolo unde datele există în Rapoartele publicate de unitățile de învățământ).
- Cererile de finanțare ale celor 39 de proiecte analizate, pentru următoarele date:
 - Obiectivele concrete de investiție (unitățile de învățământ vizate pentru intervenție, mai ales în cazul proiectelor regionale/multiregionale).
 - Situația beneficiarului în Regiune mai dezvoltată, respectiv, Regiune mai puțin dezvoltată.
 - Bugetele solicitate.
 - Indicatorii de rezultat / de realizare imediată estimați.
- POR (versiunea probată în martie 2016) pentru date referitoare la:
 - Alocarea indicativă a bugetului pentru Axa 10, pentru fiecare OS.
 - Indicatorii de rezultat specifici axei 10, pentru fiecare OS.

Aceste date cantitative au vizat următoarele proiecte:

⁵ De exemplu o sinteză la: Action for Children/NEF (2009). Backing the Future: why investing in children is good for us all (https://www.actionforchildren.org.uk/media/3254/backing_the_future.pdf)

⁶ <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>

⁷ A se vedea Anexa 1 - Bibliografie

⁸ <http://beta.aracip.eu/>

Tabelul 1 - Proiecte analizate

Nr. Crt.	Titlul proiectului	Beneficiar	Cod MySmsis
1.	Construcții Grădinițe Regiunea Sud - Est	MEN-UMPMRSU	125154
2.	Construcții Grădinițe Regiunea Nord Est	MEN-UMPMRSU	125152
3.	Construcții Grădinițe București Ilfov	MEN-UMPMRSU	125074
4.	Construcții Grădinițe Regiunea Sud - Muntenia	MEN-UMPMRSU	125155
5.	Construcții Grădinițe Regiunea Nord Vest	MEN-UMPMRSU	125153
6.	Construcții Grădinițe Regiunea Sud - Vest	MEN-UMPMRSU	125156
7.	Construcții Grădinițe Regiunea Vest	MEN-UMPMRSU	125157
8.	Construcții Grădinițe Regiunea Centru	MEN-UMPMRSU	125151
9.	Extinderea, modernizarea și dotarea Grădiniței cu program prelungit Strada Luncii, Municipiul Orăștie, jud. Hunedoara	UAT Orăștie	121605
10.	Reabilitarea, extinderea și dotarea Grădiniței cu program normal Luminița Oraș Siret, jud Suceava	UAT Siret	120303
11.	Extindere, reabilitare, modernizare si dotare Grădinița cu program normal din sat Lungești, comuna Lungești, jud. Vâlcea	UAT Lungești	121743
12.	Construcții școli	MEN-UMPMRSU	125158
13.	Construcții școli București-Ilfov	MEN-UMPMRSU	125145
14.	Construire școală primară gimnazială în orașul Chitila	UAT Chitila	120404
15.	Reabilitarea și extinderea Școlii gimnaziale din localitatea Călimănești, jud. Mureș	UAT Călimănești	120643
16.	Reabilitarea și modernizarea Scolii gimnaziale "Lucian Blaga", Municipiul Bistrița, jud. Bistrița-Năsăud	UAT Bistrița	120277
17.	Extindere, reabilitare, modernizare si dotare Școala cu Clasele I-VIII din sat Reșca, Comuna Dobrosloveni, jud. Olt	UAT Dobrosloveni	122612
18.	Demolare clădire existentă și construire școală cu clasele I-IV în Orașul Ciacova, jud. Timiș	UAT Ciacova	120335
19.	Consolidarea, modernizarea și extinderea școlii cu clasele I-IV din localitatea Obad, Orașul Ciacova, jud. Timiș	UAT Ciacova	120337
20.	Construire școală gimnazială UAT Orașul Hațeg, jud. Hunedoara	UAT Hațeg	120284
21.	Extindere, reabilitare, modernizare și dotare Școala Gimnaziala Osica de Jos din sat Osica de Jos, com. Osica de Jos, jud. Olt	UAT Osica de Jos	122614
22.	Reabilitarea, modernizarea clădirilor și echiparea infrastructurii educaționale a Școlii gimnaziale „Andrei Șaguna” - Municipiul Deva, jud. Hunedoara	UAT Deva	121314
23.	Lucrări de intervenție privind modernizare și	UAT Stoenești	122699

	extindere a Școlii gimnaziale Stoenеști - UAT Comuna Stoenеști, jud Vâlcea		
24.	Reabilitarea, dotarea sălii de sport și etajarea, extinderea anexei sălii de sport la Școala gimnazială "Bethlen Gabor" din Odorheiu Secuiesc, jud. Harghita	UAT Odorheiu Secuiesc	120298
25.	Reabilitare și modernizare Școala gimnazială nr. 4, Municipiul Bistrița, jud. Bistrița-Năsăud	UAT Bistrița	120276
26.	Reabilitare și extindere clădiri pentru Școala generală cu clasele 0-VIII din Comuna Giroc, jud. Timiș	UAT Giroc	120304
27.	Reamenajare și extindere Școala gimnazială "Kajoni Janos", Ciceu, jud. Harghita	UAT Ciceu	120357
28.	Construcție și dotare de ateliere, laboratoare și amfiteatru în cadrul Colegiului tehnic "Lațcu Voda" Oraș Siret, jud Suceava	UAT Siret	120290
29.	Consolidare și modernizare corp C1 - corp din cadrul colegiului silvic "Theodor Pietraru" - Comuna Brănești, jud. Ilfov	UAT Brănești	121525
30.	Reabilitarea, modernizarea și dotarea Liceului tehnologic "Nicolaus Olahus" în Municipiul Orăștie, jud. Hunedoara	UAT Orăștie	122221
31.	Îmbunătățirea infrastructurii de învățământ la Liceul tehnologic "Brătianu" - Municipiul Drăgășani, jud. Vâlcea	UAT Drăgășani	121886
32.	Modernizarea, dotarea și echiparea infrastructurii educaționale a Liceului tehnologic "Mihai Eminescu" Com. Dumbrăveni, jud. Suceava	UAT Dumbrăveni	120610
33.	Îmbunătățirea infrastructurii educaționale pentru Colegiul tehnic "Miron Nicolescu" din bd. Metalurgiei nr.89. Mun. București	UAT Sector 4, București	123005
34.	Modernizare infrastructura educațională "Hoiă" pentru desfășurarea activităților didactice și practice destinate învățământului agricol	U.S.A.M.V Cluj	119837
35.	Consolidare, reabilitare, modernizare, modificări interioare și renovare clădire Corp B - Facultatea de Horticultură din cadrul U.S.A.M.V.	U.S.A.M.V București	122018
36.	Extindere spații de învățământ existente pentru Facultatea de Arte și Design și Facultatea de Muzică și Teatru	Univ. de Vest - Timișoara	122196
37.	Amplasare firmă, igienizare și dotare spații de învățământ	Univ. din Craiova	119863
38.	Reabilitare, schimbare de destinație din sediu administrativ în spații de învățământ și conservare monument istoric	Univ. Tehnică din Cluj	119834
39.	Consolidarea, restaurarea, modificări interioare, refacerea instalațiilor și amenajări exterioare la Clădirea Administrativa S+P+1e, Corp B	Univ. din București	121728

Pentru colectarea **datelor calitative**, au fost folosite instrumentele descrise mai sus, obținând informații privind:

- Punctele tari și punctele slabe ale infrastructurii educaționale din România.
- Cooperarea inter-instituțională în dezvoltarea infrastructurii educaționale.
- Rezultatele și efectele (de până acum sau estimate) ale proiectelor aflate în implementare.
- Factorii care au influențat, pozitiv sau negativ, scrierea, selecția, contractarea și implementarea proiectelor.
- Continuitatea și sinergia cu alte intervenții similare.
- Sustenabilitatea intervențiilor - mai ales având în vedere evoluțiile demografice.
- Lecții învățate, care ar putea fi folosite pentru a crește eficacitatea, eficiența, relevanța și sustenabilitatea proiectelor de infrastructură.
- Care sunt barierele și riscurile în implementarea proiectelor, care țin de factorii generali contextuali (inclusiv cadrul normativ în vigoare).

În Tabelul 2 sunt prezentate metodele de colectare de date care au fost utilizate pentru această evaluare.

Tabelul 2 - Metodele de colectare de date utilizate

Instrument	Grupuri țintă
Interviuri individuale	50
Focus Group	8
Panel de experți	<ul style="list-style-type: none"> • Panel cu experți în educație • Panel cu experți din administrația publică
Studiul de caz	<ul style="list-style-type: none"> • Construcții Grădinițe Regiunea Sud - Est; • Extinderea, Modernizarea și Dotarea Grădiniței cu Program Prelungit Strada Luncii, Municipiul Orăștie; • Extindere, reabilitare, modernizare și dotare Grădinița cu program normal din satul Lungești, comuna Lungești, județul Vâlcea; • Construcții școli 7 regiuni; • Construire Școală primară și gimnazială în orașul Chitila; • Reabilitarea și extinderea Școlii Gimnaziale din localitatea Călimănești, județul Mureș; • Construcție și dotare de ateliere, laboratoare și amfiteatru în cadrul Colegiului Tehnic Lațcu Vodă orașul Siret, județul Suceava; • Consolidare și modernizare corp C1 - corp din cadrul colegiului silvic "Theodor Pietraru", Comuna Brănești;

	<ul style="list-style-type: none">• Modernizare infrastructură educațională "Horia" pentru desfășurarea activităților didactice și practice destinate învățământului agricol, Cluj Napoca.
--	--

3.4. Limitări în realizarea evaluării și mod de rezolvare

Stadiul incipient de implementare al multor contracte a limitat substanțial analiza progresului în implementare, a realizărilor obținute și a modului în care se asigură sustenabilitatea. În absența rapoartelor de progres și de monitorizare, în special pentru proiectele UAT, rezultatele evaluării au fost construite predominant pe bază de estimări rezultate din angajamentele contractuale și din informațiile furnizate în cadrul interviurilor și al focus grupurilor.

Numărul mare de evaluări care s-a desfășurat în paralel a limitat considerabil disponibilitatea anumitor grupe de participanți la evaluare (mai ales la nivelul unor ADR-uri), iar acest fapt coroborat cu faza incipientă de implementare a proiectelor, a condus uneori la rezistență și întârzieri în efectuarea colectării de date de teren. Comasarea interviurilor pentru mai multe studii a fost o modalitate practică de a aborda și depăși această situație.

Accesul limitat la date cantitative (în special la datele SIIIR) într-un timp rezonabil, având în vedere planificarea activităților evaluării a redus numărul de surse de date, și, implicit, posibilitatea de analiză. Au fost identificate totuși surse de date alternative astfel încât să fie menținută robustețea analizelor.

Deși în Raportul Inițial al evaluării a fost propusă o analiză de regresie, metoda utilizată în proiectarea populației școlare a fost aleasă în funcție de condițiile de funcționare a sistemului educațional, strâns legate de evoluția populației generale, dar și de deciziile de politică educațională. Nu s-a procedat la analiză de regresie deoarece regresia ca metodă de prognoză este condiționată de menținerea unor condiții similare în evoluția fenomenelor cauză/efect ce urmează a fi studiate, iar pe parcursul perioadei vizate sistemul de educație a cunoscut numeroase modificări în contextul de funcționare, care au generat modificări în structura populației școlare (a se vedea Anexa 9).

4. Analiza și interpretare

Îmbunătățirea indicatorilor care țin de participarea la educație și de calitatea educației, pentru toate nivelurile de învățământ, depinde (printre alți factori) de îmbunătățirea capacității infrastructurii de educație, folosind fonduri naționale și europene, pe baza unor proiecte scrise și implementate de beneficiarii eligibili.

Succesul acestor proiecte (analizat în prezentul raport de evaluare în termeni de eficacitate și sustenabilitate) depinde de existența resurselor financiare, de alocarea lor conform nevoilor

identificate, de cadrul normativ general și de capacitatea instituțională și umană, de la nivel național și de la nivelul beneficiarilor intervențiilor⁹.

Întrucât analiza se bazează pe cele 39 de proiecte contractate și aflate în implementare la data începerii acestora și niciunul dintre aceste proiecte nu a fost finalizat, nu a fost posibilă emiterea unor judecăți de valoare cu privire la eficacitatea intervenției în atingerea valorilor țintă propuse pentru indicatorii corespunzători AP 10. Analiza se limitează la evaluarea condițiilor, a resurselor, a intervențiilor, și acestea doar parțiale, pe baza unei estimări referitoare doar la creșterea capacității de școlarizare așa cum ar rezulta pe baza valorilor țintă aferente cererilor de finanțare.

4.1. Întrebarea de evaluare 1: În ce măsură au contribuit intervențiile POR la atingerea celor trei obiective specifice în domeniul educației și a țintelor indicatorilor de rezultat aferenți?

Contribuția intervenției POR la atingerea celor trei obiective specifice ale acestei Axe a fost determinată pe baza a patru dimensiuni de analiză:

- creșterea ratei de cuprindere în creșe a copiilor
- creșterea gradului de cuprindere în învățământul preșcolar
- creșterea gradului de cuprindere în învățământul primar și gimnazial
- creșterea gradului de cuprindere în învățământul profesional și tehnic.

a/ Date colectate

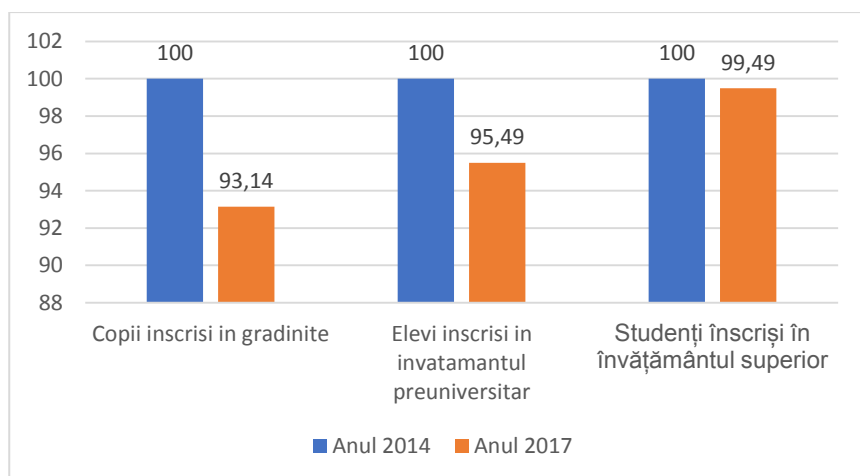
Pentru a determina contribuția intervenției POR la atingerea celor trei obiective specifice ale acestei Axe, am pornit de la analiza evoluțiilor demografice la nivel național.

Pentru toate nivelurile de învățământ, în perioada analizată (2014-2017) pentru care sunt disponibile date de la Institutul Național de Statistică (INS) s-a înregistrat un declin al populației școlare (respectiv, numărului copiilor înscriși în grădinițe, numărul elevilor înscriși în învățământul preuniversitar și numărul studenților înscriși în învățământul superior).

Pentru ilustrarea evoluțiilor, am preferat o abordare comparativă procentuală, considerând nivelul populației școlare din 2014 ca fiind 100%, iar nivelul populației școlare din 2017 ca procent din populația existentă în 2014 (Figura 2).

Figura 2 - Evoluția populației școlare la nivel național

⁹ În Anexa 9 este prezentată teoria schimbării (reconstituită în urma evaluării) pentru AP 10, care a stat la baza analizei și interpretării datelor.

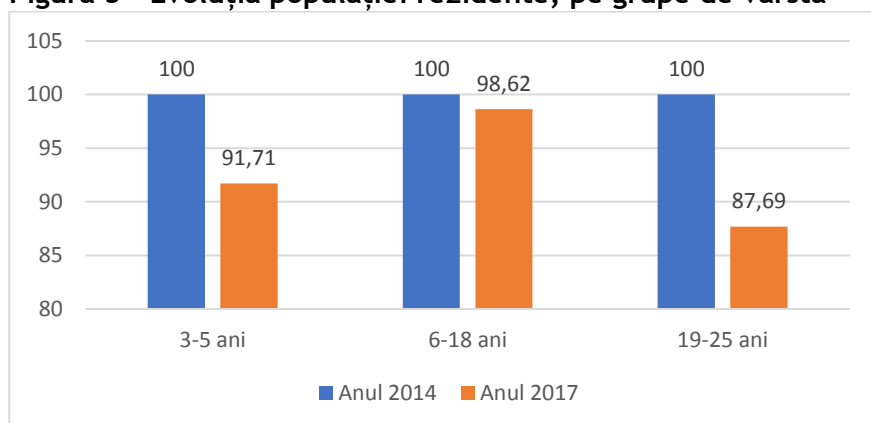


Sursa datelor: INS

Se poate observa că reducerea cea mai mare a populației școlare se înregistrează la nivelul învățământului preșcolar, reducându-se pe măsura înaintării în școlaritate. Ca urmare, prognozăm o propagare, în anii următori, a acestui declin al populației școlare și la nivelurile superioare de educație (învățământ preuniversitar și învățământ superior), de aceea acest fapt va trebui avut în vedere pentru analizele și evaluările ulterioare ale intervențiilor finanțate din AP 10.

