



Sumar executiv

1. Prezentul raport de evaluare se referă la **ultimul exercițiu de evaluare a POCU în domeniul asistenței tehnice și este denumit conform contractului *Raport de Evaluare Finală POCU în Domeniul Asistenței Tehnice, împreună cu seturile de date și metadate***. Acesta este structurat pe trei teme corespunzătoare tipologiei intervențiilor finanțate prin obiectivele specifice (OS) ale Axei 7 Asistență Tehnică din cadrul POCU 2014-2020.

2. Conform Planului de Evaluare POCU, prezenta evaluare este o evaluare de tip "MESO" la nivel de program¹. Planul de evaluare prevede ca fiecare Axă Prioritară POCU să fie evaluată cel puțin o dată pe parcursul perioadei de implementare, în ceea ce privește contribuția sa la obiectivele specifice, precum și din perspectiva altor efecte generate, intenționate sau neintenționate. Evaluarea a inclus și analize la nivelul proiectelor, integrând astfel nivelul micro de analiză, prin intermediul studiilor de caz cu toate metodele și tehnicile specifice.

3. Scopul exercițiilor de evaluare este de a facilita un management informat al Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 și adoptarea deciziilor pe bază de dovezi.

4. **Exercițiul de evaluare** ce face obiectul prezentului raport de evaluare vizează o analiză detaliată a gradului de atingere a obiectivelor stabilite la nivelul Axei 7 Asistență Tehnică din POCU, la nivel teritorial, sectorial și al grupului țintă (în ceea ce privește domeniile vizate), în raport cu obiectivele specifice, alături de identificarea impactului intervențiilor finanțate până acum, respectiv stabilirea acelei părți din acest progres care se datorează exclusiv acestor intervenții susținute prin POCU.

5. Intervențiile evaluate la nivelul acestui exercițiu de evaluare, finanțate prin POCU 2014-2020 Axa 7 Asistență Tehnică, au fost grupate în **trei (3) teme de evaluare (TE)** pe care le redăm mai jos și contribuie la cele **3 Obiective Specifice (OS)** aferente acestei Axe:

- **Tema 1: Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional** (Aria de acoperire – obiectivul specific 7.1: Îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional)
- **Tema 2: Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE** (Aria de acoperire – *obiectivul specific 7.2 Îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE*)
- **Tema 3: Evaluarea contribuției POCU la creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot fi implementate cu sprijinul FSE** (Aria de acoperire: *obiectivul specific 7.3 Creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU privind activitățile care pot face obiectul FSE, valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE*)

6. Conform Caietului de Sarcini sunt prevăzute **7 întrebări de evaluare** pentru fiecare temă plus încă două suplimentare pentru Tema 1:

- *ÎE1: Care este progresul observat în zonele vizate (regiunile mai puțin și mai mult dezvoltate) și grupurile vizate în legătură cu îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa proiecte FSE în mod eficient și eficace?*
- *ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POCU?*

¹ În România sunt realizate două tipuri de evaluări și anume una de tip macro la nivelul Acordului de Parteneriat și cealaltă la nivelul fiecărui PO (MESO), continuând astfel abordarea evaluării aferente cadrului financiar precedent.

- ÎE3: În ce măsură există și alte efecte neintenționate, pozitive sau negative?
- ÎE4: În ce măsură efectul depășește ariile sau grupurile vizate de intervenție?
- ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?
- ÎE6: Ce mecanisme au facilitat/împiedicat efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?
- ÎE7: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?

7. Tema 1 aferentă OS 7.1 are prima întrebare de evaluare dedicată capacității AM și OI plus două întrebări de evaluare suplimentare dedicate gradului de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor, respectiv a gradului de eficacitate a activităților derulate de administratorii schemelor globale de granturi POCU și administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare:

- ÎE1: Care este progresul observat în ceea ce privește capacitatea AM și OI POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace PO?
- ÎE2: Care este gradul de eficacitate a mecanismelor de coordonare a politicilor de incluziune socială destinate romilor?

