



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

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

Raport de Evaluare aferent anului 2023, inclusiv setul de date și metadatele aferente

Versiune finală

29 Septembrie 2023



## Sumar executiv

### Programul Operațional Asistență Tehnică 2014 – 2020

Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020 a fost aprobat prin decizia Comisiei Europene în Decembrie 2014. Obiectivul general al programului este asigurarea capacității și a instrumentelor necesare pentru o eficientă coordonare, gestionare și control al intervențiilor finanțate din Fonduri Europene Structurale și de Investiții (FESI), precum și pentru o implementare eficientă, bine orientată și corectă a POAT, Programului Operațional Infrastructură Mare (POIM) și a Programul Operațional Competitivitate (POC).

POAT a oferit sprijin orizontal pentru toate programele operaționale, însă a reprezentat principalul furnizor de asistență tehnică pentru programele care nu au o axă dedicată în acest sens, respectiv POIM și POC.

POAT 2014-2020 a fost structurat în trei axe prioritare (AP), cu următoarele obiective specifice (OS):

Axe Prioritare	Obiective specific
1. Întărirea capacității beneficiarilor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din FESI și diseminarea informațiilor privind aceste fonduri	1.1. Întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI de a pregăti și implementa proiecte mature
	1.2. Asigurarea transparenței și credibilității FESI și a rolului Politicii de Coeziune a UE
2. Sprijin pentru coordonarea, gestionarea și controlul FESI	2.1. Îmbunătățirea cadrului de reglementare, strategic și procedural pentru coordonarea și implementarea FESI
	2.2. Dezvoltarea și menținerea unui sistem informatic funcțional și eficient pentru FESI, precum și întărirea capacității utilizatorilor săi
3. Creșterea eficienței și eficacității resurselor umane implicate în sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI în România	3.1. Dezvoltarea unei politici îmbunătățite a managementului resurselor umane care să asigure stabilitatea, calificarea și motivarea adecvată a personalului care lucrează în cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI

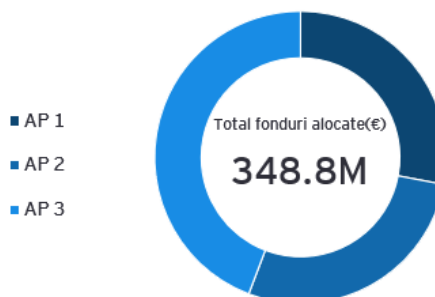
### Alocarea financiară și valoarea finanțării acordate

La 31.03.2023, programul beneficia de o alocare UE de 332,8 milioane euro. La finalul anului 2022 a existat o decizie de realocare a sumelor între Axele prioritare, respectiv alocarea pentru Axa prioritară 1 a scăzut cu 24%, sumele fiind distribuite către Axa prioritară 2 (+34%) și Axa prioritară 3 (+3%). Conform documentului de program, aceste modificări au fost cauzate de evoluțiile înregistrate în implementare și de constrângerile generate de pandemie și de contextul economic declanșat de războiul din Ucraina, care au afectat implementarea intervențiilor finanțate prin Axei 1.

Sume alocate, €



Finanțare acordată (31.03.2023)

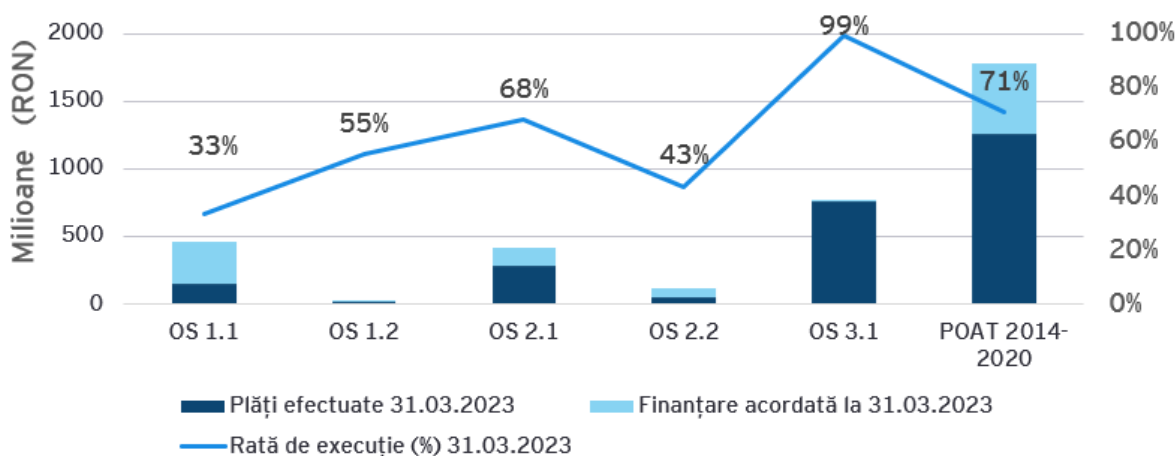


Sursa: Documentele de programare pentru POAT 2014-2020, variantele modificate prin Decizia CE 1119/18.02.2021, respectiv Decizia CE nr. 8142 / 09.11.2022, Lista proiectelor POAT contractate la 31.03.2023 puse la dispoziție de Autoritatea Contractantă

Rata de execuție – obținută prin raportarea valoarea plăților efectuate către beneficiari (atât din fonduri UE cât și de la bugetul național) la valoarea finanțării acordate (care include fonduri UE și contribuția de la bugetul național) – reflectă nivelul de implementare al proiectelor.

Analiza datelor relevă faptul că progresele înregistrate privind rata de execuție diferă în funcție de Axele Prioritare, principalii factori de influență fiind natura activităților finanțate prin fiecare AP.