Comparând, însă, aceste date cu cele privind populația rezidentă (Figura 3), putem constata o evoluție diferențiată, chiar dacă populația rezidentă a scăzut semnificativ între 2014 și 2017.

Figura 3 - Evoluția populației rezidente, pe grupe de vârstă

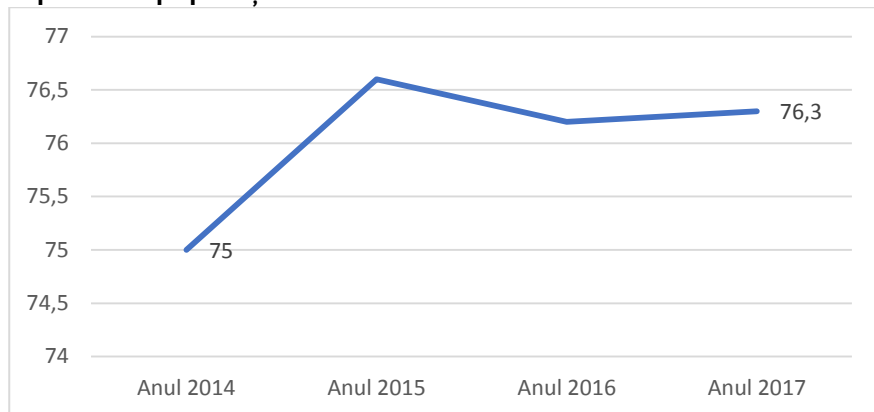


Sursa datelor: INS

În învățământul preșcolar și în cel superior, scăderea numărului preșcolarilor, respectiv al studenților înscriși, **este mai mică** decât scăderea populației rezidente, iar în învățământul preuniversitar (primar, gimnazial, liceal, profesional și postliceal), scăderea numărului elevilor înscriși **este mai mare** decât scăderea populației rezidente.

Acest lucru explică, desigur, și evoluția diferențiată a ratei brute de cuprindere în perioada analizată.

Figura 4 - Rata brută de cuprindere școlară de la învățământul primar la cel superior, ca raport din populația în vârstă de 6-23 de ani



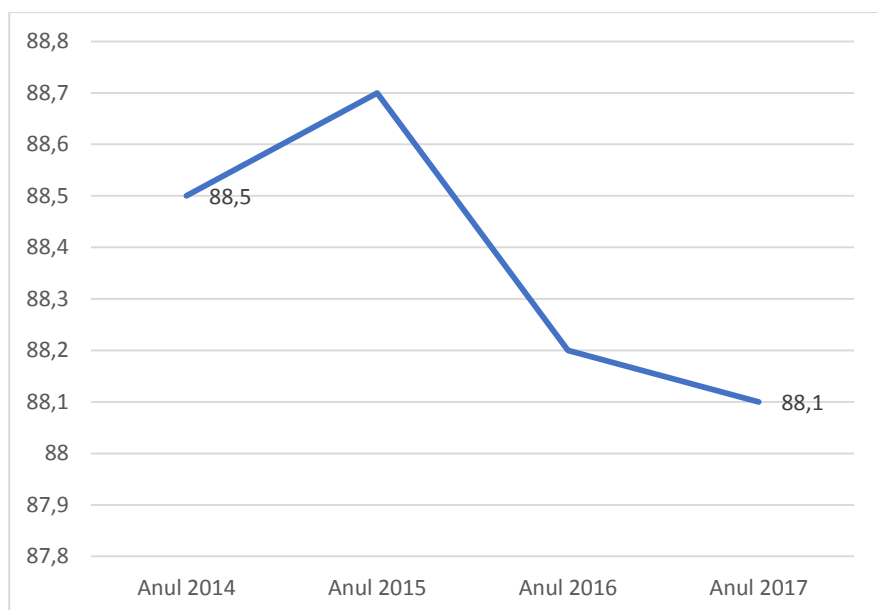
Sursa datelor: MEN și INS

De asemenea, evoluția populației școlare trebuie corelată cu evoluția ratei brute de cuprindere în nivelurile respective de învățământ¹⁰. În Figura 4 se poate observa că pe ansamblul populației școlare care poate beneficia de intervenții prin POR, rata brută de cuprindere a crescut, cu 1.3%, în perioada avută în vedere.

Întrucât învățământul superior are o situație aparte, fiind selectiv, am analizat și evoluția generală a ratei brute de cuprindere în învățământ, în mod specific pentru învățământul preuniversitar (Figura 5), inclusiv pentru cel preșcolar, neinclus în statistica prezentată în Figura 3.

Figura 5 - Rata brută de cuprindere școlară în învățământul preuniversitar (de la învățământul preșcolar la cel liceal) ca raport din populația în vârstă de 3-18 ani

¹⁰ Există diferențe, în literatura de referință, chiar de 5pp, privind indicatorul "Rata brută de cuprindere", pentru toate nivelurile de învățământ. Pe de o parte, există datele de referință din Programul Operațional Regional 2014-2020 (și anexele aferente) - versiunea aprobată 18 martie 2016 (http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar p. 61) pe de altă parte sunt rapoartele anuale de stare elaborate de MEN (de exemplu, Raport privind starea învățământului preuniversitar din România. 2017 -2018 - http://laviniacosma.web-staging.eu/2018/wp-content/uploads/2018/11/Starea-inv-preuniv_2017-2018-fin4.pdf, p.6-8). În Raportul de față am utilizat evoluția ratelor brute din Raportul MEN din 2018 (cu cifre până în 2017).

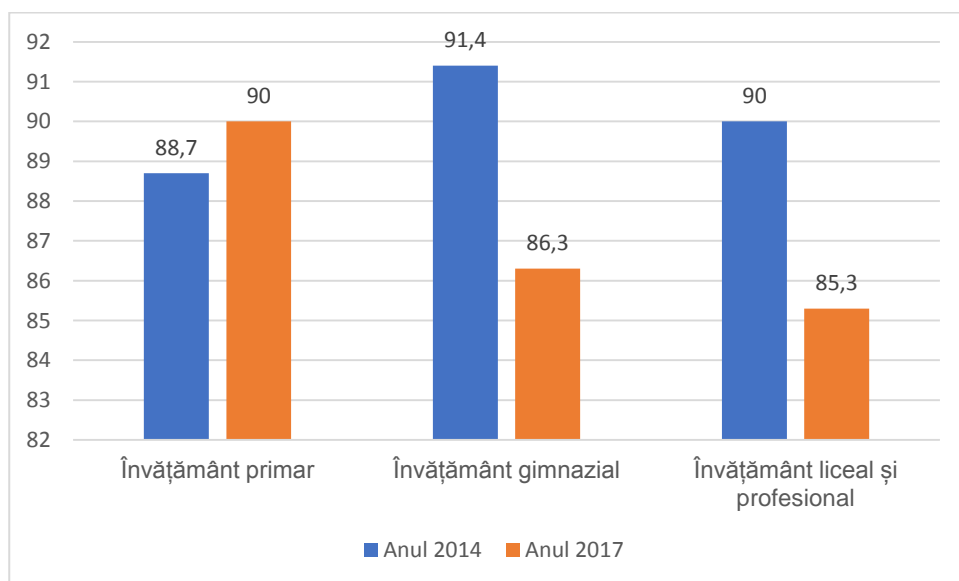


Sursa datelor: MEN și INS

Se poate observa o descreștere, de circa 0,4% între cei doi ani de referință (2017 față de 2014) - evoluție care trebuie avută în vedere când analizăm rezultatele intervențiilor prin POR.

Analiza evoluției ratei brute de cuprindere, pe niveluri de învățământ (Figura 6) indică faptul că pe fondul scăderii generale a acesteia, se poate constata, totuși, o îmbunătățire a situației, în perioada analizată, pentru învățământul primar (alături de îmbunătățirea ratei brute pentru populația de 3-5 ani). Scăderea, în ansamblu, este datorată evoluțiilor negative ale ratei brute de cuprindere în învățământul liceal și profesional dar, mai ales, în învățământul gimnazial.

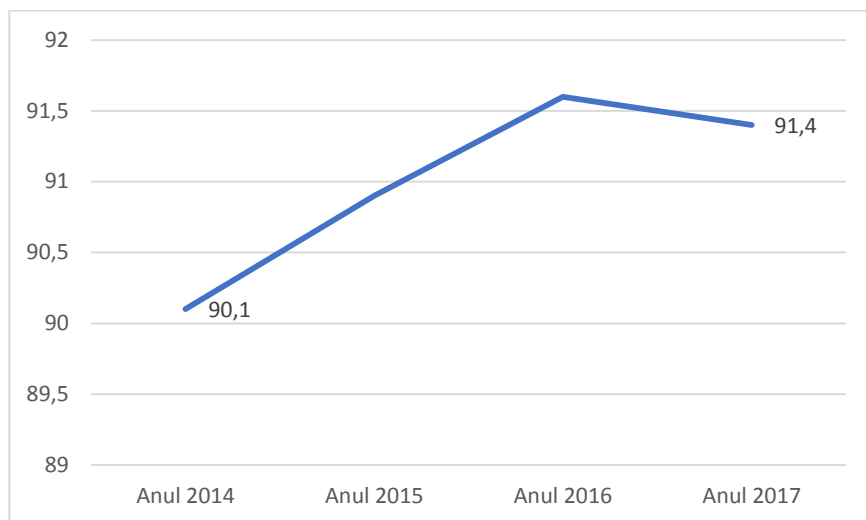
Figura 6 - Evoluția ratei brute de cuprindere, pe niveluri de învățământ



Sursa datelor: INS și MEN

Descreșterea populației școlare aferentă nivelului preșcolar de învățământ, de aproape 7%, trebuie pusă în contextul evoluției ratei brute de cuprindere în învățământul preșcolar, în creștere ușoară (1,3%) în 2017, față de 2014 (Figura 7).

Figura 7 - Rata brută de cuprindere în învățământul preșcolar (3-5/6 ani)



Sursa datelor: MEN și INS

b/ Analiza datelor

Pe baza datelor de mai sus, având în vedere tendința evidențiată, prognozăm o propagare, în anii următori, a declinului al populației școlare (mai mare la învățământul preșcolar) și la nivelurile superioare de educație (învățământ preuniversitar și învățământ superior), de aceea acest fapt va trebui avut în vedere pentru analizele și evaluările ulterioare ale intervențiilor finanțate din AP 10.

În cele ce urmează, vom analiza, comparativ, evoluțiile populației școlare la nivel național și, după caz, al județelor care au beneficiat de intervenții pe AP 10, precum și al localităților și/sau al unităților de învățământ construite sau reabilitate prin AP10, pentru cele trei obiective specifice ale AP 10 și cele trei categorii de beneficiari ai proiectelor finanțate (MEN - proiecte regionale și multiregionale, UAT, instituții de învățământ superior).

Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea ratei de cuprindere în creșe a copiilor

Niciuna dintre cele 39 de intervenții (proiecte în derulare analizate) nu a avut ca obiectiv construirea sau reabilitarea de creșe. Statutul creșelor, ca instituții de învățământ, este, încă, neclară: legislația specifică în vigoare, elaborată sub coordonarea Ministerului Sănătății și a Ministerului Muncii, le consideră, cu precădere, instituții de îngrijire. Pe de altă parte, legislația în domeniul educației prevede existența nivelului "ante-preșcolar" de educație, dar, pentru acest nivel, nu există nici curriculum, nici standarde specifice de evaluare a calității acestui tip de instituție de educație. Reamintim, de asemenea, că finanțarea creșelor pe bază de cost standard, este propusă a intra în vigoare începând cu anul școlar 2019-2020.

Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea gradului de cuprindere în învățământul preșcolar

Datele analizate confirmă necesitatea intervențiilor care vizează creșterea gradului de cuprindere a copiilor în învățământul preșcolar, mai ales având în vedere scăderea ratei brute de cuprindere, în 2017 față de 2016.

În privința investițiilor în infrastructura școlară - grădinițe - există două categorii de beneficiari pentru proiectele analizate:

- **Opt proiecte** au, ca beneficiar, MEN în parteneriat cu UAT respective. Toate aceste proiecte sunt **regionale** și vizează construcția/ reabilitarea de grădinițe. Prin aceste proiecte au fost finanțate lucrări în mare parte deja demarate (circa 50% chiar finalizate¹¹), reprezentând ultimele obiective de investiție prevăzute în Proiectul de Reabilitare a Infrastructurii Școlare, proiect cofinanțat de Banca Europeană de Investiții (B.E.I.), Banca de Dezvoltare a Consiliului European (B.D.C.E.) și Guvernul României în baza Acordul-cadru de împrumut F/P 1.450. Perioada de implementare a acestui acord-cadru a fost 2003-2018, dar a fost prelungită până în 2019. Prin aceste proiecte, a fost solicitată rambursarea cheltuielilor eligibile realizate, atât de beneficiari, cât și de partenerii UAT, începând cu 1 ianuarie 2014, pentru obiectivele cuprinse în contractele respective de finanțare.
- **Celelalte trei proiecte** au UAT ca beneficiari¹².

Ca urmare, există diferențe semnificative în privința factorilor contextuali:

- Proiectele care au MEN ca beneficiar au avut ca țintă construcția/ reabilitarea unor unități școlare stabilite cu mult înaintea obținerii finanțării prin POR - ceea ce explică relativa nepotrivire cu evoluțiile demografice din ultimii ani (v. mai jos). Criteriile de selecție pentru unitățile de învățământ cuprinse erau, la momentul respectiv: numărul de copii; situarea unității în zonă defavorizată; starea necorespunzătoare a clădirii¹³.
- Proiectele care au UAT ca beneficiari au fost selectate conform criteriilor stabilite prin POR.

Ca urmare a acestei diferențe, vom analiza evoluția populației școlare (copii înscriși la grădinițe și elevi înscriși în învățământul preuniversitar) în mod diferențiat, pentru cele două categorii mari de beneficiari.

Situația **copiilor înscriși în grădinițe**, la nivel național, la nivelul județelor care au beneficiat de intervenții și la nivelul unităților de învățământ sau al localităților¹⁴ în care s-au realizat investițiile respective, este prezentată în graficele de mai jos (Figurile 8 și 9).

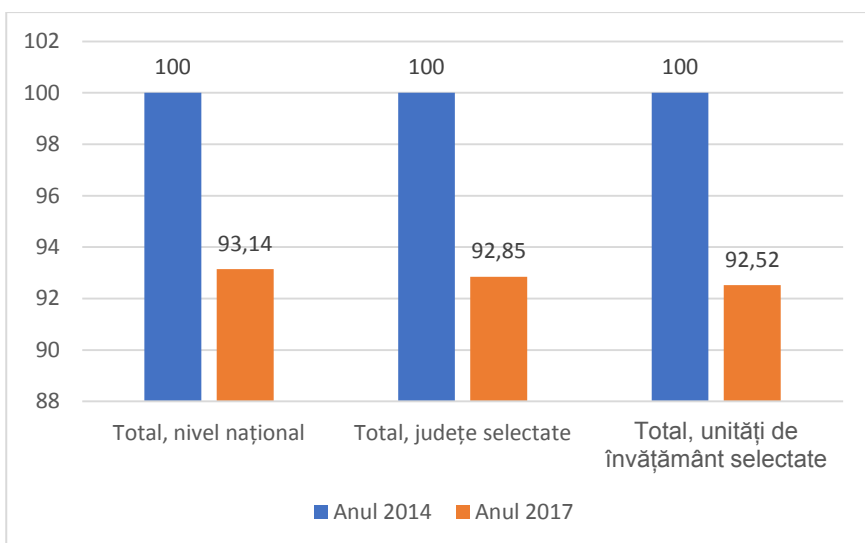
Figura 8 - Evoluția populației școlare - copii înscriși în grădinițe - proiecte cu beneficiar MEN

¹¹ Date cantitative din rapoarte de monitorizare și date calitative din interviuri și focus-groups.

¹² Pentru aceste proiecte nu există rapoarte de monitorizare.

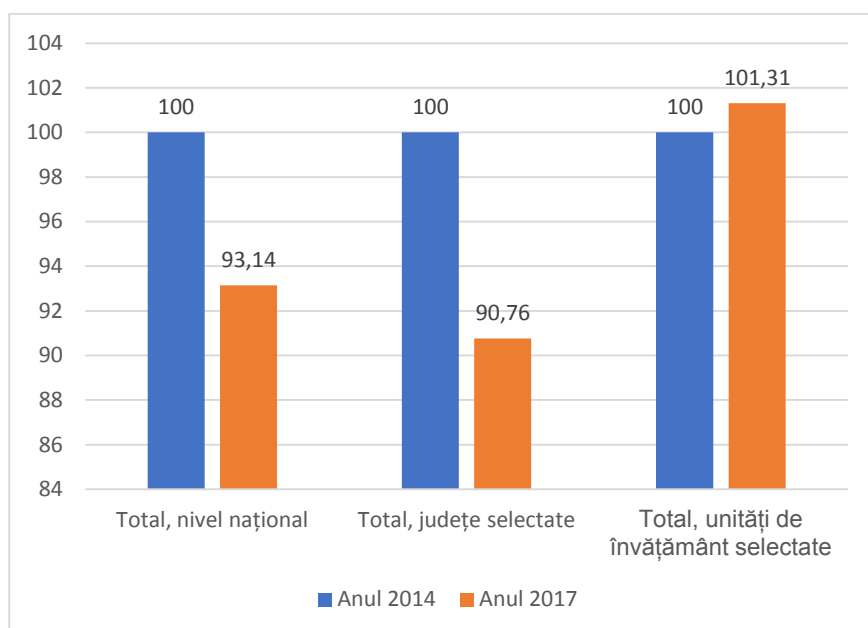
¹³ Date calitative din interviuri.