METODOLOGIA DE EVALUARE

8. Procesul de evaluare s-a bazat pe o combinație de metode concepute la nivelul întregii evaluări și a utilizat o abordare integrată pentru a asigura atât principiul triangulării, cât și colectarea de date și informații suficiente pentru analizele evaluării. Pe parcursul evaluării a fost acordată o importanță deosebită factorilor de context, dar și modulul în care se mențin/ s-au modificat legăturile cauzale și mecanismele de producere a rezultatelor.

9. **Metodele și instrumentele de evaluare planificate și efectiv aplicate în procesul de evaluare au inclus:** cercetarea documentară, procesarea și analiza statistică a seriilor de date – pe baza datelor contextuale colectate, interviuri, ateliere de lucru, un focus grup național ca instrument de analiză și validare a constatărilor și concluziilor, de studii de caz, sondaje de opinie, analiza factorilor din influență în mecanismul de producere a rezultatelor și a altor efecte, grafice pentru vizualizarea datelor.

10. **Perioada evaluată** a fost durata implementării **intervențiilor POCU 2014-2020 în domeniul asistenței tehnice:** de la demararea POCU până la data de referință **31.06.2023**. Acest raport se concentrează pe evaluarea POCU exercițiul 2023 (care acoperă perioada ianuarie 2021 - iunie 2023), incluzând și referințe la exercițiul de evaluare 2021 încheiat anterior. Evaluarea s-a desfășurat în perioada **martie - iulie 2023**.

LIMITĂRILE METODOLOGICE

11. Metodologia de evaluare a fost aplicată în cea mai mare parte fără dificultăți notabile în cadrul OS 7.1, ceea ce a redus limitările metodologice. Cu toate acestea, există câteva limitări semnificative cum ar fi în cazul OS 7.1 și 7.2 cea legată opțiunile limitate de alegere a proiectelor care să fie incluse în studiile de caz cu excepția proiectului ASA POCU (singurul proiect care a inclus și activități specifice pentru creșterea capacității beneficiarilor). Această limitare a survenit din cauza tipului predominant de intervenții de sprijin pentru AM și OI care au avut în principal un caracter logistic. De asemenea, gradul înalt de implicare al diferiților factori interesați în evaluare a adăugat o provocare suplimentară. În cadrul OS 7.3, limitările metodologice principale au derivat din absența informațiilor furnizate de grupurile țintă și de populație în general. Această lipsă de date a fost o provocare semnificativă în procesul de evaluare. Cu toate acestea, pentru a obține date despre percepția populației în general, s-au utilizat informațiile din Eurobarometrele periodice și dedicate.

12. Totodată, un alt aspect metodologic important rezultat încă de la nivelul exercițiului anterior de evaluare, a fost acela că, în cadrul POCU, pe baza informațiilor oferite de către AM POCU, *nu există în implementare proiecte POCU (Axele 1-7, 8, 9) finanțate prin scheme de grant global sau scheme aferente instrumentelor financiare*. Prin urmare, Întrebarea de Evaluare nr. 3 "Care a fost gradul de eficacitate a activităților derulate de: Administratorii



schemelor globale de granturi ale POCU? Administratorii schemelor aferente instrumentelor financiare?” nu a mai făcut obiectul analizelor echipei de evaluare.

ASPECTE GENERALE PRIVIND INTERVENȚIILE EVALUATE

13. În vederea asigurării unui cadru coerent și unitar de funcționare a instituțiilor responsabile cu gestionarea Fondului Social European în perioada 2014-2020, **Axa 7 de Asistență Tehnică din cadrul POCU** acoperă nevoile de finanțare pentru implementarea în bune condiții a Programului Operațional Capital Uman. În acest sens, axa de Asistență Tehnică a POCU acționează în complementaritate cu Programul Operațional Capacitate Administrativă și Programul Operațional Asistență Tehnică în ceea ce privește aranjamentele procedurale, respectiv existența unei grile de salarizare unice pentru personalul implicat în managementul și controlul FESI, existența unor criterii comune de recrutare a personalului etc.