Rată de execuție (%) 31.03.2023



Sursa

Lista proiectelor POAT contractate la 31.12.2021 și 31.03.2023, puse la dispoziție de Autoritatea Contractantă

Beneficiarii POAT se încadrează în următoarele tipuri:

- ▶ Instituțiile implicate în coordonarea, gestionarea și controlul FESI (MIPE, AM, OI, Autoritatea de Certificare și Plată, Autoritatea de Audit, Departamentul pentru Lupta Antifraudă, Agențiile pentru Dezvoltare Regională);
- ▶ Anumite instituții care sprijină sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor: ANAP, Ministerul Mediului, ANAR, Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Serviciul Român de Informații;
- ▶ Beneficiarii care gestionează un număr mare de proiecte finanțate prin POIM și POC (Ministerul Apelor și Pădurilor, MAI, MCSI), sau care răspund de implementarea condiționalității ex-ante 9.3 (Ministerul Sănătății) sau Asociația Agențiilor pentru Dezvoltare Regională din România ca reprezentant al agențiilor pentru dezvoltare regională și al regiunilor la nivel național și internațional care pot depune proiectele de sprijin orizontal pentru beneficiarii FESI;
- ▶ Structuri care sprijină implementarea investițiilor teritoriale integrate: Asociația pentru Dezvoltare Intercomunitară (ADI) Investiții Teritoriale Integrate (ITI) Delta Dunării.

### Temele de evaluare și întrebările de evaluare

În conformitate cu Regulamentul UE nr. 1303/2013, Planul de Evaluare POAT și logica de intervenție a programului, au fost identificate șase teme de evaluare. Specific, analiza s-a concentrat pe înțelegerea modului în care POAT a contribuit la:

- ▶ Întărirea capacității beneficiarilor FESI/ POAT, POIM și POC - Tema de evaluare 1
- ▶ Diseminarea informațiilor privind FESI/ POAT, POIM și POC - Tema de evaluare 2
- ▶ Coordonarea și controlul sistemelor FESI - Tema de evaluare 3
- ▶ Gestionarea POAT, POIM și POC - Tema de evaluare 4
- ▶ Funcționalitatea și eficiența / eficacitatea sistemului informatic - Tema de evaluare 5

► Eficiența și eficacitatea resurselor umane din sistemul FESI - Tema de evaluare 6

Pentru fiecare temă de evaluare au fost colectate date calitative și cantitative pentru a putea oferi răspunsuri comprehensive la următoarele întrebări de evaluare:

- Care este progresul atins în zonele, sectoarele și grupurile vizate în raport cu obiectivele specifice ale POAT 2014-2020? (eficacitate)
- Care este eficacitatea intervențiilor finanțate prin POAT 2014-2020? (efect brut)
- În ce măsură progresul observat este atribuit programului? (efect net)
- Există efecte neintenționate, pozitive sau negative? Aceste efecte sunt observabile pe termen scurt, mediu sau lung? (efecte neintenționate)
- Care este durabilitatea efectelor? (durabilitatea efectelor)
- Care sunt mecanismele care au facilitat/ împiedicat efectele și caracteristicile cheie contextuale ale acestora? (mecanisme)

Împreună cu acestea, evaluarea a abordat inclusiv contribuția POAT la formarea PIB și ocuparea forței de muncă. Exercițiul de evaluare a POAT 2014-2020 a fost inițiat în octombrie 2019, s-a desfășurat pe durata a patru ani și a inclus patru cicluri de evaluare.

Primul și ultimul ciclu de evaluare au abordat toate cele șase teme de evaluare, iar ciclurile doi și trei au avut în vedere contribuția POAT la întărirea capacității beneficiarilor FESI/ POAT, POIM și POC, respectiv la diseminarea informațiilor privind FESI (temele de evaluare 1 și 2).

Formularea de răspunsuri robuste la întrebările de evaluare s-a bazat pe o combinație de instrumente de colectare și analiză de date, cu obiectivul de a triangula constatările reieșite atât din surse primare, cât și secundare.

## Etapele fiecărui exercițiu de evaluare



## Condiții și limitări ale evaluării

Una dintre cele mai importate limitări identificate a fost nivelul de implementare al programului. Având în vedere că în ultimul ciclu de evaluare (având *cut off date* 31.03.2023), majoritatea proiectelor erau în implementare, analiza s-a concentrat pe probabilitatea ca POAT să genereze efecte planificate și pe factorii de risc care pot influența acesta probabilitate.

O altă provocare a fost reprezentată de disponibilitatea limitată a managerilor de proiect contactați în vederea participării la interviurile individuale organizate pentru elaborarea studiilor de caz.

Echipa de evaluare a reușit cu succes să consulte un eșantion relevant de persoane interesate. Totuși, feedbackul în procesul de validare a rezultatelor a fost limitat. În acest context, formularea de concluzii robuste și definirea de recomandări concrete s-a bazat pe datele colectate și pe triangularea informațiilor din surse diverse.

În pofida îmbunătățirilor implementate în ultimii ani în sistemul de monitorizare FESI, există încă potențial pentru îmbunătățire în ceea ce privește calitatea și acuratețea datelor. Calitatea slabă a unor seturi de date extrase din sistemul informatic a implicat un efort neanticipat de verificare și curățare a datelor utilizate în evaluare. Când acest lucru nu a fost posibil, echipa de evaluare s-a bazat exclusiv pe date primite de la Autoritatea de Management a programului.

Manageri de proiect POAT	Beneficiari activități formare	Proiecte POAT	Beneficiari FESI
<b>50</b>	<b>1700</b>	<b>80</b>	<b>4200</b>
Consultați prin sondaje în 4 cicluri de evaluare	Consultați prin sondaje în 4 cicluri de evaluare	Analizate în detaliu în studiile de caz	Consultați prin sondaje în 4 cicluri de evaluare

Un alt instrument pentru colectarea de date cantitative și calitative a fost reprezentat de cele cinci sondaje adresate managerilor de proiecte POAT, participanților la activități de training și beneficiarilor FESI. Pentru unele întrebări și unele categorii de respondenți, numărul de răspunsuri a fost limitat, ceea ce a afectat doar parțial reprezentativitatea rezultatelor. Prin compararea rezultatelor înregistrate în cele patru cicluri de evaluare, a fost posibilă identificarea de dovezi care reflectă constatările și tiparele identificate prin triangularea datelor.