¹⁴ Unde nu au existat date referitoare la unitatea de învățământ, am considerat evoluția populației școlare la nivel de localitate, având în vedere că, în majoritatea acestor situații, există o singură unitate de învățământ în localitatea respectivă.



Sursa datelor: INS și ARACIP

Figura 9 - Evoluția populației școlare - copii înscriși în grădinițe - beneficiari UAT



Sursa datelor: INS și ARACIP

Din datele prezentate în Figurile 8 și 9 se poate observa că, pe fondul scăderii generale a populației școlare, în județele selectate pentru intervenții scăderea populației școlare a fost mai mare decât la nivel național. Pe de altă parte, se poate observa că, în timp ce, în cazul unităților de învățământ construite/ reabilite prin proiectele MEN, declinul populației școlare este chiar mai mare decât cel din județele în care se găsesc aceste unități, în situația proiectelor cu beneficiari UAT, situația este inversă: la nivelul unităților/ localităților selectate, s-a înregistrat, în perioada analizată, o creștere a populației școlare.

Pe de altă parte, putem constata că factorul demografic joacă un rol mult mai important la nivelul UAT, ceea ce arată, în opinia noastră, importanța inițiativei și a capacității administrative de la nivel local, pentru îmbunătățirea calității serviciilor educaționale.

Indicatorul de realizare imediată, aferent celor 11 proiecte care vizează investiții în grădinițe, este "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - preșcolar" În urma intervențiilor analizate, un număr de 17.958 de copii vor învăța în spații reabilite sau construite, dintre care 17.611 din regiuni mai puțin dezvoltate¹⁵, 145 de preșcolari cu dizabilități și 2808 aparținând categoriilor defavorizate.

În POR (versiunea aprobată 18 martie 2016)¹⁶, p. 68-71, valoarea finală a acestui indicator este stabilită, pentru 2023, la 24.000 de copii din regiuni mai puțin dezvoltate și 6.000 de copii în regiuni dezvoltate. Pe această bază, nivelul prognozat de realizare a acestui indicator, pe baza proiectelor aflate în implementare este prezentat în Tabelul 3.

Tabelul 3 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 11 proiecte pentru grădinițe contractate la cut-off date 25 februarie 2019

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Grup țintă POR	30.000	6000	20,00	24.000	80,00
Grup țintă - pe baza localizării geografice	17.958	317	1,77	17.641	98,23
Grup țintă - declarația beneficiarului	17.958	347	1,93	17.611	98,07

¹⁵ Operăm diferențierea, în privința realizării indicatorilor de rezultat și bugetari, întrucât în documentele oficiale ale POR, există aceste diferențieri. Pentru această diferențiere am analizat cererile de finanțare astfel: la indicatorul prestabilit aferent cererii de finanțare "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin" (pentru nivelul respectiv de învățământ), am considerat persoanele din grupul țintă ca aparținând unor regiuni mai mult sau mai puțin dezvoltate, în două ipostaze: 1. Dacă, în afara totalului persoanelor care beneficiază de intervenție, a fost completată, corespunzător, în cererea de finanțare și rubrica "Regiuni mai puțin dezvoltate". 2. Situația localității respective într-o regiune definită oficial, ca mai dezvoltată, respectiv mai puțin dezvoltată. Operăm această diferențiere întrucât nu avem informația referitoare la modul de raportare, ulterioară, a grupului țintă (după situarea unității de învățământ sau după cererea de finanțare)

¹⁶ http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar

Deci, față de grupul țintă stabilit în POR (30.000 de persoane), grupul țintă estimat că va fi realizat pe baza declarației beneficiarilor celor 11 proiecte contractate la cut-off date 25 februarie 2019 este de 17.958 de persoane, ceea ce indică un nivel de realizare a indicatorului, rezultat doar din aceste proiecte, de aproape 60%.

În privința alocărilor bugetare aferente îndeplinirii acestui obiectiv specific, pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - preșcolar", bugetele solicitate, în cele 11 cereri de finanțare analizate, comparând sumele alocate prin POR¹⁷ și cele solicitate prin cererile de finanțare, pentru grădinițe, situația este prezentată (la cursul de schimb RON/ EUR aferent lunii iulie 2019) în Tabelul 4.

Tabelul 4 - Alocările bugetare (în euro) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - preșcolar"

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Buget alocat POR	94.652.128	15.503.190	16,38	79.148.938	83,62
Buget solicitat - pe baza localizării geografice	105.113.005	2.722.083	2,59	102.390.922	97,41
Buget solicitat - declarația beneficiarului	105.113.005	2.949.821	2,81	102.163.184	97,19

Bugetul solicitat prin proiectele analizate depășește bugetul alocat inițial investițiilor în grădinițe (111% față de bugetul prognozat).

Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea gradului de cuprindere în învățământul primar și gimnazial

Și în privința investițiilor în infrastructura școlară (școli) - există cele două categorii de beneficiari, deja menționate:

- **Două proiecte au ca beneficiar MEN**, în parteneriat cu UAT respective, unul dintre cele două proiecte fiind regional (Regiunea București-Ilfov, o singură unitate de învățământ), cel de-al doilea fiind multiregional, cu investiții în celelalte șapte Regiuni de Dezvoltare. Prin POR au fost finanțate lucrări, în mare parte finalizate, reprezentând ultimele obiective de investiție prevăzute în Proiectul de Reabilitare a Infrastructurii Școlare, proiect cofinanțat de Banca Europeană de Investiții (B.E.I.), Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (B.D.C.E.) și Guvernul României în baza Acordul-cadru de împrumut

¹⁷ http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar

F/P 1.450. Perioada de implementare a acestui acord-cadru a fost 2003-2018, dar a fost prelungită până în 2019. Prin aceste proiecte, a fost solicitată rambursarea cheltuielilor eligibile realizate, atât de beneficiari, cât și de partenerii UAT, începând cu 1 ianuarie 2014, pentru obiectivele cuprinse în contractele respective de finanțare.

- **Celelalte 14 proiecte** au UAT ca beneficiari.

Ca urmare, și în acest caz există diferențe semnificative în privința factorilor contextuali:

- Proiectele care au MEN ca beneficiar au avut ca țintă construcția/ reabilitarea unor unități școlare stabilite cu mult înaintea obținerii finanțării prin POR - ceea ce explică relativa nepotrivire cu evoluțiile demografice din ultimii ani (Figurile 10 și 11). Criteriile de selecție pentru unitățile de învățământ cuprinse în erau, la momentul respectiv, cele deja menționate la paragraful anterior: numărul de copii; situarea unității în zonă defavorizată; starea necorespunzătoare a clădirii.
- Proiectele care au UAT ca beneficiari au fost selectate conform criteriilor stabilite prin POR.

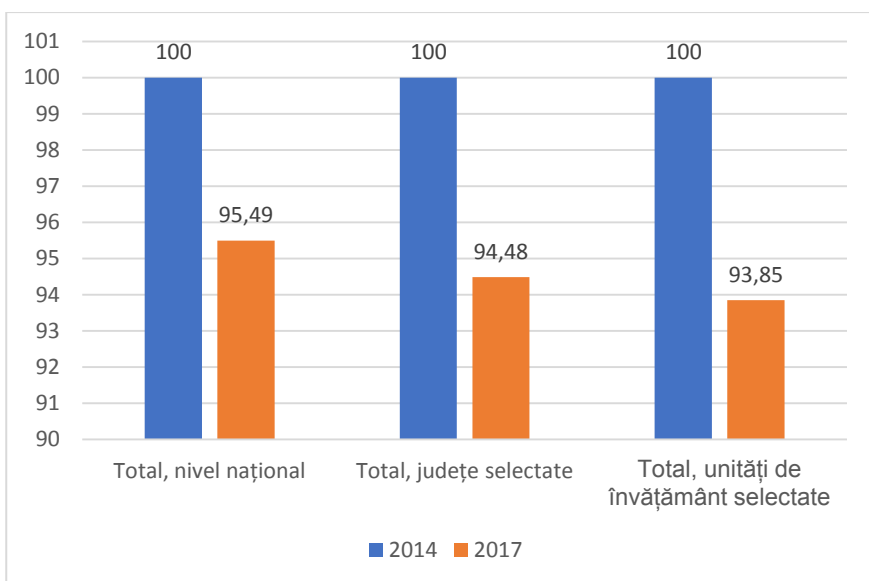
Ca urmare a acestei diferențe, vom analiza evoluția populației școlare (elevi înscriși în învățământul preuniversitar) în mod diferențiat, pentru cele două categorii mari de beneficiari.

Situația populației școlare, de nivel preuniversitar¹⁸, la nivel național, la nivelul județelor care au beneficiat de intervenții și la nivelul unităților de învățământ sau al localităților¹⁹ în care s-au realizat investițiile respective, este prezentată în Figurile 10 și 11.

Figura 10 - Evoluția populației școlare, învățământ preuniversitar - proiecte beneficiar MEN

¹⁸ Am considerat populația școlară din întregul învățământ preuniversitar, întrucât o serie de unități de învățământ au, în afara nivelurilor primar și gimnazial, și alte niveluri de învățământ. Ca urmare, de infrastructură (construită/ reabilitată) beneficiază toți elevii unității de învățământ.

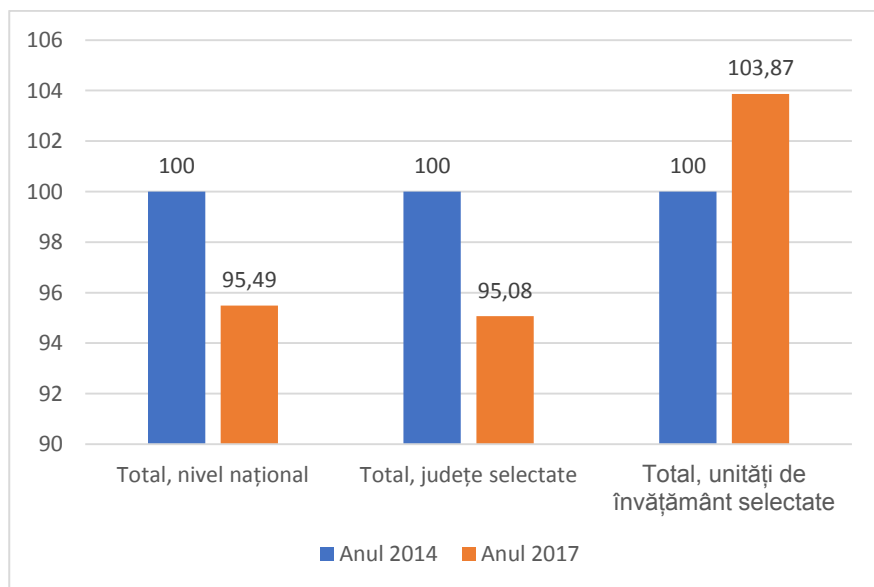
¹⁹ Unde nu au existat date referitoare la unitatea de învățământ, am considerat evoluția populației școlare la nivel de localitate, având în vedere că, în majoritatea acestor situații, există o singură unitate de învățământ în localitatea respectivă.



Sursa datelor: INS și ARACIP

Se poate observa, la fel ca în cazul construcției de grădinițe, că, pe fondul scăderii generale a populației școlare, în județele selectate pentru intervenții scăderea populației școlare a fost mai mare decât la nivel național, atât în cazul grădinițelor, cât și, mai ales, al școlilor. Pe de altă parte, se poate observa că, în timp ce, în cazul unităților de învățământ construite/ reabilitate prin proiectele MEN, declinul populației școlare este chiar mai mare decât cel din județele în care se găsesc aceste unități, în situația proiectelor cu beneficiari UAT, situația este inversă: la nivelul unităților/ localităților selectate, în perioada analizată s-a înregistrat o creștere a populației școlare.

Figura 11 - Evoluția populației școlare - învățământ preuniversitar - beneficiari UAT



Sursa datelor: INS și ARACIP

Ca și în cazul învățământului preșcolar, putem constata că factorul demografic joacă un rol mult mai important la nivelul UAT, ceea ce arată, în opinia noastră, importanța inițiativei și a capacității administrative de la nivel local, pentru îmbunătățirea calității serviciilor educaționale.

Indicatorul de realizare imediată, aferent celor 16 proiecte care vizează investiții în școli, este "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - școlar". În urma intervențiilor analizate, un număr de 25.179 de elevi vor învăța în spații reabilitate sau construite, dintre care 21.899 din regiuni mai puțin dezvoltate, 150 elevi cu dizabilități și 1.426 aparținând categoriilor defavorizate. Prin modul în care a fost alcătuit Ghidul solicitantului, aceste proiecte răspund inclusiv nevoilor educaționale ale unor grupuri vulnerabile. Un exemplu de fundamentare robustă a nevoii și a modalității de adresare a grupurilor vulnerabile îl reprezintă proiectul „Construire școală primară și gimnazială în orașul Chitila” (Anexa 8.2).

În POR (versiunea aprobată 18 martie 2016, p. 68-71), valoarea finală a acestui indicator este stabilită, pentru 2023, la 24.000 de elevi din regiuni mai puțin dezvoltate și 6.500 de elevi în regiuni dezvoltate. Pe această bază, nivelul prognozată de realizare a acestui indicator, în funcție de modul de calcul, este prezentat în Tabelul 5.

Tabelul 5 - Nivelul prognozată de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 16 proiecte pentru școli contractate la cut-off date 25 februarie 2019

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual

Grup țintă POR	30.500	6.500	21,31	24.000	78,69
Grup țintă - pe baza localizării geografice	25.179	878	3,49	24.301	96,51
Grup țintă - declarația beneficiarului	25.179	3.280	13,03	21.899	86,97

Deci, față de grupul țintă stabilit în POR (30.500 de persoane), grupul țintă estimat că va fi realizat pe baza declarației beneficiarilor celor 16 proiecte contractate la cut-off date 25 februarie 2019 este de 25.179 de persoane, ceea ce indică un nivel de realizare a indicatorului, rezultat doar din aceste proiecte, de aproape 82,55%.

În privința alocărilor bugetare aferente îndeplinirii acestui obiectiv specific, pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - școlar", bugetele solicitate, în cele 16 cereri de finanțare analizate, comparând sumele alocate prin POR²⁰ și cele solicitate prin cererile de finanțare, pentru școli (la cursul de schimb RON/EUR aferent lunii iulie 2019) situația este prezentată (la cursul de schimb RON/EUR aferent lunii iulie 2019) în Tabelul 6.

Tabelul 6 - Alocările bugetare (în EUR) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - școlar"

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Buget alocat POR	96.000.000	10.000.000	10,42	86.000.000	89,58
Buget solicitat - pe baza localizării geografice	51.555.240	5.373.754	10,42	46.181.485	89,58
Buget solicitat - declarația beneficiarului	51.555.240	18.759.653	36,39	32.795.586	63,61

Așa cum rezultă din Tabelul 6, bugetul total atras la cut-off date 25 februarie 2019 prin intermediul celor 16 proiecte reprezintă 53,7% din bugetul total alocat școlilor prin POR.

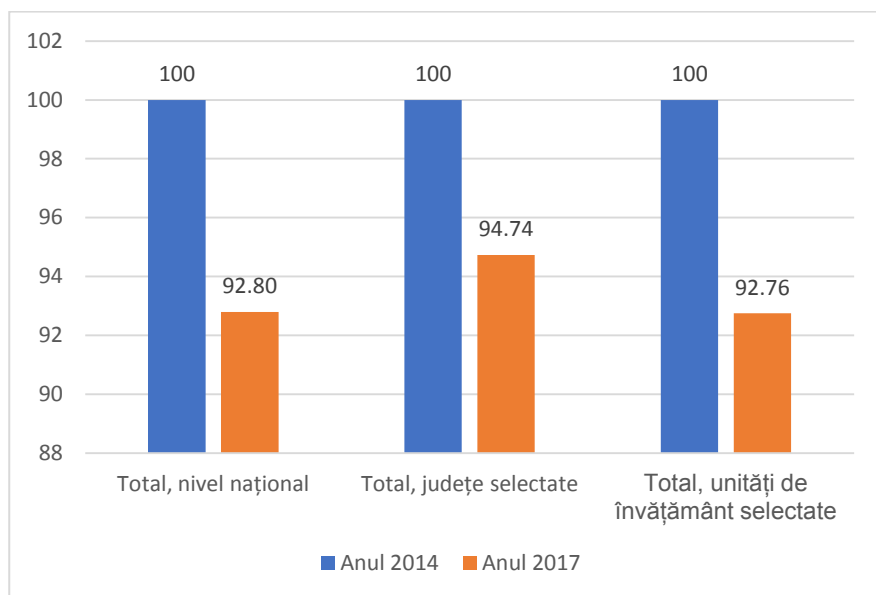
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea gradului de cuprindere în învățământul profesional și tehnic

Toate cele 6 proiecte analizate au ca beneficiar UAT. În ceea ce privește evoluția populației școlare care studiază în învățământul liceal, profesional, post-liceal și de maiștri, prezentăm, în

²⁰ http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar

Figura 12, comparativ, evoluția populației școlare la nivel național, în județele unde se află cele 6 unități de învățământ care beneficiază de intervenții prin POR, precum și la nivelul unităților respective.