14. Pentru Axa Prioritară Asistență Tehnică există **un singur apel pentru proiecte** (POCU/155/7/4/Operațiune aferentă Obiectiv compozit OS AT POCU care acoperă toate cele trei obiective specifice OS 7.1/7.2/7.3)), aflat încă în derulare, ca urmare a faptului că este cu depunere continuă până la epuizarea fondurilor sau până la momentul închiderii programului operațional.

15. Până la data de referință a evaluării, respectiv 30.06.2023, au fost contractate 239 de proiecte în cadrul AP 7, pentru care datele au fost colectate în baza unui obiectiv compozit aferent tuturor celor 3 obiective specifice vizate de Temele de Evaluare. Din perspectiva distribuției numărului de proiecte pe tipuri de beneficiari eligibili pentru Axa 7, se constată că cele mai multe proiecte sunt implementate la nivel de OIR-uri (178 proiecte) cu o distribuție echilibrată și MIPE (38 proiecte), urmate de alte structuri (MDLPA, MMPS, MEC).

16. OS 7.1 a avut ca obiectiv îmbunătățirea capacității AM și OI ale POCU de a gestiona și implementa în mod eficient și eficace programul operațional, iar ca impact așteptat **o rată ridicată de absorbție a FSE** în România. Asistența acordată în cadrul OS 7.1 a inclus din prisma portofoliului de proiecte analizat sprijin financiar pentru cheltuieli administrativ/logistice ale AM și OI POCU, pentru cheltuieli cu salariile personalului propriu și contractual, finanțarea unor proiecte cu conținut tehnic (ex. introducerea datelor în SMIS, efectuarea vizitelor la fața locului, contractarea proiectelor etc.), finanțarea unor proiecte de formare pentru personal AM, OI și membri ai CM POCU, finanțarea unor proiecte pentru sprijinirea Punctului Național de Contact pentru Romi, precum și un proiect de evaluare la nivel de program.

17. Obiectivul specific 7.2 și-a propus **îmbunătățirea capacității beneficiarilor POCU de a implementa în mod eficient și eficace proiecte de tip FSE**. Acest lucru ar fi trebuit să ducă la o capacitate consolidată a beneficiarilor POCU de a implementa astfel de proiecte, cu rezultatul așteptat al unei implementări mai eficiente și eficace a acestor proiecte și, implicit, la o rată mai mare de absorbție a fondurilor europene în cadrul POCU.

18. Obiectivul specific 7.3 a avut scop principal **creșterea gradului de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari POCU** privind activitățile care pot face obiectul FSE și valorizarea și implementarea de bune practici și inițiative în domeniul FSE². Printre rezultatele așteptate s-au numărat un grad mai ridicat de informare a beneficiarilor și potențialilor beneficiari cu privire la oportunitățile oferite de POCU și modalitățile de accesare a fondurilor FSE, precum și o creștere a conștientizării acestora cu privire la proiectele cofinanțate de Uniunea Europeană, de la 46% în 2013 la 60% în 2023.

CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE EVALUĂRII

Concluzii privind intervențiile în domeniul asistenței tehnice (OS 7.1/7.2./7.3)

² Versiunea aprobată a Programului Operațional Capital Uman-14 dec. 2020



19. În ciuda unor dificultăți inițiale similare, POCU a avut o performanță mai bună decât POSDRU. Cu toate acestea, ambele programe au avut de suferit din cauza întârzierilor inițiale, lipsei de resurse umane și accesului întârziat la asistență tehnică. În cazul POCU, întârzierile au fost adesea legate de complexitatea intervențiilor, intervențiile sistemice de tip pilot și colaborarea cu alte programe operaționale. În ansamblu, evoluția POCU în perioada 2014-2022 arată că au existat atât succese, cât și provocări, subliniind necesitatea unei gestionări atente, investițiilor în resurse umane, simplificării, automatizării și optimizării procedurilor și proceselor de lucru pentru a atinge obiectivele viitoarelor programe operaționale. Mai mult, o planificare multianuală și o monitorizare atentă ar fi putut preveni anumite probleme întâmpinate.