## Eficacitatea intervențiilor finanțate prin POAT 2014-2020

### Progresul fizic

Analizând indicatorii programului, se poate deduce că POAT a fost în mare măsură eficient, având în vedere că pentru doi dintre indicatorii stabiliți la nivel de program, nivelul de realizare față de ținta prevăzută în documentul de programare depășește 100%. În privința indicatorului ce vizează „Proiecte care înregistrează o rată de absorbție mai mare de 70% din numărul total de proiecte a căror dezvoltare a fost susținută prin POAT”, valoarea realizată se va calcula după finalizarea proiectelor a căror dezvoltare a fost sprijinită din POAT, finanțate din POC și POIM.

### Nivel de îndeplinire a indicatorilor de rezultat

Cod indicator	Denumire indicator	Valoare de bază	Valoare așteptată prevăzută în documentul de programare	Valoare realizată	% de realizare
6S1	Proiecte care înregistrează o rată de absorbție mai mare de 70% din numărul total de proiecte a căror dezvoltare a fost susținută prin POAT	0%	75%	N/A	N/A
6S2	Nivel de conștientizare cu privire la proiecte co-finanțate de UE	46%	60%	85%	141%
6S3	Pondere beneficiarilor care consideră procedurile privitoare la FESI corespunzătoare	23,5%	75%	74%	98%
6S4	Gradul de utilizare al SMIS 2014+ pentru îndeplinirea obligațiilor de raportare la nivel de PO către CE	0%	85%	100%	118%

## Contribuția POAT la întărirea capacității beneficiarilor FESI/ POAT, POIM și POC

Proiectele finanțate au vizat creșterea capacității beneficiarilor FESI prin:

- ▶ Activități de formare și dezvoltare a capacității, inclusiv organizarea de evenimente informative;
  - ▶ Sprijin pentru pregătirea proiectului și/sau pregătirea cererilor de finanțare;
  - ▶ Cofinanțarea costurilor de personal ale structurii care coordonează instrumentul teritorial integrat.
- Pentru aproape toți indicatorii, nivelul realizării este aproape de 80% și există o probabilitate ridicată ca obiectivele să fie atinse până la sfârșitul anului 2023.
- Singurele excepții se referă la:
- ▶ Număr of Aplicații de finanțare pentru proiecte de infrastructură finanțate din POIM și POC a căror dezvoltare a fost sprijinită din POAT;
    - 60% din obiectivul programului se referă la proiectul cu codul SMIS 140564 (Asistenta pentru AM POIM în procesul de pregătire a proiectelor pentru asigurarea respectării prevederilor directivei 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică și a directivei 79/409/CEE privind conservarea păsărilor sălbatică). Bazându-ne pe informațiile colectate în timpul studiului de caz, există dovezi că obiectivul programului va fi atins până la finalul perioadei de implementare.
  - ▶ Număr de proiecte pregătite în vederea dezvoltării portofoliilor de proiecte aferente perioadei de programare 2021-2027 (indicatorul este legat de proiecte care au majoritate activităților finalizate în 2023).

## Contribuția POAT la diseminarea informațiilor privind FESI/ POAT, POIM și POC

Intervențiile POAT au vizat:

- ▶ Acțiuni de diseminare a informațiilor și publicitate referitoare la FESI în general și POAT, POIM și POC în mod particular;
- ▶ Acțiuni pentru dezvoltarea culturii de parteneriat în ceea ce privește programarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor operaționale.

Activitățile planificate privind diseminarea informațiilor referitoare la fondurile structurale au fost cele mai afectate de contextul pandemic COVID-19, dar și de blocaje și întâzieri impunând modificarea contractelor afectate, a alocării financiare și a țintelor, atât la nivel de proiecte cât și la nivel de program pentru a atinge un nivel satisfăcător de eficacitate. Sprijinul POAT pentru informare și diseminare a fost diminuat aproape la jumătate față de finanțarea inițial alocată.

Pentru satisfacerea nevoilor de diseminare a informațiilor și publicitate, beneficiarul finanțării, Direcția Generală Informare, Transparentizare și Dialog Social din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene a compensat din propriile resurse serviciile de *helpdesk*, care nu au putut fi finanțate prin contractele blocate. Situația a fost deblocată la sfârșitul anului 2021, când o nouă viziune strategică privind informarea și diseminarea a fost formulată, conducând la fluidizarea acțiunilor și crearea premiselor pentru atingerea obiectivelor revizuite la nivel de program.

Și în cazul acțiunii de dezvoltare a culturii parteneriale constrângerile pandemiei COVID au impus modificarea modului de desfășurare a unor activități concepute cu prezență fizică, la care s-au adăugat întâzieri și blocaje administrative care au condus la o scădere semnificativă a sprijinului finanțat.

Cu toate acestea, utilizarea asistenței tehnice pentru sprijinirea structurilor parteneriale s-a dovedit eficace și a fost apreciată de partenerii sociali. O mai bună adaptare la nevoile în schimbare și continuitate a asistenței sunt considerate de partenerii sociali ca esențiale pentru eficacitatea parteneriatului și dezvoltarea culturii parteneriale.

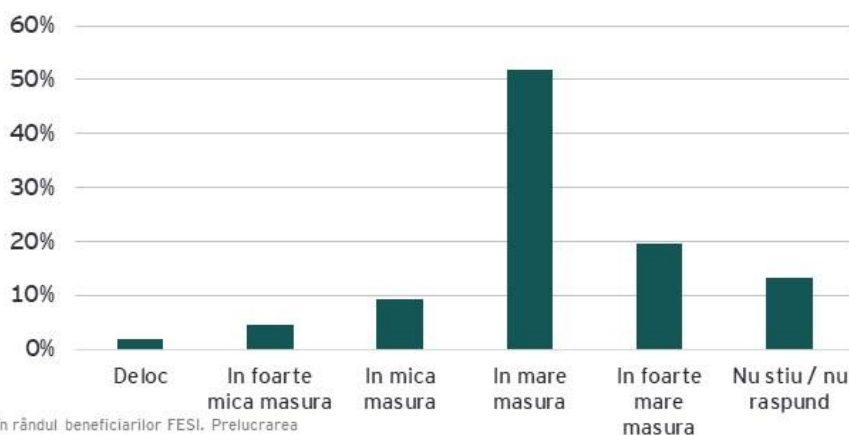
## Contribuția POAT la coordonarea și controlul FESI

Intervențiile au inclus:

- ▶ elaborarea de studii și evaluări;
- ▶ funcționarea (inclusiv aspectele logistice) a structurilor implicate în coordonarea, gestionarea și controlul FESI;

- evaluarea FESI cu sisteme de monitorizare și statistici mai bune calitativ.