Figura 12 - Evoluția populației școlare - învățământ liceal, profesional, postliceal și de maiștri (proiecte cu beneficiari UAT)



Sursa datelor: INS și ARACIP

În Figura 13 se poate observa că declinul populației școlare în județele selectate este mai mic decât cel înregistrat la nivel național, în timp ce la nivelul unităților de învățământ care au beneficiat de intervenții prin POR, declinul este similar celui înregistrat la nivel național. Având în vedere că proiectele de construcție/ reabilitare sunt în curs de realizare (niciunul nefiind finalizat), nu putem judeca, acum, intervențiile respective din această perspectivă.

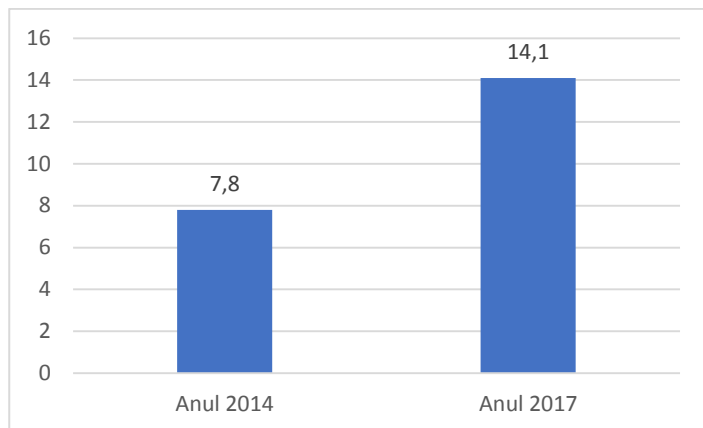
Întrucât nu avem date privind ratele brute de cuprindere la liceu - pe filiere, profiluri și specializări, putem considera că rata brută de cuprindere în învățământul profesional constituie un indicator de tip "proxy", pentru rata brută de cuprindere în învățământul profesional în sens larg (învățământ profesional, învățământ liceal tehnologic, învățământ postliceal).

După cum se poate observa în Figura 13, în ultimii ani a crescut interesul beneficiarilor de proiecte pentru acest tip de învățământ (rata brută de cuprindere devenind aproape dublă).

Indicatorul de realizare imediată, aferent celor 6 proiecte care vizează investiții în unități de învățământ profesional și tehnic, este "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ profesional și tehnic".

În urma intervențiilor analizate, un număr de 2.772 de elevi vor învăța în spații reabilitate sau construite, dintre care 238 din regiuni mai puțin dezvoltate, 18 elevi cu dizabilități și 233 aparținând categoriilor defavorizate.

Figura 13 - Rata brută de cuprindere în învățământul profesional



Sursa datelor: INS și MEN

În POR (versiunea aprobată 18 martie 2016²¹), p. 68-71, valoarea finală a acestui indicator este stabilită, pentru 2023, la 10.185 de elevi din regiuni mai puțin dezvoltate și 1940 de elevi în regiuni dezvoltate. Pe această bază, nivelul prognozat de realizare a acestui indicator, în funcție de modul de calcul este prezentat în Tabelul 7.

Tabelul 7 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 6 proiecte pentru învățământul profesional și tehnic la cut-off date 25 februarie 2019

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Grup țintă POR	12.125	1.940	16,00	10.185	84,00
Grup țintă - pe baza localizării geografice	2.772	1.115	40,22	1.657	59,78
Grup țintă - declarația beneficiarului	2.772	2.534	91,41	238	8,59

Nivelul estimat de îndeplinire a valorii țintă a indicatorului de realizare imediată pentru cele șase proiecte reprezintă 23% din cel estimat prin POR.

În privința alocărilor bugetare aferente îndeplinirii acestui obiectiv specific, pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ profesional și tehnic", bugetele solicitate, în cele 6 cereri de finanțare analizate, comparând sumele alocate

²¹ http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar

prin POR²² și cele solicitate prin cererile de finanțare, pentru școli, situația (la cursul de schimb RON/EUR aferent lunii iulie 2019) este prezentată în Tabelul 8.

Tabelul 8 - Alocările bugetare (în euro) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ profesional și tehnic"

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Buget alocat POR	31.550.000	4.550.000	14,42	27.000.000	85,58
Buget solicitat - pe baza localizării geografice	10.101.320	6.045.672	59,85	4.055.647	40,15
Buget solicitat - declarația beneficiarului	10.101.320	9.533.995	94,38	567.325	5,62

Așa cum rezultă din Tabelul 8, bugetul total solicitat la cut-off date 25 februarie 2019 prin cele șase proiecte contractate reprezintă **32% din bugetul alocat acestui tip de intervenție (OS 10.2)**.

Obiectivul specific 10.2 are ca indicator și "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățare pe tot parcursul vieții", cu grup țintă de 315 persoane pentru regiuni mai puțin dezvoltate și 60 pentru regiuni dezvoltate. Acest indicator ar urma să fie realizat prin intervențiile finanțate din alocările generale pentru acest obiectiv specific, și prezentate mai sus.

Trebuie să menționăm faptul că niciunul dintre cele 6 proiecte analizate nu include, în mod explicit, obiective de investiții asociate acestui indicator. Doar unul dintre ele menționează ca factor favorabil de context existența unui parteneriat între autoritățile locale și angajatori pentru realizarea de programe de formare profesională continuă, dar fără a corela intervenția cu acest indicator.

Deci, având în vedere exclusiv cele 6 cereri de finanțare analizate, nivelul de realizare a acestui indicator este 0 - atât în privința grupului țintă, cât și al alocărilor bugetare.

Pe de altă parte, echipamentele, atelierile și, în general, infrastructura respectivă pot fi folosite, ulterior, pentru formarea profesională continuă și, în general, pentru educația adulților, deci, rămâne ca evaluarea finală a POR să stabilească dacă infrastructura pentru învățământul profesional și tehnic a fost sau nu folosită și pentru învățarea pe tot parcursul vieții (formare profesională continuă/ educația adulților).

²² http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar

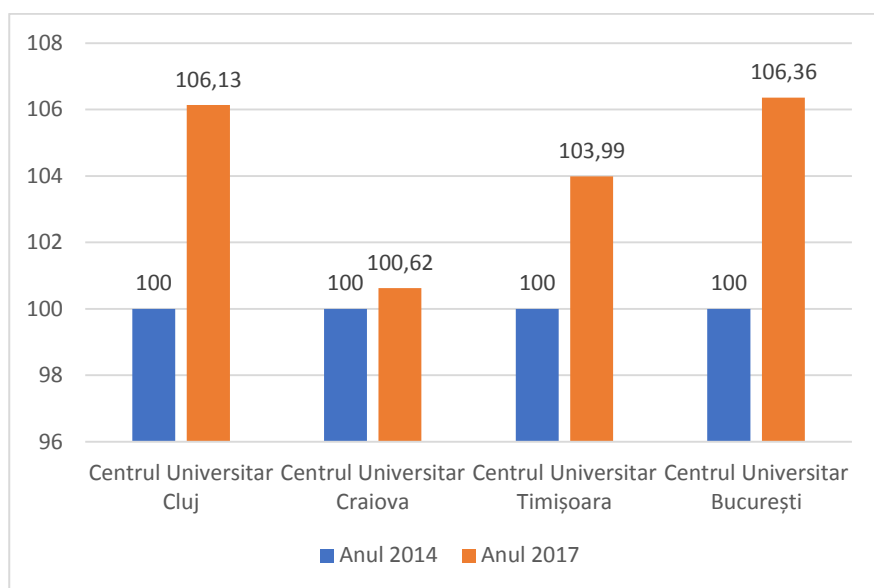
Contribuția intervențiilor finanțate din AP 10 la creșterea ponderii populației cu vârsta între 30-34 de ani cu nivel terțiar de educație

În privința învățământului superior, trebuie, întâi, făcută distincția între evoluțiile înregistrate de învățământul public, care a înregistrat o creștere a numărului de studenți în perioada avută în vedere (101,56% în 2017 față de 2014), față de cel privat, care a înregistrat o descreștere a numărului de studenți (87,1% în 2017 față de 2014).

Întrucât intervențiile, pentru OS 10.3, au vizat instituții publice, ne vom referi, pentru comparații, la cifrele aferente evoluției numărului de studenți înscriși în învățământul public.

Instituțiile de învățământ superior care au beneficiat de intervenții prin POR se află în marile orașe universitare. Ca urmare, vom face, în primul rând, o comparație între evoluția numărului de studenți la nivel național și evoluția numărului de studenți în cele patru centre universitare în care funcționează acestea.

Figura 14 - Evoluția numărului de studenți în cele patru centre universitare

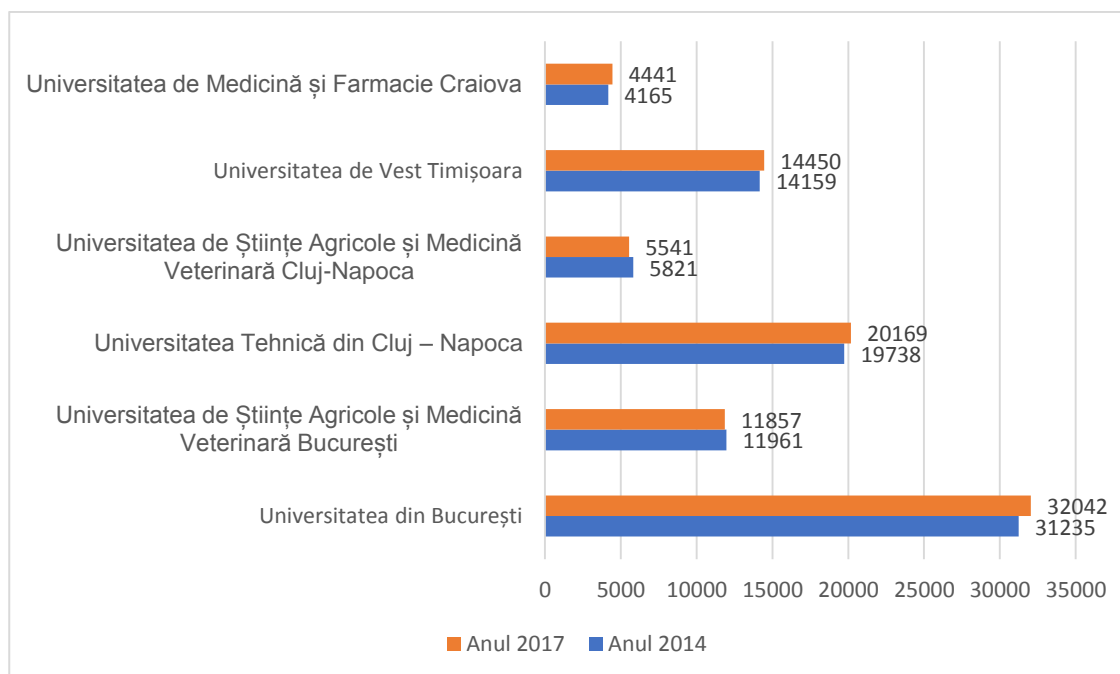


Sursa datelor: INS

Se poate observa, în Figura 14, că în trei din cele patru centre universitare (excepția fiind Centrul universitar Craiova), numărul studenților a crescut mai mult decât creșterea înregistrată la nivel național, în învățământul superior public și, ca urmare, investițiile sunt justificate și din punct de vedere demografic.

În Figura 15 se poate observa că la 4 dintre cele 6 universități, numărul de studenți înrolați (pentru programele de licență, masterat și doctorat) a crescut, acesta scăzând la cele două universități de științe agricole și medicină veterinară (posibil din cauza lipsei de atractivitate a calificărilor respective).

Figura 15 - Evoluția numărului de studenți la nivelul celor 6 instituții de învățământ superior²³ la nivelul celor 6 instituții de învățământ superior care au beneficiat de finanțare



Sursa datelor: Registrul Educațional Integrat

Indicatorul de realizare imediată, aferent celor 6 proiecte care vizează investiții în instituții de învățământ superior, este "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - universitar". În urma intervențiilor analizate, un număr de 15.718 studenți vor învăța în spații reabilitate sau construite, dintre care 4 studenți cu dizabilități și 1.792 aparținând categoriilor defavorizate.

În POR (versiunea aprobată 18 martie 2016), p. 68-71, valoarea finală a acestui indicator este stabilită, pentru 2023, la 10.000 de studenți pentru beneficiari din regiunile dezvoltate și 25.000 de studenți pentru beneficiari din regiuni mai puțin dezvoltate. Pe această bază, nivelul prognozat de realizare a acestui indicator, în funcție de modul de calcul, este prezentat în Tabelul 9.

Tabelul 9 - Nivelul prognozat de îndeplinire a indicatorului de realizare imediată rezultat din cele 6 proiecte pentru învățământul superior la cut-off date 25 februarie 2019

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Grup țintă POR	35.000	10.000	28,57	25.000	71,43

²³ Conform Registrului Educațional Integrat - <https://rei.gov.ro/statistici-universitati-13>

Grup țintă - pe baza localizării geografice	15.718	4.172	26,54	11.546	73,46
Grup țintă - declarația beneficiarului	15.718	15.718	100	0	0

Nivelul estimat de îndeplinire a valorii țintă a indicatorului de realizare imediată pentru cele șase proiecte este de **45% față de cel prognozat prin POR.**

În privința alocărilor bugetare aferente îndeplinirii acestui obiectiv specific, pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ superior", bugetele solicitate, în cele 6 cereri de finanțare analizate, comparând sumele alocate prin POR²⁴ și cele solicitate prin cererile de finanțare, pentru universități, situația este următoarea (la cursul de schimb RON/EUR aferent lunii iulie 2019).

Tabelul 10 - Alocările bugetare (în euro) aferente atingerii valorii țintă pentru indicatorul "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ superior"

	Total	Regiuni mai dezvoltate - numeric	Regiuni mai dezvoltate - procentual	Regiuni mai puțin dezvoltate - numeric	Regiuni mai puțin dezvoltate - procentual
Buget alocat POR	74.500.000	12.500.000	16,78	62.000.000	83,22
Buget solicitat - pe baza localizării geografice	22.518.357	7.809.007	34,68	14.709.349	65,32
Buget solicitat - declarația beneficiarului	22.518.357	22.518.357	100,00	0.00	0,00

Bugetul solicitat de cei șase beneficiari universități reprezintă, în general, **circa 30% din bugetul alocat, prin POR, pentru acest tip de intervenții (OS 10.3).**

c/ Rezultatele analizei (constatări)

- În general, se constată că **proiectele analizate contribuie la realizarea obiectivelor specifice ale AP 10.** Proiectele care au ca beneficiar MEN, în parteneriat cu UAT, care cumulează cea mai mare parte a bugetului aferent obiectivului specific OS 10.1 și care sunt cele mai avansate ca nivel de realizare, deja își demonstrează eficacitatea în realizarea obiectivelor de investiție, mai ales luând în considerare continuitatea procesului investițional, proiectele respective continuând și finalizând intervenții

²⁴ http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR_2014-2020_aprobat_2016.rar

anterioare. În cazul acestor proiecte, majoritatea obiectivelor de investiție sunt finalizate, o bună parte din cheltuielile realizate de beneficiar (MEN) fiind și rambursate.

- Totuși, se constată că, deocamdată (exceptând proiectele pentru grădinițe), toate celelalte categorii de investiții au **beneficiari localizați, în proporție mai mare decât prevede POR, în regiuni mai dezvoltate.**
- **Până la data limită de realizare a acestui studiu nu existau intervenții care să aibă ca țintă investiții în creșe (OS 10.1.).**
- La nivelul investițiilor în grădinițe (OS 10.1.), proiectele analizate pot contribui la realizarea indicatorului POR "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - preșcolar" în proporție de circa 60%, în condițiile în care bugetul solicitat depășește bugetul inițial alocat (111%).
- În privința investițiilor în școli (OS 10.1), proiectele analizate pot contribui la realizarea indicatorului POR "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - școlar" în proporție de peste 82%, cu un buget solicitat de aproape 60%.
- În privința investițiilor în învățământul profesional și tehnic (OS 10.2), proiectele analizate pot contribui la realizarea indicatorului POR "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățământ profesional și tehnic" în proporție de peste 23%, cu un buget solicitat de aproape 32%.
- În privința investițiilor în învățământul profesional și tehnic și în învățarea pe tot parcursul vieții (OS 10.2), **nu există proiecte care pot contribui, în mod explicit, la realizarea indicatorului POR "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - învățare pe tot parcursul vieții",** chiar dacă, implicit, infrastructura nouă/reabilitată poate fi folosită și la educația adulților (respectiv, la formarea profesională continuă).
- În privința investițiilor în învățământul superior (OS 10.3), proiectele analizate pot contribui la realizarea indicatorului POR "Capacitatea infrastructurii de educație care beneficiază de sprijin - universitar" în proporție de peste 45%, cu un buget solicitat de aproape 30%.