20. OS 7.1 a avut un impact semnificativ asupra consolidării capacității AM și OI POCU. S-au înregistrat îmbunătățiri în ceea ce privește structurile, resursele umane, sistemele și instrumentele de lucru, atât în comparație cu perioada POSDRU, cât și în comparație cu evaluarea anterioară. De asemenea, angajarea de personal contractual a contribuit semnificativ la acoperirea nevoilor de resurse umane la nivelul AM și OI, dar problema insuficienței resurselor umane rămâne o preocupare actuală, dat fiind contextul legislativ și incertitudinea privind posibilitatea de angajare a personalului contractual în viitoarea perioadă de programare. Pentru a face față acestei provocări, este necesar să se mențină și să se fidelizeze personalul permanent al AM și OI și să se extindă schema de personal atunci când acest lucru va fi posibil. Nu în ultimul rând, creșterea capacității AM și OI POCU a fost influențată și de factori precum experiența acumulată în 16 ani de funcționare și stabilitatea factorilor de conducere la nivelul OI.

21. Evaluarea capacității beneficiarilor și potențialilor beneficiari de a implementa eficient și eficace proiecte tip FSE arată o dezvoltare a acestei capacități pe parcursul perioadei de programare 2014-2020, comparativ cu perioada de programare anterioară, 2007-2013 dar nu ca efect direct al OS 7.2.. De asemenea, se constată că toate activitățile care au avut un impact direct asupra beneficiarilor au contribuit pozitiv la calitatea proiectelor în curs de implementare și, implicit, la realizarea obiectivelor și a țintelor POCU, inclusiv la gradul de absorbție a fondurilor europene la nivel de proiecte.

22. Acordul de Asistență Tehnică (ASA POCU) a jucat un rol esențial atât în consolidarea capacității AM și OI pe toate dimensiunile de capacitate - resurse umane, structuri, proceduri, sisteme și instrumente dar și a beneficiarilor și a potențialilor beneficiari de a elabora și implementa proiecte POCU.

23. Cu toate acestea, factorii cu cel mai mare impact negativ asupra progresului implementării POCU au fost lipsa de competențe adecvate a beneficiarilor, diversitatea lor și diferențele semnificative în ceea ce privește nevoile de sprijin, calitatea scăzută și frecvența redusă a activităților de sprijin furnizate de AM/OI, sarcinile excesive ale personalului OI-urilor, modificările instituționale și instabilitatea politică care s-au reflectat în schimbări frecvente ale legislației și reglementărilor. Efectele negative ale acestor factori au fost parțial compensate de intervențiile organizate prin ASA POCU și de alte acțiuni întreprinse de AM și OI-uri, în special în a doua jumătate a perioadei de programare. Sesiunile de informare, videoclipurile de instruire, actualizările și îmbunătățirile aduse Manualului Beneficiarului, precum și acțiunile de comunicare directă sau prin intermediul sistemului de helpdesk au reprezentat instrumente cu diferite grade de utilitate în sprijinirea beneficiarilor și în dezvoltarea capacității lor de a elabora și implementa proiecte POCU.

24. Una dintre cele mai semnificative realizări ale eforturilor de comunicare a fost îmbunătățirea capacității administrative a beneficiarilor POCU, o competență esențială pentru gestionarea proiectelor finanțate din fonduri europene. Aproximativ 77% dintre beneficiari consideră că peste 90% din nivelul lor actual de competență administrativă se datorează sistemului de gestionare POCU și relației acestui sistem cu beneficiarii.