Măsura în care beneficiarii consideră că procedurile privitoare la FESI sunt corespunzătoare



Sursa: Rezultatele sondajului realizat în rândul beneficiarilor FESI. Prelucrarea autorilor. Număr de respondenți N=575

Gradul de realizare a țințelor stabilite pentru indicatorii de realizare depășește 100%, obiectivele programului fiind depășite cu 9 luni înainte de finalul perioadei de implementare. Ținta pentru indicatorul de rezultat este foarte probabil să fie atinsă sau foarte aproape de a fi atinsă (sondajul arată că peste 72% dintre beneficiarii FESI consideră că procedurile de gestionare a proiectului sunt adecvate sau foarte adecvate/corespunzătoare, în raport cu obiectivul de 75%. Diferența de 3% se situează în marja de eroare a sondajului utilizat pentru acest indicator, astfel că datele permit o evaluare pozitivă a performanței programului). Acest lucru este datorat experienței acumulate atât de autoritățile programului, cât și de beneficiari.

Toate instituțiile implicate în coordonarea și controlul FESI au beneficiat de sprijin logistic și operațional în cadrul POAT. A fost acordat sprijin POAT pentru evaluare la nivelul Acordului de Parteneriat, iar implementarea recomandărilor acestor evaluări contribuie la coordonarea FESI. Pe de altă parte, structurile de coordonare a parteneriatului (CCMAP și subcomisiile tematice stabilite la nivelul Acordului de Parteneriat) au fost susținute doar indirect prin sprijinul acordat unor autorități care le compun.

### **Contribuția POAT la gestionarea POAT, POIM și POC**

Nevoia generală de a susține gestionarea POAT, POIM și POC, ca programe operaționale gestionate de structuri din cadrul Ministerului Fondurilor Europene fără o axă prioritară dedicată de asistență tehnică a fost identificată de la momentul pregătirii acestor programe operaționale. Nevoia a fost determinată de o serie de amenințări clarificate în documentele de programare, inclusiv cu ajutorul evaluării ex-ante. Astfel analizele realizate în vederea programării au evidențiat:

- În ansamblu, intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1. sunt, în mare parte, eficiente;
- Ținta indicatorului de rezultat și ținta indicatorilor de realizare au fost depășite.

Indicatorii de realizare aferenți O.S. 2.1. și-au atins țințele în proporție de peste 100%. Proiectele și-au atins țințele doar pe baza valorilor realizate până la data de 31.03.2023, însă, conform Cererilor de Finanțare/Actelor Adiționale, proiectele contractate aflate în implementare vor contribui mai mult prin realizări la valoarea indicatorilor prin realizările așteptate la nivelul acestora. Valoarea indicatorului de rezultat 6S3 este 73,56% din beneficiarii FESI care consideră procedurile privitoare la FESI corespunzătoare, reprezentând o rată de atingere a țintei de 98,08%.

### **Contribuția POAT la funcționalitatea și eficiența/eficacitatea sistemului informatic**

Intervențiile pentru dezvoltarea și menținerea unui sistem informatic funcțional și eficient pentru FESI, precum și întărirea capacității utilizatorilor săi au vizat:

- Îmbunătățirea nivelului de securitate a informației;

- ▶ Introducerea posibilității de personalizare a meniurilor sistemului pentru beneficiarii finali;
- ▶ Asigurarea compatibilității totale cu aplicațiile utilizatorilor,
- ▶ Asigurarea competențelor utilizatorilor de la toate nivelurile sistemului de implementare a FESI;
- ▶ Reînnoirea de hardware și software.

Nevoile enunțate anterior au fost adresate prin implementarea următoarelor activități:

- ▶ Îmbunătățirea capacității hardware pentru stocarea și procesarea datelor;
- ▶ Îmbunătățirea funcționalităților sistemului de monitorizare prin dezvoltarea de module noi (ex. "Cerere de Finanțare", "Contractare", "Implementare", "Achiziții" și "Comunicare").
- ▶ Asigurarea disponibilității rețelei.
- ▶ Sprijinirea utilizatorilor SMIS cu ghiduri și materiale și cu sesiuni/programe de instruire specifice.

În cadrul proiectelor finanțate s-au realizat în mare măsură toți indicatorii de performanță. Excepție face numărul de zile de formare, din cauza contextului pandemic care, *de facto*, a limitat implementarea activităților planificate care implicau prezența fizică.

### Contribuția POAT la eficiența și eficacitatea resurselor umane implicate în sistemul FESI

Intervențiile finanțate sunt de amploare și complexe, finanțării mari și a zonei largi de acoperire. Proiectele finanțate vor absorbi sumele contractate până la sfârșitul perioadei de programare.

Datele de monitorizare indică, la data de 31.03.2023, un grad ridicat de îndeplinire sau chiar depășire a țintelor pentru:

- ▶ indicatorii de performanță (numărul de zile de formare, numărul de personal din sistemul FESI al căror salariu este cofinanțat din POAT);
- ▶ indicatorii de rezultat ai programului (scorul mediu obținut în urma evaluării personalului angajat în sistemul FESI; rata medie anuală de rotație a personalului în sistemul FESI).

## Progresele observate în ceea ce privește îndeplinirea Obiectivelor Specifice ale POAT și contribuția programului

### Întărirea capacității beneficiarilor FESI

Analiza a relevat că beneficiarii FESI sunt mai bine pregătiți să identifice și să acceseze oportunități de finanțare, precum și să pregătească propuneri de proiecte de calitate cu impact strategic, comparativ cu perioada de programare 2007-2013. Acest lucru este evident când se compară nivelul valorii eligibile contractate și valoarea medie a proiectelor implementate. Beneficiarii înșiși consideră că sunt capabili să:

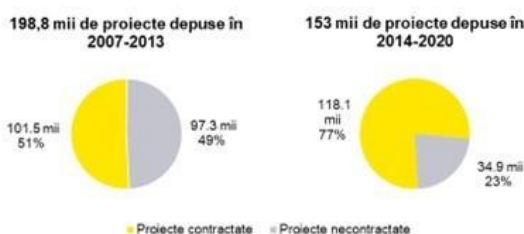
- ▶ identifice mai ușor oportunități de finanțare;
- ▶ pregătească propuneri de proiecte mai bune și mai complexe, cu mai puțin efort în termeni de timp.