4.2. Întrebarea de evaluare 2: Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficace și de ce? Există exemple de bune practici privind intervențiile/ mecanismele POR în domeniul educației?

Analiza comparativă a eficacității intervențiilor în cadrul AP 10 a fost realizată pe trei dimensiuni:

- Existența diferențelor între efectele anumitor tipuri de intervenții (de exemplu, construcții, re-abilitări, dotări cu echipamente etc.);
- Existența diferențelor între efectele intervențiilor între anumite tipuri de unități de învățământ beneficiare;
- Existența de intervenții care să poată fi considerate exemple de bună practică.

a/ Date colectate

În privința investițiilor în infrastructura școlară și universitară, există cele trei categorii de beneficiari, deja menționate:

- 10 proiecte au ca beneficiar MEN prin UMPMRSU, în parteneriat cu UAT respective, prin care au fost finanțate lucrări, în mare parte finalizate, prevăzute în cele două proiecte cofinanțate de Banca Europeană de Investiții (B.E.I.), Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (B.D.C.E.) și Guvernul României.
- 23 de proiecte au UAT ca beneficiari.
- 6 proiecte au, ca beneficiari, universități.

Ca urmare, și în acest caz există diferențe semnificative în privința factorilor contextuali:

- Proiectele care au MEN ca beneficiar au avut ca țintă construcția/ reabilitarea unor unități școlare stabilite cu mult înaintea obținerii finanțării prin POR - ceea ce explică relativa nepotrivire cu evoluțiile demografice din ultimii ani (Figurile 10 și 11). Criteriile de selecție pentru unitățile de învățământ cuprinse în erau, la momentul respectiv, cele deja menționate la paragraful anterior: numărul de copii; situarea unității în zonă defavorizată; starea necorespunzătoare a clădirii.
- Proiectele care au UAT și Universități ca beneficiari au fost selectate conform criteriilor stabilite prin POR.

Pornind de la limitările, deja menționate, privind datele disponibile (mai ales date cantitative, care se referă la implementarea respectivelor proiecte), analiza realizată s-a bazat, cu precădere, pe datele colectate cu instrumente calitative

b/ Analiza datelor

Intervențiile care fac obiectul acestui raport pot fi diferențiate, în primul rând, în funcție de beneficiar, întrucât există elemente specifice determinate de **tipul de beneficiar**:

- MEN, în parteneriat cu UAT
- UAT
- Universități.

Proiectele care au MEN ca beneficiar, sunt continuări și finalizări ale altor proiecte, mai vechi, anume Proiectul privind Reforma Educației Timpurii (PRET), proiect co-finanțat de Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (B.D.C.E.) și Guvernul României în baza Acordului de Împrumut F/P -1573 - pentru grădinițe, respectiv Proiectului de Reabilitare a Infrastructurii Școlare (PRIS), proiect cofinanțat de Banca Europeană de Investiții (B.E.I.), Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (B.D.C.E.) și Guvernul României în baza Acordul-cadru de împrumut F/P 1.450.

Conform acordurilor respective de împrumut, prin aceste proiecte s-a finanțat, până la 1 ianuarie 2014, construcția/ reabilitarea/ modernizarea și mobilarea unui număr de grădinițe, respectiv de școli. Obiectivele de investiție în infrastructura educațională nefinalizate până la această dată, au fost eligibile pentru a fi finanțate prin POR, acestea fiind obiectul celor 10 proiecte gestionate de MEN.

Între elaborarea cererilor de finanțare și semnarea contractelor de finanțare, numărul unităților de învățământ cuprinse în proiectele aprobate s-a redus - dar nu cu mult - cu 2-5 unități (cu reducerea corespunzătoare a bugetelor), pentru proiectele multiregionale. Motivele acestei reduceri au vizat, de regulă, UAT partenere, care, fie nu au îndeplinit criteriile de eligibilitate stabilite (de exemplu, aveau datorii la stat), fie nu au furnizat, în termenele stabilite, documentele necesare²⁵.

Integrarea cu un alt proiect și, ca urmare a acestui fapt, continuitatea în proiectare, implementare și management, au favorizat atât planificarea, cât și managementul general al proiectului (inclusiv monitorizarea), UAT partenere, precum și unitățile de învățământ fiind deja selectate pentru această intervenție.

Țintele referitoare la obiectivele de investiție au fost foarte clare (fiind deja stabilite prin proiectele anterioare) și, analizând nivelul de îndeplinire menționat în raportul de monitorizare, considerăm că ele au fost stabilite în mod realist: graficul de implementare a fost respectat și nu există riscul ca investițiile să nu se finalizeze, o dovadă, în acest sens, fiind procentele mari de realizare, la data ultimului raport de monitorizare (30 iunie 2019): între 31,42% și 99,31%. Doar 3 din 10 proiecte au un nivel de realizare mai mic de 50%, tot trei având un nivel de realizare de peste 80% (proiectul multiregional privind școlile având procent de realizare de 99,31%).

Întrucât echipamentele achiziționate de primărie nu au făcut obiectul monitorizării din punct de vedere contabil din partea UMPMPSU, iar cheltuielile aferente acestor echipamente nu au fost solicitate a fi rambursate în cadrul Cererilor de rambursare, UMPMPSU nu deține situația echipamentelor achiziționate și nici date referitoare la acest aspect. Cea mai mare parte dintre investiții (cu cheltuielile aferente) sunt realizate, dar nu au fost incluse în cererea de rambursare.²⁶

În prezent, înregistrarea partenerilor UAT în MySMIS (precondiție pentru înregistrarea cheltuielilor UAT și pentru rambursare) este în curs, dar sunt anticipate dificultăți, mai ales în privința capacității primăriilor din UAT mici de a realiza aceste operații, existând riscul ca o parte din investițiile care intră în sarcina UAT să nu fie rambursate.²⁷

Având în vedere că, prin proiect, sunt rambursate, cu precădere, cheltuieli deja realizate, pentru contractele încheiate până la 14.09.2018, valorile introduse în cererea de finanțare au fost valorile efectiv contractate. Ca urmare, considerând și faptul că cele mai multe obiective de investiție au fost finalizate în perioada de eligibilitate a proiectului, nu există (și considerăm că nici nu vor exista) variații semnificative între bugetul aprobat al proiectului și cel executat.

Pentru toate proiectele, semnarea contractului de finanțare a fost urmată, aproape imediat, de depunerea și aprobarea unei cereri de rambursare - ceea ce denotă un management eficient al proiectului. În general (pornind de la studiile de caz analizate) putem afirma că sumele declarate neeligibile și nerambursate reprezintă un procent mic din bugetul proiectelor, principalele motive fiind: neprezentarea documentelor justificative, executarea lucrărilor în

²⁵ Interviu manageri de proiect

²⁶ Ibid.

²⁷ Interviu manageri de proiect, focus grupuri cu beneficiarii de proiecte

anul 2013 (deci, în afara perioadei de eligibilitate), diferențe de sume între documentația pe hârtie și cea din MySMIS, diferențe între valoarea facturată și valoarea lucrărilor executate etc.

Considerăm că aceste probleme sunt minore, abaterile de la proiect fiind minimale. Un factor care a contribuit la implementarea proiectului fără probleme majore l-a constituit experiența beneficiarului în astfel de proiecte (UMPMPRSU există, sub diferite denumiri, de peste 20 de ani), precum și integrarea lui într-o politică mai amplă, fiind continuarea și finalizarea altui proiect finanțat cu sprijin european. Pe de altă parte, întrucât contactul de finanțare a fost semnat la sfârșitul anului 2018, au existat întâzieri în realizarea activităților de informare și publicitate și a celor legate de managementul de proiect.

O altă problemă semnalată este cea care ține de capacitatea instituțională a partenerilor (deja menționată mai sus) - privind dificultățile de înregistrare în MySMIS și de introducere a datelor, inclusiv financiare - cu precădere din partea primăriilor din UAT de mici dimensiuni.

Proiectele cu UAT ca beneficiari au fost inițiate recent, cererile de finanțare au fost depuse în 2018, iar lucrările nu sunt finalizate, la niciunul dintre obiectivele de investiție planificate.

Fiind proiecte individuale, cu un buget relativ mic comparat cu cel al proiectelor multiregionale gestionate de MEN, aportul respectivelor investiții la realizarea obiectivelor și indicatorilor generali ai POR este, desigur, mai mic și, dat fiind stadiul incipient de realizare a respectivelor investiții (în unele cazuri, sub 1%).

Ca urmare, neavând informații privind eficacitatea și eficiența investiției (în afara estimării costului unitar), nu putem estima nici impactul real, contribuția efectivă la realizarea indicatorilor aferenți Axei 10 a POR. La această situație a contribuit și faptul că nu au existat cereri de rambursare, iar monitorizările au vizat, cu precădere, fazele inițiale de pregătire și de organizare a implementării.

Singurul element de eficacitate accesibil, în această etapă, este costul unitar (adică, suma estimată a se cheltui per membru al grupului țintă - preșcolar, elev, student), dar nici în acest caz neputând evalua acest indicator al intervenției, având în vedere diversitatea tipologiei investițiilor aferente. Reiterăm, doar, cu caracter constatativ, faptul că, la nivelul proiectelor cu beneficiar UAT costurile unitare sunt mai mari decât cele al căror beneficiar este MEN.

De asemenea, analizând localizarea proiectelor (regiuni dezvoltate/ regiuni mai puțin dezvoltate), majoritatea proiectelor au fost localizate, conform cererilor de finanțare, în regiuni mai dezvoltate, contrar spiritului POR, care favorizează investițiile în regiuni mai puțin dezvoltate.

Toate **proiectele cu Universități ca beneficiari** au fost inițiate foarte recent, cererile de finanțare au fost depuse în 2018, iar lucrările nu sunt finalizate la niciunul dintre obiectivele de investiție planificate. Ca urmare, ele prezintă caracteristici similare celor derulate de UAT:

- Fiind proiecte individuale, aportul respectivelor investiții la realizarea obiectivelor și indicatorilor generali ai POR este doar estimat.
- Sunt în stadii incipiente de realizare.

- Neavând informații privind eficacitatea și eficiența investiției (în afara estimării costului unitar), nu putem estima nici impactul real, contribuția efectivă la realizarea indicatorilor aferenți Axei 10 a POR.

Un alt element pe care l-am luat în considerare este costul pe membru al grupului țintă. În acest sens, pentru cele 9 proiecte analizate ca studii de caz:

- În cazul grădinițelor, din cele trei studii de caz analizate, costul unitar estimat este similar, atât la proiectele cu beneficiar MEN (29.665 lei/preșcolar din grupul țintă), cât și la proiectele cu UAT ca beneficiar (35.848/preșcolar, respectiv 27.283 lei/preșcolar).
- În cazul școlilor, proiectul multiregional cu MEN ca beneficiar are, de departe, cel mai mic cost unitar (4.901 lei/elev), celelalte având un cost unitar estimat de 35.803 lei/elev, respectiv de 31.171 lei/elev).
- Pentru unitățile de învățământ profesional și tehnic, considerate ca studii de caz, costul unitar estimat a fost de 10.970 lei/elev, respectiv de 7.806/elev.
- În cadrul universității considerate alese ca studiu de caz, valoarea estimată a costului unitar a fost de 5.080 lei/student.

Este evident că fiecare investiție s-a realizat în condiții specifice, începând cu terenul și terminând cu nivelul izolației termice, cu tipul de echipamente și de mobilier achiziționate. Ca urmare, oferim cifrele de mai sus doar cu titlu informativ.

Beneficiarii proiectelor²⁸, din toate categoriile menționate mai sus, au relevat o serie de puncte tari și puncte slabe ale procesului - cu precădere privind etapele de selecție a cererilor, contractare și derulate a investițiilor.

- Ca puncte tari, care contribuie la creșterea eficacității și a eficienței investițiilor, putem enumera:
 - Etapa de selecție: procesul s-a derulat fără mari probleme, eventualele neclarități au fost lămurite pe parcurs, s-au realizat modificări ale ghidurilor, în direcția clarificării unor aspecte.
 - Colaborarea bună cu unele ADR și cu AM, precum și cu MEN (în cazul proiectelor centralizate).
 - Experiența anterioară a echipei proiectului.
- Ca puncte slabe, probleme, care afectează eficacitatea și eficiența investițiilor:
 - Evaluarea tehnică a proiectelor a întâmpinat dificultăți, din cauza lipsei de personal.
 - Unele proceduri de achiziție au trebuit să fie reluate, de mai multe ori, fie din lipsa ofertanților, fie din cauza schimbării condițiilor (de exemplu, modificările salariale din domeniul construcțiilor).
 - Procedurile de afiliere a partenerilor UAT în MySMIS sunt mari consumatoare de timp.
 - Instabilitatea legislativă și diferențe de interpretare a legislației în vigoare, la nivelul localităților, județelor și regiunilor - de exemplu, în privința procedurilor ISU, DSP sau ISC.

²⁸ Interviu și focus grupuri cu beneficiarii de proiecte

Marea majoritate a factorilor interesați consultați pentru această evaluare consideră colaborarea cu AM și cu ADR ca fiind în egală măsură un punct forte și un punct slab - existând opinii diferite, în acest sens, în funcție de situația particulară a fiecărui proiect.

Din analiza datelor colectate, am reținut două exemple de bună practică în construcție școlară, întrucât, pe de o parte, **se adresează, cu precădere, grupurilor vulnerabile** (fiind, în acest sens, consonant cu spiritul POR), fiind, pe de altă parte, bine fundamentat cu ajutorul datelor demografice.

Cele două caracteristici (fundamentare pe date și focalizare pe grupuri vulnerabile) pot fi avute în vedere, ca deziderate, pentru întreaga Axă 10. Un exemplu de bună practică în acest sens îl reprezintă proiectul UAT Chitila care vizează construirea de școală primară și gimnazială (Anexa 8.2).

Caseta 1 - Exemplu de adresare a grupurilor vulnerabile - proiectul „Construire școală primară și gimnazială în orașul Chitila”

Este de reținut faptul că din populația școlară a orașului Chitila, în anul școlar 2017-2018, 26,19% (364 elevi) este reprezentant de copii care aparțin grupurilor vulnerabile: copii cu dizabilități care frecventează grădinița/ școala -10; copii din familii mono-parentale - 83; copii cu cel puțin un părinte plecat în străinătate - 52; copii cu CES declarați și certificați sau cu certificat de orientare școlară -13; copii care provin din familii cu statut socio-economic scăzut - 147. Din total, un număr de 282 sunt copii romi nedeclarați, cei mai mulți, aproximativ 41% copii din grupa de vârstă 6-10 ani, 36% fiind din grupa de vârstă 0-5 ani, și 23% cu vârsta între 11 și 15 ani. De asemenea, 22,79% dintre elevi se află în situații de risc educațional.

Din totalul copiilor înscriși într-o formă de învățământ, 9,56% dintre aceștia au avut o situație școlară slabă în iunie 2017, aceștia provenind dintr-un mediu defavorizat, însemnând că au un cel puțin un părinte plecat în străinătate, sunt în grija bunicilor, provin din familii monoparentale, provin din familii cu o situație financiară precară, din zona marginalizată a orașului (conform Atlasului Băncii Mondiale privind zonele marginalizate). Numărul de copii care au avut cel puțin o corigență este de 92 elevi, reprezentând aproximativ 5,74 % din totalul de copii înscriși în ciclurile primar și gimnazial. Pentru aceștia, în cadrul viitoarei școli care va fi realizată prin acest proiect, va fi organizat în principal programul „Școala după școală”.

Există și copii care părăsesc mai repede instituțiile de învățământ, mai ales între ciclul primar și cel gimnazial, astfel crescând rata abandonului școlar. Motivele părăsirii timpurii a școlii sunt: sărăcia, dezmembrarea familiei, modelul oferit de părinți sau frați, implicarea în activități la limita legii, intrarea timpurie pe piața muncii, pentru cei care reușesc să facă acest lucru în pofida lipsei de calificare și a faptului că nu au încă vârsta legal admisă pentru intrarea pe piața muncii. Cadrele didactice consideră că părăsirea timpurie a școlii este rezultatul „mentalității părinților”, a respectului scăzut pe care aceștia îl au față de școală. Pentru elevii cu vârsta între 12-16 ani, care au abandonat școala sau au depășit cu cel puțin 4 ani vârsta corespunzătoare clasei neabsolvite, adică aproximativ 12% din populația orașului,

cei ce se constituie ca viitoare resurse de muncă în cadrul populației active, apte de muncă dar fără o calificare, va fi organizat în cadrul școlii nou construite programul „A doua șansă”.