25. POCU a avut un impact pozitiv semnificativ la nivel local și regional, contribuind la îmbunătățirea procesului decizional în aceste zone și având un efect de multiplicare pe orizontală asupra intervențiilor în domeniul dezvoltării capacității umane la nivel național. Mai mult, aproape două treimi dintre entități au exprimat intenția de a solicita finanțare pentru programe operaționale viitoare în domenii precum incluziunea socială, ocuparea forței de muncă sau educația. Cu toate acestea, abordarea centralizată a comunicării nu a reușit să reducă semnificativ disparitățile



regionale în evaluarea și abordarea aceluiași tipuri de proiecte sau să stimuleze colaborarea cu alte instituții în domeniul comunicării, în afara actualilor beneficiari, sau să îmbunătățească semnificativ calitatea comunicării dintre beneficiari și grupurile țintă.

RECOMANDĂRI PRIVIND INTERVENȚIILE ÎN DOMENIUL ASISTENȚEI TEHNICE

Recomandări pentru perioada de programare 2021 - 2027

26. În condițiile gestionării în perioada 2021-2027 a unui buget dublu al POEO și POIDS față de bugetul POCU, pentru a face față volumului crescut de muncă, complementar cu dimensionarea corectă a necesarului de resurse umane și cu planificarea multianuală a acestuia, este necesară simplificarea și alinierea procedurilor operaționale, optimizarea și automatizarea unor procese (în conformitate cu OUG 23/2023³), îmbunătățirea sistemului informatic, valorificarea eficientă a facilităților oferite de digitalizare și utilizarea mai extinsă a costurilor simplificate (cu o creștere a ponderii acestora în totalul categoriilor de cheltuieli). În acest mod se reduce atât povara administrativă a beneficiarilor cât și volumul de muncă la nivelul AM și în special la nivelul OI. De altfel, nivelul actual ridicat al muncii administrative la nivelul AM și OI se datorează în mare parte cerințelor administrative excesive. Prin urmare, se recomandă o **simplificare semnificativă a acestor cerințe**, în special prin trecerea la un sistem de monitorizare bazat pe rezultate în locul celui bazat pe costuri, în concordanță cu măsurile de simplificare adoptate de către Comisia Europeană pentru perioada 2021-2027⁴.

27. În acord cu cele menționate anterior, se recomandă eficientizarea sistemului de raportare MySMIS și instruirea beneficiarilor cu privire la utilizarea acestuia, pe de o parte, pentru eficientizarea procesului de raportare și, pe de altă parte, pentru reducerea volumului de lucru aferent atât organismelor intermediare cât și la nivelul beneficiarilor.

28. Viitoarele Programe Operaționale Educație și Ocupare (POEO), respectiv Incluziune și Demnitate Socială (POIDS) ar trebui să prevadă o **planificare multianuală a implementării programului** (preferabil pe întreaga perioadă de programare), cu stabilirea de ținte anuale privind valorile depunerilor de proiecte, valorile contractate, valorile plăților efectuate. De asemenea, este necesară monitorizarea progresului financiar al programului față de planul multianual stabilit, precum și identificarea și gestionarea riscurilor și identificarea măsurilor de corecție necesare.

29. Pornind de la prognoza implementării programului operațional, este necesară o **planificare multianuală a resurselor umane și materiale/financiare** la nivel AM și OI, care să includă dimensionarea adecvată a posturilor necesare. Deși prevederile OUG 34/2023 pot afecta această acțiune, recomandarea este ca planificarea resurselor și dimensionarea posturilor să fie realizate și, eventual, recalibrate odată ce schema de mărire de personal va fi posibilă.

30. Pentru a asigura un sprijin constant și structurat pentru gestionarea POEO și POIDS, se recomandă **contractarea unui proiect de asistență tehnică complex și cu o abordare integrată** care să ofere sprijin pe toate dimensiunile capacității AM și OI – resurse umane, structuri, sisteme, instrumente și proceduri –, precum și sprijin punctual în funcție de nevoile apărute pe parcursul implementării.

³ Ordonanța de Urgență 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021 – 2027. Noul act normativ simplifică modalitatea de evaluare a proiectelor, asigură derularea digitalizată a tuturor etapelor unui proiect și introduce mecanismele de interoperabilitate dedicate simplificării proceselor pe care le vor parcurge solicitanții pentru implementarea proiectelor.