Cu toate acestea, beneficiarii sunt de părere că este necesară continuarea sprijinului pentru întărirea capacității, în special în perioada de implementare a proiectelor.

Valoare eligibilă contractată și valoare medie a proiectelor



RATA DE CONTRACTARE

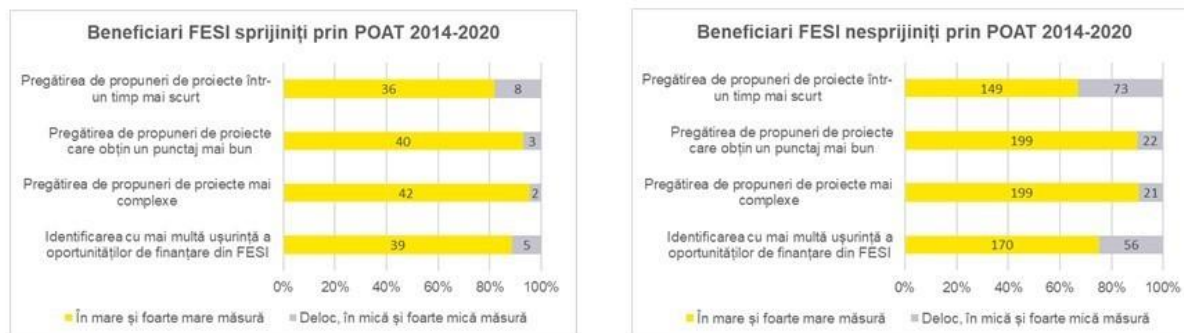




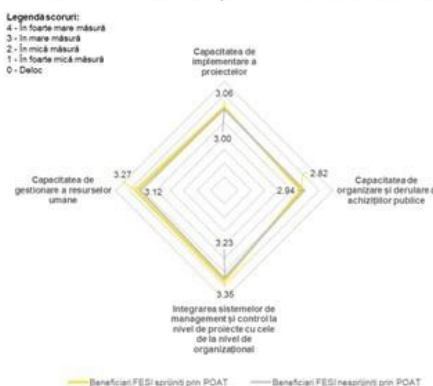
Deși 70% dintre proiectele care vizează întărirea capacității beneficiarilor se află încă în implementare, consultarea părților interesate și studiile de caz au indicat că POAT a avut un rol esențial în creșterea capacității observate a beneficiarilor FESI.

Când au fost comparate răspunsurile colectate de la beneficiarii FESI care au beneficiat de sprijinul POAT cu cele ale beneficiarilor care nu au primit acest sprijin, devine evident că programul a contribuit la această evoluție.

### Evoluția capacității de a identifica și pregăti propuneri de calitate și cu impact strategic în perioada 2014-2020 comparativ 2007-2013



### Eficiența în implementarea proiectelor. Îmbunătățirile percepute de beneficiarii FESI



### Diseminarea informațiilor referitoare la FESI

Evaluarea confirmă depășirea substanțială a țintei indicatorului de program „**Nivelul de conștientizare** al publicului larg cu privire la **FESI**”, **indicând un nivel constant ridicat** cu valori de 84% (2020), 83% (2022) și 85% (2023).

POAT a contribuit la această creștere în special prin acțiunile cu acoperire teritorială largă a publicului țintă. Cu toate acestea, contribuția ar fi putut fi mai puternică, deoarece activitățile planificate inițial a fost implementate parțial și cu o anumită discontinuitate.

În ciuda domeniului de acțiune limitat, POAT a contribuit la consolidarea cadrului de parteneriat prin activități care au vizat:

- ▶ sprijin logistic esențial în procesele de consultare;
- ▶ transpunerea prevederilor Codului European de Conduită privind Parteneriatul;
- ▶ metodologia de selecție a partenerilor pentru implementarea Acordului de Parteneriat 2021-2027.

Se evidențiază contribuția POAT la susținerea procesului de programare a perioadei 2021-2027, prin finanțarea de activități care au permis partenerilor să participe într-un proces transparent de selecție, să furnizeze opinii și comentarii la care au primit feedback personalizat. Contribuția a fost moderată din cauza extensiei limitate a



UNIUNEA EUROPEANĂ



acțiunii finanțate, unele dintre activitățile inițial planificate neputând fi implementate din cauza restricțiilor de deplasare și interacțiuni fizică generate de pandemia COVID.

### **Coordonarea și controlul FESI**

De la aprobarea POAT până în martie 2023, evaluarea a identificat o dinamică destul de accentuată a reglementărilor privind coordonarea FESI, ceea ce reflectă o preocupare pentru îmbunătățirea cadrului de reglementare, dar și o instabilitate legislativă mare, cu posibil impact în asigurarea coerenței în coordonarea FESI. Pe de altă parte, cadrul procedural pentru FESI a rămas în mare parte stabil și a permis atât autorităților, cât și beneficiarilor să acumuleze experiență și să-și îmbunătățească practicile de lucru cu fondurile structurale. POAT a contribuit la îmbunătățirea sistemului de coordonare și control FESI:

- ▶ **Indirect**, prin susținerea funcționării operaționale a unor structuri în cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene;
- ▶ **Direct**, prin sprijinirea:
  - dezvoltării procedurilor (la începutul perioadei de programare);
  - elaborării Acordului de Parteneriat și a programelor pentru perioada 2021-2027;
  - finanțarea evaluărilor la nivelul Acordului de Parteneriat și dezvoltarea capacității de evaluare.

### **Gestionarea POAT, POIM și POC**

Toate cele trei programe operaționale (POAT, POIM și POC) au avansat suficient în implementare de la lansare, prin contractarea alocării pentru fiecare Axă Prioritară și prin contractarea unui număr suficient de proiecte care prin realizările preconizate pot asigura îndeplinirea țintelor indicatorilor de realizare.