(Sursa: Studiul de caz pentru proiectul „Construire școală primară și gimnazială în orașul Chitila”)

Un alt caz de bună practică pe care l-am considerat îl constituie o investiție în învățământul profesional și tehnic, întrucât infrastructura respectivă poate fi folosită, ulterior, și pentru formarea profesională continuă și, în general, pentru educația adulților, contribuind la îmbunătățirea pieței muncii, cel puțin la nivel local (a se vedea și studiul de caz prezentat în Anexa 8.5).

Caseta 2 - Potențial pentru impact pe piața muncii la nivel local - cazul Colegiului Tehnic Lațcu Vodă, orașul Siret, județul Suceava

Beneficiile indirecte estimate ale acestui proiect sunt importante. Proiectul se adresează și altor entități, cum ar fi: Parcul Industrial Siret/ UAT Orașul Siret, pentru că prin creșterea calitativă a activităților educaționale și mai ales prin dotarea unității școlare cu tehnologii noi va crește nivelul de calificare al absolvenților. Prin proiect se va dezvolta forța de muncă calificată conform cerințelor pieței muncii. Firmele prezente în zonă și firmele care intenționează să investească în zonă vor avea un avantaj foarte important prin existența forței de muncă calificată și aptă să utilizeze tehnologii noi. *(Sursa: Studiul de caz pentru proiectul „Construcție și dotare ateliere, laboratoare și amfiteatru în cadrul Colegiului Tehnic Lațcu Vodă, orașul Siret, județul Suceava”)*

Această caracteristică (investiții cu adresabilitate multiplă și cu impact multi-nivellar) poate fi avută în vedere, ca deziderat, pentru întreaga Axă 10.

c/ Rezultatele analizei (constatări)

- Există diferențe semnificative între intervențiile centralizate (cum au fost cele care au MEN ca beneficiar) și cele descentralizate (cu beneficiari UAT și Universități).
- Proiectele centralizate au costuri unitare (pe preșcolar/elev/student) mai mici decât cele descentralizate.
- Fiind continuarea unor intervenții mai vechi, considerăm că, la sfârșitul perioadei de implementare a proiectelor centralizate, toate obiectivele de investiție vor fi finalizate - ceea ce nu se poate estima, în momentul de față, în privința proiectelor descentralizate.
- Lipsa monitorizării lucrărilor care sunt în sarcina autorităților administrației publice locale (la nivel de UAT beneficiar), precum și experiența și capacitatea instituțională mai reduse (de exemplu, privind înrolarea în MySMIS) pot afecta eficacitatea proiectelor descentralizate, în lipsa unui sprijin adecvat.
- Colaborarea între toți actorii esențiali (beneficiari, AM, ADR este esențială pentru realizarea obiectivelor de investiție.

- Experiența anterioară în derularea unor proiecte de investiție și existența unei resurse umane (echipa proiectului) calificate este, de asemenea, foarte importantă.
- Există o serie de obstacole în implementare (mai ales în privința respectării bugetelor aprobate și a termenelor stabilite) care privesc instabilitatea legislativă și diferențe de interpretare a legislației în vigoare, la nivelul localităților, județelor și regiunilor - de exemplu, în privința procedurilor care țin de securitatea la incendiu, sănătatea publică, disciplina în construcții.

4.3. Întrebarea de evaluare 3: Care este gradul de sustenabilitate al dimensiunii educaționale a acțiunilor promovate prin AP 10 POR?

Analiza sustenabilității intervențiilor finanțate prin AP 10 a fost realizată în relație cu următoarea dimensiune:

- Implicarea beneficiarilor în valorificarea, continuarea și abordarea integrată a rezultatelor intervenției după încetarea sprijinului financiar.

a/ Date colectate

La data acestui raport de evaluare, întrucât proiectele sunt în implementare (niciunul nefiind finalizat), nu pot fi oferite informații referitoare la modul de asigurare efectivă a sustenabilității.

Ca urmare, în afara datelor cantitative deja prezentate, mai sus, informațiile analizate provin, cu precădere, din aplicarea instrumentelor calitative de cercetare și din analiza intențiilor declarate în cererile de finanțare privind asigurarea sustenabilității de către beneficiari/parteneri.

b/ Analiza datelor

Conform cererilor de finanțare, după încetarea finanțării, rezultatele proiectelor (i.e. investițiile) se vor susține financiar prin aceleași mecanisme instituționale care funcționează și în prezent, respectiv cheltuielile administrative (și cele de investiții) vor fi acoperite din bugetul locale, din bugetul MEN, respectiv, pentru proiectele care au Universitățile ca beneficiari, din bugetele acestora. Nu vor fi necesare noi acorduri instituționale relevante cu terți pentru implementarea proiectului și pentru exploatarea facilităților.

La finalizarea proiectelor, odată cu recepția finală, se vor realiza demersurile de înregistrare a investițiilor în documentele contabile și se vor fundamenta corespunzător bugetul anului următor implementării, prin cuprinderea cheltuielilor necesare operării instalațiilor montate și a întreținerii lucrărilor efectuate și a dotărilor achiziționate. Costurile legate de operarea și întreținerea investiției au fost luate în considerare în estimările pentru perioada de după finalizarea proiectului. Beneficiarii și partenerii vor asigura, de la bugetul local, acoperirea cheltuielilor de întreținere curentă și pentru reparațiile capitale²⁹.

²⁹ Cererile de finanțare ale proiectelor contractate la cut-off date 25.02.2019

În perioada operațională, beneficiarii și partenerii vor urmări permanent funcționarea în parametri normali ai investiției, vor constata nefuncționalitățile și vor lua cu promptitudine măsuri de remediere. În acest sens, ori de câte ori se impune, beneficiarii și partenerii vor cuprinde sume în bugetele proprii și vor suporta acoperirea tuturor cheltuielilor asociate exploataării proiectului³⁰. Un exemplu privind modul în care este estimată și asumată prin contract sustenabilitatea unui proiect pentru reabilitarea unei grădinițe din mediul rural poate fi urmărit în Studiul de caz „Extindere, reabilitare, modernizare și dotare Grădinița cu program normal din sat Lungești, Comuna Lungești, Județul Vâlcea” (Anexa 8.8).

Caseta 3 - Asumarea sustenabilității la nivel local - cazul Grădinița cu program normal din sat Lungești, Comuna Lungești, Județul Vâlcea

Obiectivul de investiție se va susține financiar, după încetarea finanțării prin alocări de resurse financiare, în funcție de necesitățile apărute pe parcursul operării și întreținerii investiției. Realizarea intervențiilor prevăzute prin prezentul proiect nu numai că va reduce costurile de operare a infrastructurii vizate, diminuând, astfel, presiunea pe bugetul local (care asigură resursele financiare necesare funcționării), dar va face posibilă și funcționarea imobilului în următorii ani fără a fi necesare noi investiții semnificative pentru asigurarea eficienței termo-energetice a clădirii. Acest lucru va fi asigurat prin calitatea soluției tehnice (lucrări, materiale performante) proiectate și descrise în detaliu în cuprinsul Documentației de Avizare a Lucrărilor de Intervenție (DALI).

Din punct de vedere instituțional, sustenabilitatea proiectului „Extindere, reabilitare, modernizare și dotare Grădiniță cu program normal din sat Lungești, Comuna Lungești, județul Vâlcea” este asigurată prin prisma structurii de personal și a capacității administratorului imobilului de a mobiliza resurse umane adecvate scopului și obiectivelor proiectului.

La determinarea fluxului de numerar net s-au luat în considerare toate costurile (eligibile și neeligibile) și toate sursele de finanțare (atât pentru investiție, cât și pentru operare și funcționare). Fluxul de numerar net cumulat este zero, infrastructura supusă modernizării fiind în administrarea UAT Comuna Lungești și nu are drept scop desfășurarea unor activități generatoare venituri nete. Astfel, costurile operaționale vor fi acoperite în totalitate de venituri sub forma subvențiilor din exploatare din cadrul bugetului local al UAT Comuna Lungești în funcție de necesități.

În ceea ce privește modul în care va fi asigurată acoperirea costurilor asociate exploataării proiectului în condiții optime după încetarea finanțării solicitate, se vor constitui resurse financiare. Aceste resurse financiare necesare pentru susținerea operării și întreținerii infrastructurii supuse modernizării se constituie din subvenții din exploatare.

Astfel, după implementarea proiectului, în bugetul local vor fi cuprinse fondurile necesare întreținerii și operării Grădiniței cu Program Normal Lungești.

Se estimează că cheltuielile de întreținere și operare vor crește pe perioada de operare a

³⁰ Cererile de finanțare ale proiectelor contractate la cut-off date 25.02.2019 și interviuri cu managerii de proiect ai beneficiarilor de proiecte.

infrastructurii cu cheltuielile de mentenanță a lucrărilor propuse prin proiect astfel:

- Intervenții la fațada imobilului - din 5 în 5 ani;
- Intervenții la nivelul terasei - din 5 în 5 ani;
- Lucrări de reparații geamuri - anual, începând de la expirarea termenului de garanție;
- Lucrări de înlocuire LED-uri - anual, începând de la expirarea termenului de garanție;
- Servicii de curățare a panourilor fotovoltaice și solare.

Cheltuielile cu materii prime și materiale consumabile, cheltuielile cu apa, canalizarea, salubritatea, logistice și alte cheltuieli operaționale au fost considerate egale atât în varianta fără investiție, cât și în varianta cu investiție.

(Sursa: „Extindere, reabilitare, modernizare și dotare Grădinița cu program normal din sat Lungești, Comuna Lungești, Județul Vâlcea”)

Nevoia de estimare cât mai precisă și realistă a impactului investiției asupra bugetului local (și asupra bugetului beneficiarului, în general) este o condiție esențială a sustenabilității oricărui proiect. Fără o estimare corectă de acest tip, există pericolul inexistenței resurselor pentru exploatarea și întreținerea investiției, ceea ce poate duce la degradarea ei și la neîndeplinirea cerințelor, prevăzute în contractul de finanțare, privind sustenabilitatea. Acest accent pe o estimare cât mai precisă a resurselor necesare poate fi avută în vedere, ca deziderat, pentru întreaga Axă 10.

Din datele cantitative, deja prezentate, se poate observa că alocările financiare nu sunt, în toate cazurile, conforme priorităților naționale, proporția fondurilor alocate obiectivelor de investiții din regiuni și județe mai puțin dezvoltate fiind, în cazul OS 10.2. și OS 10.3, mai mică decât cea stabilită prin POR.

Un alt element care, în opinia participanților la interviuri și focus-groups, influențează pozitiv sustenabilitatea proiectelor, din perspectiva criteriului menționat mai sus (al implicării actorilor esențiali) este includerea intervenției din POR în proiectele de dezvoltare locală și în strategiile naționale și regionale.

c/ Rezultate în urma analizei (constatări)

- Sustenabilitatea intervențiilor poate fi asigurată dacă este susținută prin mecanisme deja existente, nefiind nevoie de crearea unor noi sau de modificarea celor existente.
- Sustenabilitatea intervențiilor poate fi sporită de un calcul cât mai precis al impactului bugetar (la nivelul beneficiarului) al costurilor necesare.
- Este nevoie de o reorientare, mai accentuală, a viitoarelor apeluri pentru Axa 10, pe regiuni mai puțin dezvoltate.
- Este important de menționat faptul că un factor care diferențiază proiectele UAT și ale universităților în direcția unei sustenabilități sporite, este integrarea acestora în proiectele de dezvoltare locală (pentru proiectele cu beneficiar UAT) sau instituțională (pentru proiectele cu beneficiar Universități).

- De asemenea, existența unor structuri școlare și universitare reabilitate, la standarde înalte, poate contribui la stoparea declinului și la stabilizarea populației școlare³¹.

4.4. Întrebarea de evaluare 4: Este sustenabilitatea efectelor diferită în funcție de anumite elemente, spre exemplu evoluția demografică, context socio-economic sau amplasare?

Au fost considerați doi factori care influențează sustenabilitatea intervențiilor:

- evoluția demografică, și
- amplasarea geografică (rural/urban)
- capacitatea beneficiarului (UAT mic/UAT mare).

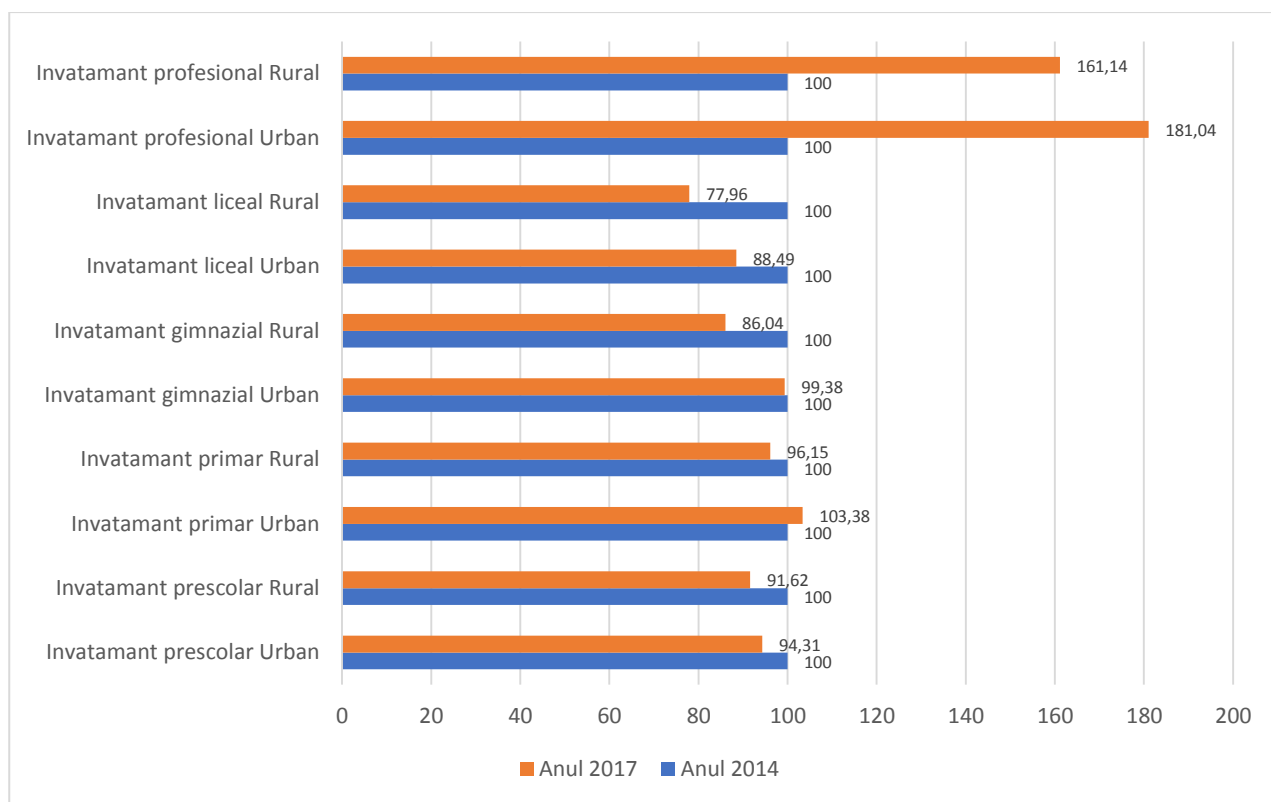
a/ Date colectate

În privința influenței factorilor externi asupra sustenabilității proiectelor, la data acestui raport de evaluare, întrucât proiectele sunt în implementare (niciunul nefiind finalizat), nu pot fi oferite decât informații preliminare și limitate. Putem, totuși, pe baza analizei datelor cantitative la care am avut acces privind evoluția populației școlare și evoluția ratei brute de cuprindere, să extragem o serie de concluzii. În Figura 16 se poate observa faptul că declinul populație școlare³² a fost mai mare în mediul rural, față de mediul urban, cea mai mare diferență putându-se constata la învățământul profesional și cel liceal.

Figura 16 - Evoluția procentuală a populației școlare, pe medii de rezidență.

³¹ Conform declarațiilor participanților la focus groups și la interviuri. Din motivele deja înfățișate, este prematură orice tentativă de evaluare efectivă a sustenabilității. Cu toate acestea, datele de teren sunt susținute și de evidențe din literatura de specialitate, așa cum am prezentat în secțiunea 3.2.

³² Declinul populației școlare s-a înregistrat la toate nivelurile de învățământ, cu excepția învățământului profesional.



Sursa: INS și ARACIP

Conform datelor de teren colectate prin interviurile și focus grupurile cu beneficiarii de proiecte una din cauzele acestei situații este, pe lângă alți factori, și calitatea slabă a infrastructurii școlare.

Ca urmare, în afara datelor cantitative deja prezentate (privind evoluțiile demografice și ale populației școlare), informațiile analizate provin, cu precădere, din aplicarea instrumentelor calitative de cercetare și din analiza intențiilor declarate în cererile de finanțare privind asigurarea sustenabilității de către beneficiari/ parteneri.

b/ Analiza datelor

Din punctul de vedere al localizării beneficiarilor în mediul rural sau urban, din cele 39 de proiecte analizate, cele 10 proiecte centralizate au ca țintă unități de învățământ preșcolar, primar și gimnazial preponderent din mediul rural (peste 80%).