⁴ Măsurile nr 31, 43, 44 din *SIMPLIFICATION HANDBOOK: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027* (European Commission, Regional and Urban Policy).



31. Se recomandă creșterea capacității Comitetului de Monitorizare a Programului Operațional Capital Uman (POCU) prin activități de formare și colaborare între membri, întrucât aceștia nu au primit formare în perioada POCU 2014-2020. De asemenea, se propune eficientizarea reuniunilor Comitetului prin prezentări mai concise și accesibile, completate de dezbateri și recomandări.

32. În legătură cu OS 7.2, se recomandă consolidarea și diversificarea inițiativelor de sprijin pentru beneficiarii și potențialii beneficiari. Sesiunile de instruire organizate în cadrul ASA au fost apreciate ca o bună practică. Această abordare ar trebui extinsă și adaptată la noile programe de tip FSE, cu o mai mare frecvență, acoperire regională și un public țintă mai larg. De asemenea, tutorialele video create în cadrul ASA și disponibile pe site-ul MIPE ar trebui să continue și să fie extinse pentru programele POEO și POIDS.

33. Se recomandă o abordare mixtă pentru comunicare - centralizată la nivelul AM pentru aspectele generale ale programelor gestionate și regională la nivelul OIR pentru aspectele specifice care țin de nevoile specifice ale beneficiarilor și potențialilor beneficiari din regiune. S-a propus dezvoltarea unui plan de comunicare integrat între AM POIDS/POEO și OI-uri, cu accent pe comunicarea online prin intermediul serviciului online de helpdesk. De asemenea, se sugerează utilizarea mijloacelor de comunicare online și a platformelor pentru a crește vizibilitatea videoclipurilor de instruire și pentru a optimiza motoarele de căutare (SEO) pentru o mai mare accesibilitate pe Google. Un portal online dedicat informării beneficiarilor ar putea fi dezvoltat pentru a oferi resurse suplimentare, exemple de cazuri practice, răspunsuri la întrebări frecvente și alte ghiduri relevante.

34. În ceea ce privește Manualul Beneficiarului, se recomandă actualizarea periodică a conținutului pentru a reflecta schimbările și nevoile beneficiarilor. Analizele periodice pentru a identifica nevoile de clarificări și instrucțiuni suplimentare ar trebui să fie efectuate în colaborare cu personalul AM și OI-uri. Această abordare ar putea contribui la o implementare mai eficientă și la o abordare unitară la nivelul organizațiilor care vor gestiona noile programe de tip FSE.

35. Recomandările pentru OS 7.3 se concentrează pe sistemul de implementare a comunicării în contextul viitoarelor programe operaționale. Se propune menținerea unei abordări integrate și centralizate în comunicare pentru a maximiza impactul alocațiilor financiare. Aceste recomandări vizează:

- Utilizarea de indicatori de realizare și rezultat comuni pentru toate programele operaționale, integrate în Strategia de Comunicare a Instrumentelor Structurale și în Planurile anuale de comunicare. Fișe descriptive ar trebui să indice clar modalitățile de colectare a datelor și frecvența colectării acestora.
- Menținerea și îmbunătățirea platformei MySMIS pentru comunicarea cu beneficiarii. Consolidarea rețelei comunicatorilor Instrumentelor Structurale la nivel național și dezvoltarea de activități și instrumente pentru a crește competențele de comunicare ale beneficiarilor în legătură cu grupurile țintă ale proiectelor.
- Implicarea ofițerilor de monitorizare și a altor specialiști în comunicare, inclusiv universități și companii private, în activități de comunicare și în rețeaua multiplicatorilor de informații despre Instrumentele Structurale. Aceasta ar ajuta la reducerea diferențelor regionale în evaluarea proiectelor similare.
- Continuarea activităților pentru a crește capacitatea administrativă a beneficiarilor și a sistemului de implementare, inclusiv din perspectiva comunicării. De asemenea, se recomandă îmbunătățirea implicării beneficiarilor în deciziile locale și regionale.