Proiectele POAT au o contribuție importantă la capacitatea adecvată a POAT, POIM, POC în special din perspectiva funcțiilor: evaluare cereri de finanțare, monitorizare, verificări la fața locului, verificarea achizițiilor și a cererilor de rambursare, soluționare contestații. Proiectele POAT au o contribuție importantă la asigurarea condițiilor logistice îmbunătățite pentru gestionarea POAT, POIM și POC și a avut o contribuție majoră în ceea ce privește închiderea eficientă a perioadei 2007-2013, în special în ceea ce privește închiderea POSCCE prin finanțarea ADR-urilor care au preluat funcția de Organism Intermediar. În continuare, POAT a avut o contribuție importantă la pregătirea perioadei post – 2020 din perspectiva creșterii capacității ADR-urilor regionale pentru a îndeplini funcția de Autoritate de Management. În final, POAT a contribuit la realizarea evaluărilor POAT, POIM și POC.

### **Funcționalitatea, eficiența și eficacitatea sistemului informatic**

Datorită naturii sale, implementarea programelor cofinanțate de UE necesită o actualizare constantă a sistemului informatic pentru a profita de progresele tehnologice și a satisface nevoile în continuă evoluție ale utilizatorilor. Odată asigurată funcționarea eficientă a sistemului informatic, sunt necesare intervenții pentru a asigura generarea datelor corecte în timp util, astfel încât acestea să poată fi utilizate de către decidenți la proiectarea și implementarea programelor operaționale.

Dezvoltarea și îmbunătățirea funcționalităților sistemului informatic SMIS, eficiența și eficacitatea acestuia au fost asigurate în întregime prin POAT. Același lucru se poate concluziona și în ceea ce privește capacitatea crescută a utilizatorilor de a utiliza optim modulele disponibile ale aplicației MySMIS.

### **Eficiența și eficacitatea resurselor umane implicate în sistemul FESI**

Obiectivele privind stabilitatea personalului și nivelul de performanță au fost atinse, fluctuația personalului menținându-se sub 10% pe toată durata de analiză, 2014-2023, iar nivelul de performanță reflectat de punctajul sistemului de evaluare are un nivel ridicat în toate instituțiile FESI eligibile pentru sprijinul POAT.

Media punctajelor a depășit pe toată perioada de analiză nivelul de 4,6 (ținta asumată prin program fiind 3,5).

Contribuția POAT pentru a asigura stabilitatea a fost semnificativă și se datorează în principal asigurării unui nivel al veniturilor atractiv față de piața muncii și securității locului de muncă.

POAT a avut o contribuție majoră în satisfacerea nevoilor de formare ale instituțiilor FESI. Cu toate acestea, metodele de formare adoptate nu capitalizează suficient oportunitățile oferite de tehnologia informației și avantajele învățării orientate spre performanță, auto-dirijate și centrate pe individ.

Performanța individuală este percepută ca îmbunătățită, însă există o opinie larg împărtășită potrivit căreia punctajul acordat la evaluarea performanțelor este un instrument imperfect de reflectare a performanței reale a angajaților, și nu este un instrument de stimulare a performanței individuale. Evaluarea confirmă prin analizele cantitative faptul că nu există o corelație între rambursările salariale asigurate de POAT și rezultatele sistemului de evaluare a performanței la nivel individual. Cu toate acestea, utilitatea intervenției POAT este dată de potențialul de a influența indirect performanța prin asigurarea unui nivel al veniturilor ce conferă o recunoaștere pentru o muncă complexă.

Mai mult decât atât, sistemul de evaluare a performanțelor permite managerilor să își folosească abilitățile manageriale pentru a stimula îmbunătățirea performanței. Acest lucru face ca managerii cu abilități de lideri să reprezinte o resursă importantă pentru a stimula performanța individuală, de echipă și instituțională în viitor.

Contribuția sprijinului la îmbunătățirea performanței poate fi amplificată prin sprijinirea managerilor, crearea unei culturi a performanței pentru a folosi mai eficient instrumentele sistemului de evaluare și managementul performanței de zi cu zi.

## Efecte neintenționate

Proiectele implementate cu sprijinul POAT au avut efecte neașteptate pentru două categorii principale de părți interesate:

- ▶ Autoritățile implicate în gestionarea și implementarea FESI;
- ▶ Beneficiarii FESI.

În primul caz, proiectele finanțate au contribuit la creșterea colaborării interinstituționale, precum și la transferul de cunoștințe în anumite domenii specifice (de exemplu, comunicare și cadrul legal). Acest lucru a fost posibil datorită organizării numeroaselor instruirii, precum și îmbunătățirii sistemului informatic și a cadrului legal.

Activitățile de dezvoltare a capacității susținute de POAT au reprezentat o ocazie importantă ca funcționarii publici să conducă propria dezvoltare și să transfere cunoștințele și competențele dobândite în cadrul organizației lor și în întregul sistem FESI. Pe de altă parte, există o dificultate în identificarea furnizorilor de formare cu un nivel adecvat de calificare.

Vizibilitatea îmbunătățită a oportunităților fondurilor a crescut interesul și încrederea potențialilor beneficiari în a aplica pentru finanțare, precum și eficiența în procesul de identificare a oportunităților.

În același timp, cadrul legal revizuit a promovat participarea, încrederea, inspirația și învățarea cooperativă atât printre beneficiarii FESI, cât și în cadrul autorităților publice implicate în implementarea și gestionarea fondurilor. Un alt efect neașteptat identificat este legat de sistemul informatic mai eficient. Utilizatorii la toate nivelurile consideră că sistemul informatic reprezintă un instrument util pentru monitorizarea și gestionarea proiectelor pe care le gestionează.

## Durabilitatea efectelor observate

Durabilitatea efectelor activităților de asistență tehnică eligibile este dependentă în primul rând de continuarea asistenței financiare în cazul proiectelor care implică contractarea de consultanți cu specializări tehnico-economice, dar este influențată și de schimbări de context (ex. legislative) în cazul activităților de consolidare a capacității. Intervențiile care vizează finanțarea costurilor salariale ale personalului contractual prezintă riscul ca efectele proiectului să nu se mențină după finalizarea proiectelor. Totuși, peste 80% dintre managerii de proiecte POAT anticipează că efectele proiectelor vor persista după finalizarea proiectelor.