Din celelalte 29 de proiecte, există:

- 1 proiect cu beneficiar UAT din mediul rural, pentru construcție / reabilitare grădinițe (OS 10.1.);
- 5 proiecte cu beneficiar UAT din mediul rural, pentru construcție / reabilitare școli (OS 10.1);
- 2 proiecte cu beneficiar UAT din mediul rural, pentru construcție / reabilitare unități de învățământ profesional și tehnic (OS 10.2)

Dacă pe dimensiunea eficacității, proiectele gestionate de MEN pot fi considerate exemple de bune practici prin integrarea cu politici / proiecte anterioare și prin experiența echipei de management de la nivelul beneficiarului, în privința sustenabilității, există o serie de semne de întrebare determinate de evoluțiile demografice. În marea majoritate a unităților de învățământ supuse intervențiilor, în perioada analizată (2014-2017) a existat un **declin al populației școlare**, una din cauze putând fi selectarea unităților de învățământ cu mult înainte de realizarea efectivă a investițiilor. Există foarte multe unități de învățământ (școli și grădinițe) care au înregistrat un declin major al populației școlare, unele (cu precădere grădinițe), ajungând la un număr de preșcolari sau elevi mai mic de 50, una dintre unități înregistrând, în 2017, mai puțin de 10 preșcolari înscriși. Reamintim faptul că aceste proiecte continuă (și finalizează) proiecte anterioare, inițiate în anul 2003, unitățile de învățământ fiind selectate, ca obiective de investiție, cu mult timp înainte de aprobarea proiectului și semnarea contractului de finanțare. Ca urmare, pe de o parte, criteriile de selecție au fost cele valabile la momentul inițial (după semnarea acordului și aprobarea acestuia, prin lege, în 2003), fiind parțial concordante cu cele aferente POR - în special cel referitor la evoluțiile demografice.

Inadecvarea la situația demografică a proiectelor inițiate în perioada anterioară de planificare (pe baza acordurilor de împrumut menționate mai sus) arată necesitatea revizuirii, cel puțin periodic, a criteriilor care au stat la baza acordării finanțării. În plus, ritmul lent de implementare a proiectelor originare a creat probleme POR 2014-2020, probleme de care nu este responsabil, dar care au fost "rostogolite" în actualul exercițiu financiar, probleme care pot pune sub semnul întrebării sustenabilitatea unor obiective de investiții. Având în vedere că, în foarte multe cazuri, regiunile și județele cele mai puțin dezvoltate au fost surse principale de migrație - atât internă, către zonele mai dezvoltate, cât și externă, către alte state membre ale Uniunii Europene, putem concluziona, pe de o parte, justetea alegerii acelor județe (cu unitățile de învățământ respective) ca ținte pentru intervenție (fiind mai puțin dezvoltate, deci, cu nevoi mai mari de investiții). Pe de altă parte, însă, se pot observa diferențe mari între regiunile de dezvoltare - ceea ce poate indica o mai bună capacitate de prognoză a evoluțiilor demografice în anumite regiuni față de celelalte.

În plus, pe baza evoluției populației școlare (cel puțin pentru unele unități de învățământ - de exemplu, cele cu o populație școlară sub 100 de elevi), pot fi ridicate semne de întrebare privind sustenabilitatea investiției, pe termen mediu și lung (v. mai jos, capitolul de Concluzii).

În schimb, proiectele cu beneficiar UAT se arată mai sustenabile, având în vedere evoluțiile demografice. În ansamblu, la nivelul localităților respective și/sau al unităților de învățământ, se înregistrează o creștere a populației școlare în perioada analizată, fiind evidentă o mai bună fundamentare a lor în acest sens.

În ceea ce privește o proiecție a evoluției populației școlare pe termen mai lung, aceasta trebuie abordată cu precauție deoarece în afara factorului demografic, există numeroși factori din sfera politicilor educaționale care influențează efectivele pe diferite niveluri de studiu. Din acest motiv și sub această rezervă am efectuat o estimare care s-a bazat pe evoluția populației de 3-19 ani (ca vârstă standard de cuprindere în sistem) și pe evoluția ratei brute de participare, reprezentând ponderea populației de vârstă respectivă cuprinsă în sistemul de educație, pe

niveluri de studiu (Anexa 10). Conform rezultatelor acestei analize, în Tabelul 11 se pot observa anumite tendințe astfel: 1/ populația școlară în învățământul preșcolar fluctuează ușor, per ansamblu rămânând relativ constantă, 2/ populația școlară la nivelul învățământului primar va fi în scădere constantă, 3/ populația școlară la nivelul învățământului gimnazial, după o ușoară scădere, va înregistra o ușoară creștere, iar 4/ în ceea ce privește învățământul liceal și cel vocațional, populația școlară va fi în creștere până în anul 2026.

Tabelul 11 - Populația școlară pe niveluri de studiu perioada 2016-2026 (mii persoane)

Ani	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
GRD	541,7	528,6	524,9	533,1	540,2	526,6	529,3	534,6	537,3	539,3	541,6
PRI	941,0	929,5	918,1	893,3	891,8	892,5	891,5	885,0	887,5	884,8	860,3
GIM	770,1	766,2	762,7	767,5	769,5	771,5	771,6	771,2	771,6	772,5	778,5
LIC	673,8	665,1	657,3	729,9	736,2	739,8	740,9	741,5	743,2	744,8	736,6
VOC	91,9	90,7	89,6	99,5	100,4	100,9	101,0	101,1	101,3	101,6	100,4

Sursa: Analiza privind prognoza populației școlare pentru 2019-2026 efectuată pentru acest studiu, în care GRD=învățământ preșcolar, PRI=învățământ primar, GIM=învățământ gimnazial, LIC=învățământ liceal și VOC=învățământ vocațional

Prin urmare, putem estima o stabilizare a nevoii de infrastructură școlară la nivelurile preșcolar și gimnazial, o ușoară scădere pentru nivelul primar și o oarecare creștere pentru învățământul liceal și vocațional. Dar, reiterăm faptul că aceste tendințe trebuie considerate cu precauție dată fiind influența importantă a schimbărilor destul de frecvente în sistemul educațional.

c/ Rezultate în urma analizei (constatări)

- Evoluțiile demografice generale au influențat negativ sustenabilitatea intervențiilor prin AP 10, mai ales a celor inițiate cu mult timp în urmă (este vorba de proiectele centralizate).
- Obiectivele de investiție, care au ca beneficiari UAT, răspund mai bine cerințelor legate de sustenabilitate, fiind elaborate pe baza unor nevoi locale, identificate inclusiv prin consultarea locuitorilor cartierelor sau localităților respective (acest lucru fiind confirmat și de analiza evoluției populației școlare prezentată anterior).
- Obiectivele de investiție în infrastructura școlară, care sunt parte a strategiilor de dezvoltare locală, au șanse mai mari de a fi sustenabile, întrucât sunt corelate cu alte obiective de investiție - de exemplu, cu drumurile de acces - și cu alte surse de finanțare din alte axe POR sau din PNDL.
- Există o proporție redusă de proiecte, care au beneficiari UAT din mediul rural - una din cauzele probabile fiind lipsa resurselor (inclusiv a capacității instituționale).
- Nevoile de infrastructură educațională sunt influențate măsurile de politică educațională cu efect asupra evoluției populației școlare.

5. Concluzii, recomandări și lecții învățate

Având în vedere obiectivele AP 10, precum și constatările rezultate în urma analizei, am extras concluziile prezentate în continuare. Având în vedere gradul de cuprindere și de aplicabilitate mai larg, ce depășește doar cadrul unei întrebări de evaluare, lecțiile învățate și recomandările sunt prezentate ulterior, acestea din urmă fiind grupate conform criteriilor de evaluare.

Concluzii

Întrebarea de evaluare 1: În ce măsură au contribuit intervențiile POR la atingerea celor trei obiective specifice în domeniul educației și a țintelor indicatorilor de rezultat aferenți?

- Intervențiile subsumate proiectelor analizate vor contribui semnificativ la realizarea OS 10.1, care se referă la investițiile în grădinițe și școli - o bună parte din buget fiind deja contractată, din acesta o proporție însemnată fiind și rambursat.
- Datele de teren indică faptul că există riscul ca în anumite situații investițiile realizate de UAT să nu fie, în totalitate, realizate (cel puțin pentru unele obiective de investiție), sau să fie destul de mult întârziate, din cauza lipsei capacității și, în special, a resurselor umane calificate necesare derulării unor astfel de proiecte. Pentru proiectele centralizate (cu MEN, ca beneficiar), a fost invocat riscul ca o parte din cheltuielile aferente UAT partenere să nu fie înregistrate în MySMIS - deci, nici rambursate - întrucât procesul de afiliere este anevoios (conform celor declarate de managerii de proiect).
- Costul unitar (per preșcolar/ elev/ student) este diferit de la un proiect la altul. Costul unitar (de ex., costul unui metru pătrat de suprafață construită) poate avea valoare indicativă numai dacă construcțiile sunt similare. Din discuțiile cu experții din administrația publică centrală, a rezultat, pe de altă parte, că impunerea unor prețuri maxime pe metrul pătrat de construcție a dus la imposibilitatea realizării unor investiții, ca urmare a diferențelor mari de condiții (cum ar fi calitatea solului, valorile medii de temperatură exterioară pe parcursul anului școlar, distanța la care trebuie transportate materialele, calitatea infrastructurii de transport etc.). Totodată, impunerea unor prețuri maxime a creat riscul ca unele investiții să fie realizate cu materiale de slabă calitate, cu efect asupra costurilor, ulterioare, de întreținere a respectivelor obiective.
- Instabilitatea legislativă afectează buna desfășurare a proiectelor aprobate. Putem menționa, aici, ca exemple de schimbări legislative care, în opinia reprezentanților beneficiarilor de proiecte, încetinesc considerabil ritmul de implementare a proiectelor:
 - Schimbările privind procedurile de achiziții publice și dificultatea acestora.
 - Schimbările majore, din ultimii ani, din legislația salarială, care au dus la creșterea costurilor reale de contractare a unor lucrări de construcție, peste nivelul anticipat în cererile de finanțare.

- Schimbările privind legislația ISU sau privind disciplina în construcții. De exemplu, lucrări începute pe baza avizelor de securitate la incendiu, emise anterior anului 2016, sunt în pericol de a nu mai primi, la finalizare, autorizația de securitate la incendiu, mai ales în condițiile în care nu pot fi alocate fonduri suplimentare pentru reproiectare sau pentru aducerea investiției la parametrii prevăzuți în noile reglementări.

Întrebarea de evaluare 2: Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficace și de ce? Există exemple de bune practici privind intervențiile/ mecanismele POR în domeniul educației?

- Întrucât toate proiectele au fost aprobate în cursul anului 2018 și niciunul dintre proiecte nu este finalizat, nu se poate estima riguros atingerea valorilor țintă, stabilite pentru indicatorii AP 10 POR, privind creșterea gradului de participare la educație (rata brută de cuprindere pentru învățământul preșcolar, primar și gimnazial, tehnic și profesional și superior). Chiar dacă putem anticipa o creștere a ratei brute de cuprindere în educație sau, cel puțin, o scădere mai puțin pronunțată a acesteia (pentru majoritatea obiectivelor de investiție), este nevoie de o evaluare ulterioară a impactului, care să utilizeze o metodologie specifică - de exemplu, analiza contrafactuală.
- Mai mult decât atât, nu se poate anticipa nici impactul evoluției negative a populației școlare, pentru toate nivelurile de învățământ, asupra ratei de participare. Până în 2017 (ultimul an pentru care INS a furnizat date statistice), scăderea populației școlare s-a corelat cu o creștere a ratei brute de cuprindere, până în 2016, după care în 2017 a urmat o scădere. Nu există suficiente date pentru a extrapola această tendință de scădere a ratei brute de cuprindere, începută în 2017 față de 2016.
- Pe baza situației proiectelor centralizate, a contat experiența echipei de management a proiectelor de infrastructură, mai ales cunoașterea temeinică a fiecărui obiectiv de investiție în parte și a legislației care favorizează sau, dimpotrivă, stânjenește derularea optimă a proiectelor respective.
- Din acest punct de vedere, UAT-urile beneficiare și parteneri se confruntă cu lipsa personalului tehnic de specialitate în domeniul construcțiilor.
- Proiectele cu beneficiari UAT și Universități (OS 10.1 cu beneficiari UAT, 10.2. cu beneficiari UAT și OS.10.3. cu beneficiari Universități), nu au putut fi evaluate din perspectiva eficacității, întrucât sunt în stadii incipiente. Ca urmare, au fost considerate intențiile referitoare la creșterea capacității de școlarizare.
- Proiectele mari centralizate (beneficiar MEN, în parteneriat cu UAT), care cumulează cea mai consistentă parte a bugetului aferent obiectivului specific OS 10.1, pot fi considerate eficace (sunt cele mai avansate, ca nivel de realizare) și eficiente (costurile unitare sunt mai mici) în realizarea obiectivelor de investiție. Majoritatea obiectivelor de investiție sunt finalizate, o bună parte din cheltuielile realizate de beneficiar (MEN) fiind și rambursate. Ca urmare, dacă ne referim strict la relația între obiective și rezultate, aceste proiecte sunt cele mai avansate.

Întrebarea de evaluare 3: Care este gradul de sustenabilitate al dimensiunii educaționale a acțiunilor promovate prin POR? (sustenabilitate)

- Pe dimensiunea educațională, proiectele sunt sustenabile. Astfel, un anumit număr de preșcolari, elevi și studenți, al căror număr chiar dacă se află în descreștere, vor învăța în clădiri renovate, care le asigură un confort și o stare de bine anterior absente, și vor beneficia de dotări suplimentare. Toate acestea, conform cercetărilor de profil, vor avea efect atât asupra participării școlare și universitare (și, implicit vor contribui la reducerea abandonului școlar/universitar), cât și asupra rezultatelor învățării. Subliniem faptul că educația este un drept fundamental și un serviciu universal, care trebuie oferit indiferent de numărul beneficiarilor direcți. Din acest punct de vedere, toate proiectele sunt necesare: copii care învață în respectivele unități de învățământ, chiar dacă numărul lor este în descreștere, vor învăța în clădiri renovate, care le asigură un confort și o stare de bine anterior absente, și vor beneficia de dotări suplimentare.
- Din acest punct de vedere, corelând proiectele care au UAT ca beneficiari, cu evoluțiile demografice, am putut constata o fundamentare mai bună a acestora pe evoluțiile demografice, unitățile de învățământ sau localitățile în care acestea sunt localizate având o evoluție pozitivă a populației școlare, tendință contrară celei de la nivel județean, regional și național.
- De asemenea, proiectele au șanse mai mari de sustenabilitate, dacă sunt parte integrantă a strategiilor de dezvoltare locală, investiția în infrastructura educațională fiind corelată cu investiția în alte domenii ale dezvoltării locale - cum ar fi infrastructura de transport și de telecomunicații, cu cea sanitară și, nu în ultimul rând, cu obiectivele de investiție din sectoarele economice, care, prin locurile de muncă create, vor contribui la stabilizarea, eventual chiar la creșterea populației și la reducerea fenomenului de migrație internă și externă.

Întrebarea de evaluare 4: Este sustenabilitatea efectelor diferită în funcție de anumite elemente, spre exemplu evoluția demografică?

- Populația școlară în unitățile de învățământ supuse intervenției s-a redus în perioada de viață a proiectului, într-o proporție chiar mai mare decât populația școlară la nivel național și al județelor din care fac parte UAT respective. Ca urmare, nu există certitudinea că unitățile de învățământ respective sunt sustenabile pe termen mediu și lung, chiar dacă, pe termen scurt, analizând tendințelor demografice, nu anticipăm probleme mari. În acest sens, pentru a crește șansele unei sustenabilități sporite, cadrul general de proiectare ar trebui flexibilizat.
- Corelarea fie cu intervențiile anterioare, fie cu planurile / strategiile naționale, regionale și locale, precum și continuitatea în privința criteriilor utilizate la selectarea unităților de învățământ supuse intervențiilor constituie un punct tare al intervențiilor. Contează, în acest sens, și experiența echipei de management de proiect - inclusiv pentru multiplicarea / scalarea intervențiilor la nivel național.

- Interesul beneficiarilor de proiecte față de învățământul profesional și tehnic (în general) este crescut³³. Ca urmare, considerăm că investițiile în infrastructura aferentă sunt sustenabile pe termen lung, mai ales dacă infrastructura creată este utilizată din perspectiva învățării pe tot parcursul vieții.

Recomandări și lecții învățate

Eficacitate

- Având în vedere costul unitar (per preșcolar/ elev/ student) foarte diferit de la un proiect la altul și fiind conștienți de diversitatea de condiții în care se realizează construcțiile aprobate prin proiectele analizate (de la calitatea terenului, la regimul termic al localităților respective), în vederea creșterii eficienței investițiilor recomandăm **realizarea unor sinteze anuale privind costurile medii pentru diferite categorii de lucrări**, ca orientare pentru realizarea procedurilor de achiziție publică.
- Este necesară asigurarea unui **sprijin tehnic suplimentar pentru beneficiarii UAT care nu au capacitate instituțională**, nici personalul necesar pentru derularea unor astfel de proiecte, cu atât mai mult cu cât preșcolarii, elevii și studenții aparținând categoriilor defavorizate sunt localizați, de regulă, în astfel de UAT.
- Este necesară asigurarea **stabilității legislative**, sau, cel puțin reducerea impactului schimbărilor legislative asupra investițiilor în curs de realizare. De exemplu, modificările aduse de Ordonanța 114/2018 necesită clarificări suplimentare în ceea ce privește modalitatea de implementare preconizată pentru fiecare dintre acestea, precum și o analiză aprofundată în ceea ce privește măsura în care respectivele modificări corespund în mod complet reglementarilor europene, precum și impactul pe care îl are asupra implementării proiectelor mari de investiție cu finanțare europeană.
- Beneficiarii sunt preocupați de reducerea birocrăției în toate etapele unui proiect. Pe baza experienței dobândită în pregătirea și implementarea de proiecte finanțate din Fonduri Structurale beneficiarii consideră că o lecție importantă care ar trebui învățată din actuala perioadă de programare ar fi aceea ca **procesul de selecție a proiectelor să fie simplificat în etapa anterioară contractării**. Astfel, eficientizarea acestui proces ar putea fi făcută prin introducerea unei etape de pre-selecție, realizată doar pe baza unei cereri mult mai simple și, abia după ce conceptul de proiect este pre-selectat, să fie solicitată documentația completă, inclusiv avizele. Aceasta ar reduce riscurile din partea potențialilor beneficiari de a investi într-o cerere complexă pentru care nu există certitudinea finanțării. În cazul avizelor, acestea având o perioadă de valabilitate destul de limitată, în situația în care proiectul nu este finanțat practic resursele investite de potențialul beneficiar în obținerea acelor avize se pierd și, mai mult decât atât, devin imputabile, în cazul unui audit al Curții de Conturi.

³³Sunt regiuni (de exemplu Regiunea Vest) în care valoarea proiectelor pentru O.S. 8.2. aflate în precontractare depășește 800% din alocarea financiară regională.

- O altă măsură de care beneficiarii ar avea nevoie pentru sporirea eficienței în implementare se referă la **reducerea birocrăției** și la **îmbunătățirea modului de funcționare al MySMIS**. În prezent se solicită ca anumite documente să fie încărcate în MySMIS de două ori, sau există documente care circulă și fizic și în format electronic. Atât beneficiarul, cât și personalul ADR consideră ca eficiența funcționării aplicației MySMIS ar trebui analizată cu atenție și sporită astfel încât aceasta să constituie un instrument care să îi ajute în mod real în desfășurarea activității.
- O fundamentare mai riguroasă pe date este un deziderat pentru apelurile ulterioare aferente Axei 10.
- Tot în privința viitoarelor apeluri, recomandăm ca investițiile care vor fi finanțate, să aibă adresabilitate multiplă (să poată fi folosite de mai multe categorii de beneficiari (de exemplu, investițiile pentru învățământul profesional și tehnic pot fi folosite și pentru formarea profesională continuă a adulților).

Sustenabilitate

- Este o nevoie evidentă de **estimare cât mai precisă și realistă a impactului** investiție asupra bugetului local (și asupra bugetului beneficiarului, în general) este o condiție esențială a sustenabilității oricărui proiect.
- Este necesară o **focalizare mai riguroasă a proiectelor**, atât a celor deja contractate, cât și, mai ales, a celor viitoare, **pe grupuri vulnerabile**.
- Pentru a pregăti o analiză riguroasă a efectelor intervenției este necesară **monitorizarea sistematică a evoluțiilor demografice la nivelul localităților și unităților de învățământ care beneficiază de această intervenție**. Pentru planificarea evaluării impactului intervenției ar trebui să fie avut în vedere să se analizeze dacă și în ce măsură existența unei infrastructuri de calitate pentru educație, a contribuit la diminuarea fenomenului migrației interne și externe.
- Vizitele de teren ale ADR-urilor, precum și cele de monitorizare ale AM POR ar trebui să includă **monitorizarea folosirii bazei materiale construite/ reabilitate**, pentru a se evita schimbarea destinației clădirilor reabilitate, mai ales în cazul grădinițelor și școlilor unde populația școlară va scădea sub 50 de preșcolari/ elevi.
- Având în vedere că evaluarea prezentă a fost realizată într-un stadiu incipient de implementare al proiectelor UAT-urilor (cele mai multe nici măcar nu se află în etapa de depunere a primei cereri de rambursare), la acest nivel putând fi obținut doar un rezultat de proces, **într-o etapă mai matură a implementării proiectelor va fi necesară realizarea unei evaluări care să urmărească cu precădere progresul indicatorilor de realizare** imediată (output) și de rezultat. De preferință această evaluare ar trebui să fie realizată după finalizarea și recepția investițiilor și să includă și corelarea rezultatelor evaluării cu evoluțiile demografice.

- Corelarea cu alte proiecte pare să contribuie la asigurarea premiselor pentru o durabilitate și un impact cât mai mari ale proiectului. Experiența unora dintre UAT-uri indică faptul că **dezvoltarea proiectelor de infrastructură educațională trebuie corelată cu alte proiecte de infrastructură** (rutieră, de transport public, de utilități), ceea ce este deosebit de important în special în cazul proiectelor implementate în cartiere noi, aflate în dezvoltare. Această corelare necesită o viziune strategică ce depășește un singur cadru de programare și continuitate în urmărirea obiectivelor strategice de dezvoltare locală.
- Pentru asigurarea unei sustenabilități sporite, având în vedere evoluția ratei brute de cuprindere, pentru fiecare nivel de învățământ, recomandăm ca, păstrând rezultatele bune privind cuprinderea copiilor în învățământul preșcolar și în cel primar și clădind intervențiile pe această evoluție pozitivă, **proiectele viitoare ar trebui să se concentreze, în viitor, mai ales pe reabilitarea infrastructurii școlare de nivel gimnazial, liceal și profesional.**
- Este necesară **flexibilitate mai mare în privința soluțiilor constructive.** Impunerea anumitor soluții constructive, în condițiile în care apar permanent tehnologii noi de construcție, mai eficiente, nu este întotdeauna de dorit. În acest sens, pe baza informațiilor colectate de la experți, ar fi de dorit o orientare pe rezultate (de exemplu, un anumit nivel de iluminare sau al temperaturii ambientale), lăsând proiectantul să găsească cea mai bună și mai eficientă soluție din punct de vedere economic.

Lecții învățate (din perspectiva eficacității și sustenabilității)

- Intervențiile care vizează furnizarea unui serviciu public, mai ales a unuiu cu caracter universal cum este cel de educație, **trebuie abordate integrat**, avându-se în vedere atât scopul acestui serviciu, cât și actorii cu atribuții legale în domeniu. În cazul de față, având în vedere că atribuțiile privind furnizarea serviciului public de educație sunt partajate între MEN, prin inspectoratele școlare și UAT, prin consiliile locale și primării, colaborarea și comunicarea între actori este imperios necesară, cu titlul permanent, nu numai în situațiile în care este necesară emiterea unui aviz. De exemplu, având în vedere evoluțiile demografice, care nu au putut fi prevăzute la momentul aprobării proiectului (și al emiterii avizelor necesare), monitorizările de parcurs și evaluările intermediare pot recomanda, beneficiarilor și partenerilor, soluții care să asigure atât eficiența, cât și sustenabilitatea investiției, **prin consultarea factorilor decizionali locali.** Acest soluții pot viza, de exemplu:
 - Dacă, la o unitate de învățământ general (primar și gimnazial), populația școlară este în scădere, poate exista soluția acreditării respectivei unități și pentru învățământul profesional, în funcție de specificul local, asigurându-se, astfel și oportunități sporite de angajare.
 - Dacă (mai ales în mediul urban) există diferențe de evoluție în dinamica populației între unități de învățământ, astfel de recomandări pot viza redesenarea circumscripțiilor școlare sau, chiar, reorganizarea întregii rețele

școlare pentru a se asigura folosirea deplină a infrastructurii reabilite (generează și o calitate sporită a vieții școlare), chiar dacă aceste decizii vor duce la desființarea unor unități - care, desigur, nu oferă condiții similare.

- **Integrarea intervențiilor este necesară atât "orizontal"** - prin corelarea, de exemplu, a intervenției în infrastructura școlară cu intervenții în domeniul angajării, reducerii sărăciei, infrastructurii de transport și privind utilitățile - **cât și "vertical"**, prin asigurarea unei succesiuni logice a intervențiilor (de exemplu, intervențiile în infrastructura de transport local și privind utilitățile, să fie anterioare construcțiilor școlare, care ar urma să beneficieze de drumurile și utilitățile respective). Cu alte cuvinte, ar fi de dorit ca aprobarea unei investiții în infrastructura de educație, să fie condiționată de existența drumurilor și a utilităților. În acest sens, considerăm necesară, inclusiv ca un criteriu de eligibilitate, evaluarea strategiei de dezvoltare locală, mai ales privind realizarea (efectivă, conform planificării) a condițiilor prealabile și a succesiunii logice a intervențiilor. Altfel, intervențiile nu vor duce la efectul scontat. De exemplu, o școală care nu are sursele stabilite de lege de alimentare cu apă și sistemele, de asemenea, prevăzute de lege, de evacuare a deșeurilor (canalizare sau fosă septică), nu va putea fi inclusă în rețeaua școlară a localității, întrucât nu va obține autorizația sanitară de funcționare. Un alt exemplu, crearea de noi spații pentru învățare, la universități, poate genera nevoia unei capacități mai mari pentru cămine și cantine, sau viceversa: capacitatea de școlarizare în amfiteatre și săli de seminar, trebuie corelată cu capacitatea atelierelor și laboratoarelor, cu locurile în cămine și cantine etc.
- **Capacitatea instituțională a beneficiarilor** (existența personalului specializat și a "know-how"-ului) pentru a scrie și realiza proiecte de o astfel de complexitate **este o condiție esențială pentru succesul intervențiilor**, atât la nivelul autorităților centrale cât și, mai ales, la nivelul autorităților locale: echipele de management care au mai conceput și realizat proiecte, au și cele mai mari șanse ca aceste proiecte să fie atât eficiente, cât și sustenabile. Pe de altă parte, se poate constata că această capacitate (inclusiv resursele disponibile pentru procurarea ei - de exemplu, pentru consultanță) lipsește tocmai acolo unde este mai mare nevoie de astfel de intervenții, anume în comunitățile unde un procent semnificativ din populație se află în situație de risc de sărăcie, marginalizare sau excludere socială. Ca urmare, există riscul ca intervențiile respective să nu atenueze disparitățile sociale, ci să le adâncească, prin faptul că finanțarea se acordă tot în comunitățile care deja au resurse și capacitate de a atrage resurse. De aceea, este necesară dezvoltarea mecanismului de asistență tehnică gratuită pentru elaborarea proiectelor, cu precădere pentru beneficiari din zonele cele mai defavorizate având în vedere, de exemplu, liste de priorități stabilite pe baza celor două Atlase ale zonelor defavorizate elaborate sub coordonarea Băncii Mondiale³⁴. În cazuri

³⁴ Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate și al Dezvoltării Umane Locale din România (2016). The World Bank - http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Minister/F6_Atlas_Rural_RO_23Mar2016.pdf; Atlasul Zonelor Urbane Marginalizate din România (2014). The World Bank - <http://documents.worldbank.org/curated/en/857001468293738087/pdf/882420WPOP1430085232B000U00900Atlas.pdf>),

extreme, poate ar fi necesară chiar externalizarea managementului acestor proiecte - având în vedere că un drept fundamental, cum este cel la educație, nu poate fi limitat din cauza lipsei de voință sau a incapacității administrației publice locale. Aceste situații pot fi identificate într-o eventuală fază de pre-selecție.

- Un element definitoriu al capacității instituționale este, în acest context, **capacitatea de administrare a documentelor și datelor necesare implementării proiectelor și raportărilor aferente**. Toți beneficiarii au acuzat birocratizarea excesivă a raportărilor (de exemplu, prin solicitarea repetată a aceluiași document, la fiecare raportare) și dificultatea lucrului cu platforma informatică aferentă (MySMIS). O debirocratizare și o informatizare mai eficientă (în privința timpului consumat pentru lucrul cu respectiva platformă) ar reduce nevoile de personal ale beneficiarilor și ar ușura elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor. De exemplu, ar fi de dorit arhivarea electronică a documentației depuse, la nivelul Autorităților de Management sau al Organismelor Intermediare, combinată cu raportarea bazată exclusiv pe progresul realizat (fără a mai fi necesară prezentarea întregii documentații a proiectului). Un foarte mare ajutor, în acest sens, ar veni de la unificarea/ interoperabilitatea sau, măcar, de la inter-comunicarea între bazele de date și de documente existente. De exemplu, autorizațiile necesare pentru investiții (de construcție, de mediu, avizul de securitate la incendiu etc.), ar putea fi verificate în bazele de date ale instituțiilor emitente, fără a mai cere beneficiarului să prezinte (și să încarce în aplicație) copii ale acestora. Sau, alt exemplu, evoluțiile demografice pot fi mai bine prognozate, prin unificarea datelor de la serviciile de evidență a populației, cu cele din SIIR sau din Revisal sau de la ANOFM. Această debirocratizare, combinată cu informatizarea proceselor, ar îmbunătăți, considerabil, și relațiile între beneficiari, e de o parte, și ADR și AM, pe de altă parte, nemaifiind necesară o dublă verificare (în aplicație și fizică) și circulația documentelor pentru a fi modificate și semnate, în forma lor fizică, atunci când se cer clarificări sau corectarea unor erori.
- Facilitarea implementării proiectelor de infrastructură poate fi realizată și prin **clarificare și stabilitate legislativă** (inclusiv în privința ghidurilor beneficiarilor și a formelor de contract) și/ sau, dacă acest lucru nu este posibil, **prin flexibilizarea cadrului de finanțare**. De exemplu, schimbările din legislația salarială, a făcut ca prețurile unor lucrări să crească, dincolo de bugetele aprobate. În acest caz, poate fi necesară, într-un termen relativ scurt, renegocierea bugetului proiectului respectiv și amendarea contractului pentru lucrările respective. De asemenea, este necesară aplicarea aceleiași legislații, pentru toată durata de viață a proiectului (aici, avem în vedere, în primul rând, legislația privind securitatea la incendiu, schimbată drastic în ultimii 2 ani: investiții care au primit aviz de securitate la incendiu, pe proiect, înainte de 2016, riscă să nu mai primească autorizația de securitate la incendiu la darea în folosință a investiției). Flexibilizarea finanțării mai este necesară și din motive tehnice: într-un proiect de renovare/ reabilitare, necesarul de lucrări este estimat, prin proiect. Dar, aproape de fiecare dată, apare nevoia unor lucrări suplimentare sau mai puține lucrări (tip de lucrări și/ sau cantitate de lucrări) - nevoi care nu au putut fi prevăzute. În

aceste situații, o alocare mai puțin rigidă a fondurilor pe categorii de lucrări, prin facilitarea mutării fondurilor de la o linie de buget la alta, ar ușura mult realizarea lucrărilor. Clarificarea legislației este necesară și pentru că, în conformitate cu declarațiile părților interesate, au existat interpretări diferite ale aceluiași cerințe la AM, ADR (inclusiv între regiuni) și beneficiari. Menționăm, aici, și nevoia de a clarifica situația patrimoniului multor UAT, mai ales în privința litigiilor privind dreptul de proprietate, precum și simplificarea legislației privind achizițiile publice.

- Există o mare nevoie de a prioritiza investițiile pe baza unor criterii clare³⁵, generându-se **liste de obiective de investiție**, care să fie finanțate, pe categorii de surse de finanțare (de exemplu, POR, PNDL etc.), în ordinea punctajelor obținute. Ca beneficiar al acestor proiecte, ar trebui să fie UAT (ca primă opțiune), dar fără a se exclude posibilitatea unor proiecte centralizate, acolo unde nu există voință sau capacitate, la nivel local.

Anexe

Anexa 1. Bibliografie

Anexa 2. Criterii de priorizare a investițiilor în infrastructura de învățământ în cadrul AP 10

Anexa 3. Ghiduri de interviu

Anexa 4. Ghid de focus grup

Anexa 5. Lista participanților la interviuri

Anexa 6. Lista participanților la focus grupuri

Anexa 7. Lista participanților la panelurile de experți

Anexa 8. Studii de caz

Anexa 9. Prezentarea generală a teoriei schimbării pentru AP 10

Anexa 10. Prognoză privind populație școlară pentru perioada 2019-2026

Anexa 11. Lista comentariilor și a modului de adresare

³⁵ Cum ar fi cele prevăzute în Strategia privind modernizarea infrastructurii educaționale 2017-2023 (proiect) - https://www.edu.ro/sites/default/files/Strategie%20SMIE_2017docx_0.pdf, cu anexele aferente.