Privind activitățile care au avut ca scop creșterea vizibilității FESI, cu toate că numeroase realizări și efecte specifice acestor acțiuni au durabilitate limitată prin natura lor, acțiunile implementate oferă pentru perioada următoare produse și efecte ce pot contribui în continuare la obiectivele de informare, diseminare și aplicare a principiului parteneriatului. Realizările și efectele durabile includ următoarele: elementele strategice de comunicare cum ar fi sloganurile unice dedicate grupurilor țintă, instrumente și canale de comunicare, aplicații, pagini web ce constituie infrastructura pe care se vor adapta noile produse de comunicare, *know-how*-ul dobândit, codul de conduită pentru parteneriat și metodologia de selecție a partenerilor. Analiza evidențiază premise favorabile durabilității rezultatelor și anume cadrul strategic și instituțional reglementat pentru informare și diseminare,



UNIUNEA EUROPEANĂ



capacitatea entităților responsabile – Direcția Generală Informare, Transparentizare și Dialog Social și Direcția Generală Programe și Coordonare Sistem din Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene - de a susține operațiunile relevante în absența finanțării și prin *know-how*-ul acumulat prin experiența 2014-2020.

În ceea ce privește consolidarea sistemelor de coordonare și control FESI efectele sunt durabile sau au potențial să fie durabile, dar durabilitatea lor se manifestă diferit. Proiectele care au asigurat sprijin pentru funcționarea unor structuri de coordonare și control trebuie continuate și în viitoarea perioadă de programare. Evaluările și studiile realizate își dovedesc sustenabilitatea în prin implementarea recomandărilor formulate în cadrul lor, iar a asigura această sustenabilitate Ministrul Investițiilor și Proiectelor Europene implementează un sistem de monitorizare a recomandărilor. Aceasta este o bună practică ce trebuie continuată.

Activitățile de capacitate prin expertiză implementate cu ajutorul POAT sunt sustenabile într-o măsură medie spre mare, dacă input-ului experților contractați/angajați este utilizat. Evaluarea a identificat numeroase cazuri în care AM/OI-urile POC și POIM au utilizat livrabilele experților dar riscul cel mai mare din perspectiva sustenabilității pentru acest tip de intervenție este întreruperea ei în momentul în care se finalizează proiectele 2014-2020. Însă, având în vedere specificul activităților prin care se asigură suport logistic, de funcționare, continuarea finanțării este foarte importantă pentru asigurarea sustenabilității.

Sustenabilitatea efectelor intervențiilor care vizează sistemul informatic pe termen mediu și lung necesită eforturi considerabile și vizează achiziționarea echipamentelor, dezvoltarea și îmbunătățirea sistemului informatic, asigurarea securității comunicațiilor, alinierea la standarde internaționale și adaptarea la schimbări legislative. Măsurile de sustenabilitate includ suport tehnic, instruirea personalului, administrarea și mentenanța sistemului și actualizarea funcționalităților.

Sustenabilitatea formării este asigurată de aplicabilitatea competențelor în procesele de muncă, prin transferul lor în organizație și memoria instituțională. Sistemele instituționale privind managementul resurselor umane îmbunătățesc sustenabilitatea prin aplicarea cu consecvență, în mod sistematic a unor modele de practică, inclusiv formarea internă formală sau informală. Proiectele POAT oferă modele de bună practică ce pot fi extinse.

Stabilitatea, performanța și motivarea resurselor umane au o durabilitate scăzută prin natura resursei umane, având un grad ridicat de sensibilitate la factori externi. Din acest motiv politicile de resurse umane și un management eficace sunt elementele cheie care pot menține și stimula atitudini, comportamente ce vor asigura personalul stabil, motivat și de înaltă performanță.

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

Buna comunicare cu Autoritatea de management, cu partenerii din cadrul proiectelor, dar și comunicarea intra/interinstituționale rămân mecanisme esențiale cu influență pozitivă în implementarea intervențiilor care vizează creșterea capacității beneficiarilor. La nivelul întregii perioade de programare 2014-2020, principalul factor cu influență asupra proiectelor care au avut ca obiectiv creșterea capacității beneficiarilor ține de stabilitatea/instabilitatea legislativă și instituțională, atât pentru proiectele care presupun activități de transfer de cunoștințe (unde acest factor influențează în principal sustenabilitatea intervențiilor) cât și pentru proiectele care prevăd alte tipuri de sprijin (unde acest factor poate facilita sau bloca implementarea anumitor activități). Pandemia COVID-19, care a blocat temporar o parte din activitățile din cadrul proiectelor (vizite de lucru, evenimente de informare sau sesiuni de instruire) și forțat o tranziție către mediul online a constituit în faza inițială mai degrabă un factor negativ care a influențat implementarea proiectelor. Totuși, echipele de implementare a proiectelor și Autoritatea de management POAT au demonstrat capacitate ridicată de adaptabilitate la noile provocări și disponibilitate pentru transformarea proiectelor, acolo unde a fost cazul.

În ceea ce privește proiectele care au avut ca obiectiv asigurarea transparenței și credibilității FESI, funcționalitatea mecanismelor de generare a efectelor se bazează pe cele două lanțuri de rezultate – respectiv diseminarea și dezvoltarea culturii partenoriale și reflectă teoria implementării programului. Cele două lanțuri logice sunt convergente spre un obiectiv comun ce ține de transparența FESI și necesită o abordare strategică integrată a mijloacelor de comunicare. Logica intervenției este parțial validată datorită absenței componentei de dezvoltare a capacității partenerilor din lanțul causal respectiv acțiunile centrului de informare operaționalizate cu întârziere și la o dimensiune semnificativ mai mică.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Blocajele administrative, amplificate de criza COVID, rigiditatea procedurilor de achiziție au condus la blocaje ale mecanismului la nivel operațional, întârziind implementarea și limitând efectele așteptate.

Adaptarea metodelor și canalelor de comunicare la grupurile țintă, valorificarea oportunităților tehnologiei și științei comunicării, o abordare a continuei îmbunătățiri a calității sunt factorii cheie de succes pentru acțiuni de informare și diseminare cu valoare adăugată. Un factor specific acțiunii care vizează dezvoltarea culturii parteneriale îl reprezintă adaptarea la specificul nevoilor partenerilor caracterizați de o eterogenitate ridicată, dar un interes crescut față de FESI și așteptări privind implicarea lor.

În ceea ce privește coordonarea și controlul fondurilor structurale și de investiții, cele mai importante mecanisme care au facilitat efectele POAT sunt legate de strategia de sprijin pentru funcționarea structurilor MIPE, prin implementarea de proiecte orizontale de sprijin logistic/pentru funcționare. Aceste proiecte au asigurat eficiența sprijinului, iar eficiența sprijinului pentru elemente de input (logistică/funcționare) asigură și eficacitate. Cei mai importanți factori negativi care au generat întârzieri în implementarea proiectelor sunt legați de gestiunea achizițiilor publice care a generat întârzieri.

Specific pentru POAT, POIM și POC (OS 2.1), există o serie de mecanisme și factori care au facilitat implementarea proiectelor cu finanțare din POAT 2014-2020. Acestea includ colaborarea eficientă între AM POAT și beneficiari, posibilitatea de angajare de personal în afara organigramei, calitatea expertizei implicate, asigurarea resurselor materiale și logistice, colaborarea între departamente și instituții, calitatea expertizei implicate și flexibilitatea proiectelor tehnice. Pe de altă parte, mecanismele cu impact negativ sunt: nivelul scăzut de salarizare, criteriile de selecție restrictive și perioada scurtă a contractelor experților angajați în afara organigramei, nivelul scăzut de salarizare al funcționarilor, gestionarea unui volum mare de muncă, grad ridicat de dificultate în gestionarea proiectelor orizontale de logistică, schimbări în componența echipelor de evaluare, lipsa culturii de evaluare în România, probleme în derularea achizițiilor publice.

În cadrul OS 2.1 (TE4), au fost identificate o serie de mecanisme și factori care au influențat implementarea proiectelor finanțate din POAT 2014-2020. Printre aspectele care au facilitat desfășurarea acestora se numără colaborarea eficientă dintre Autoritățile de Management ale POAT și beneficiari, capacitatea de a angaja personal suplimentar în afara structurilor organizaționale existente, nivelul înalt de expertiză implicată, asigurarea resurselor materiale și logistice adecvate, precum și colaborarea interdepartamentală și interinstituțională. Pe de altă parte, au fost identificate și mecanisme cu impact negativ, cum ar fi remunerația scăzută a experților externi tehnici, criteriile de selecție specifice și perioada limitată a contractelor pentru experți angajați în afara organigramei, nivelul redus al salariilor funcționarilor, gestionarea unui volum mare de muncă, dificultățile ridicate în ceea ce privește gestionarea proiectelor logistice orizontale, schimbările frecvente în componența echipelor de evaluare, lipsa culturii de evaluare în România și problemele întâmpinate în procesul de achiziții publice.

Pentru proiectele destinate asigurării funcționalității sistemului informatic, au fost identificați o serie de factori interni și externi care au influențat apariția și manifestarea efectelor. Apariția efectelor benefice a fost facilitată de factori interni precum consolidarea unei echipe de experți responsabili pentru dezvoltarea și mentenanța SMIS2014+. Această echipă a avut o viziune comună asupra arhitecturii și funcționalității sistemului. Anterior, diversitatea de perspective aduse de diferiți experți a îngreunat dezvoltarea sistemului, cu peste 2800 de tichete deschise în momentul formării echipei. Colaborarea eficientă între instituții a fost de asemenea un factor intern pozitiv. Ca factori negativi, au fost identificați capacitatea redusă la nivelul MIPE de a organiza și executa procedurile de achiziții publice, fost rezistența utilizatorilor la schimbare, în special după introducerea unor noi funcționalități.

Logica intervenției este validată în ceea ce privește contribuția formării la dezvoltarea competențelor și finanțarea costurilor salariale la stabilitatea personalului, însă legătura cu performanța la locul de muncă este slabă și indirectă.

Impactul intervențiilor care au avut ca obiectiv dezvoltarea politicii de management al resurse umane FESI este influențat de o multitudine de factori externi, începând cu cadrul politicilor și practicilor de MRU din entitățile FESI, orientarea spre performanță a proceselor, capabilitățile de leadership și management de a valorifica oportunitățile oferite de tehnologia în domeniul formării, cât și potențialul angajaților de a-și gestiona propria dezvoltare valorificând oportunități atractive.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale  
2014-2020

## Impactul economic și social al POAT 2014-2020

Impactul macroeconomic al POAT 2014-2020, măsurat în termeni de contribuție la formarea PIB și ocuparea forței de muncă, este semnificativ, în special în ceea ce privește locurile de muncă create ca urmare a achizițiilor generate de activitățile implementate. Având în vedere că POAT contribuie la întărirea capacității beneficiarilor FESI, acest aspect poate genera o contribuție mai semnificativă indirectă la acești indicatori macroeconomici prin intermediul programelor operaționale sprijinite.

Contribuția totală (directă, indirectă și indusă) a POAT la formarea PIB a fost evaluată la aproximativ **0,036% din valoarea PIB la nivelul anului 2020**, cu o contribuție directă de 0,022%. Pe de altă parte, din evaluarea contribuției totale (directe, indirecte și induse) a POAT la ocuparea forței de muncă indică o **creștere de 86.163 locuri de muncă** (în echivalent normă întreagă). Contribuția POAT s-a concentrat în sectorul economic *Activități profesionale, științifice și tehnice*, fiind încheiate numeroase contracte de achiziții publice pentru servicii de elaborare documentații tehnico-economice și servicii de proiectare. În cazul formării PIB, al doilea sector cel mai important la care POAT a contribuit este cel al *Tranzacțiilor imobiliare*, datorate închirierilor de spații de lucru. În cazul ocupării, al doilea sector cel mai important la care POAT a contribuit este cel al *Comerțului cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor*, având în vedere contractele de achiziții pentru echiparea spațiilor de lucru (e.g. birotică și papetărie, echipamente IT etc.).