



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**

**VERSIUNE FINALĂ**

**29 SEPTEMBRIE 2023**



UNIUNEA EUROPEANĂ



## Sumar executiv scurt

Proiectul<sup>1</sup> *Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020* vizează: (i) facilitarea unui management informat și consolidarea procesului decizional bazat pe dovezi la nivelul programului, (ii) consolidarea raportărilor către Comisia Europeană în ceea ce privește eficacitatea și impactul finanțării, (iii) consolidarea culturii evaluării Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și creșterea nivelului de informare cu privire la intervențiile finanțate și efectele generate de acestea.

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, cu următoarele obiective specifice:

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 Uniunii Europene (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

Sumarul Executiv sintetizează principale concluzii privind contribuția Programului Operațional Asistență Tehnică în perioada 2014-2020 (până la data de 31 martie 2023) 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)

<sup>1</sup> Contractul de prestări servicii nr. 61451/09.08.2019, încheiat între Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene și Asocieria formată din S.C. ERNST&YOUNG SRL (Lider), Institutul Național de Cercetare Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale (Asociat) și SC QURES Quality Research and Support SRL (Asociat), vizează *Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2014-2020* și acoperă patru exerciții de evaluare, aferente anilor 2018, 2019, 2021 și 2023. Conform Caietului de Sarcini, primul Raport de Evaluare aferent anului 2018 a acoperit șase teme de evaluare. Cel de-al doilea și al treilea raport au acoperit primele două teme de evaluare. Prezentul raport, aferent celui de-al patrulea exercițiu de evaluare acoperă toate temele de evaluare.



UNIUNEA EUROPEANĂ



- 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 Produsului Intern Brut (PIB) și ocuparea forței de muncă.

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

Concluziile formulate au avut în vedere realocările de la nivelul programului, precum și prelungirea perioadei de implementare pentru o parte din proiecte. În general, efectele urmărite de astfel de intervenții complexe pot fi observate și se pretează unei evaluări robuste în momentul în care un eșantion reprezentativ de proiecte au fost finalizate. În perioada 2014-2023, au fost finalizate aproximativ 48% din totalul proiectelor finanțate în cadrul programului (i.e. 71 din 149 contractate). Prin urmare, probabilitatea ca impactul așteptat să fie realizat a fost estimată în baza rezultatelor obținute până la data de referință. În acest sens, au fost consultate toate părțile interesate. În situațiile în care disponibilitatea de a participa la consultări a fost limitată, analiza a fost completată cu alte metode de colectare de date și evaluare aplicate. Nu în ultimul rând, restricțiile adoptate ca urmare a contextului pandemic COVID-19 au afectat progresul anumitor activități din cadrul proiectelor finanțate și, implicit, estimările privind impactul lor.

### Eficacitatea intervențiilor

Din punct de vedere al eficacității intervențiilor finanțate prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020, progresul financiar și fizic este bun. Analizând indicatorii programului, se poate deduce că POAT a fost în mare măsură eficient, având în vedere că a asigurat un nivel ridicat de conștientizare cu privire la proiecte co-finanțate de UE, respectiv funcționarea sistemului informatic SMIS2014+ (acești doi indicatori la nivel de program având un nivel de realizare de peste 100%). Eficacitatea programului este conexasă și cu asigurarea unei rate de absorbție de peste 70% pentru proiectele sprijinite prin POAT. Valoarea realizată se va calcula după finalizarea proiectelor finanțate din POC și POIM a căror dezvoltare a fost sprijinită din POAT.

### Progreselor observate în îndeplinirea Obiectivelor Specifice ale POAT și contribuția programului

În perioada analizată, a fost observată o **creștere a capacității beneficiarilor** de a pregăti și implementa proiecte finanțate FESI. A crescut capacitatea atât de a pregăti propuneri de calitate și cu impact strategic, cât și de a implementa eficient proiectele contractate, deși în cel din urmă caz analiza arată că beneficiarii resimt în continuare o nevoie pentru continuarea sprijinului. 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 beneficiarilor FESI.

De asemenea, analiza confirmă că programul a asigurat un **nivel ridicat de conștientizare al publicului larg** cu privire la FESI – ținta de 60% a indicatorului fiind depășită (valori înregistrate: 84% în 2020, 83% în 2022 și 85% în 2023). 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 și prin metodologia de selecție a partenerilor pentru implementarea Acordului de Parteneriat 2021-2027.

De la aprobarea POAT în decembrie 2014 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. În ciuda acestei instabilități, aproape 75% dintre beneficiarii FESI consideră că procedurile privind accesarea finanțărilor și implementarea proiectelor sunt corespunzătoare. Acesta este un efect al experienței acumulat și atele demonstrează eficacitatea POAT. Toate cele trei programe operaționale vizate direct de intervențiile POAT (POAT, POIM și POC) au avansat suficient în implementare de la lansare. Prin POAT s-a asigurat o capacitate adecvată a sistemului instituțional pentru gestionarea celor trei Programe Operaționale. De asemenea, sprijinul POAT a asigurat condiții logistice îmbunătățite pentru implementarea POAT, POIM, POC, susținerea

procesului de închidere a perioadei 2007-13, pregătirea perioadei de programare post – 2020 și realizarea evaluărilor prevăzute în planurile de evaluare de la nivelul POAT, POIM și POC.

În ceea ce privește **sistemul informatic**, dezvoltarea și îmbunătățirea funcționalităților, 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 MySMIS2014.

Obiectivele privind **stabilitatea personalului și nivelul de performanță** au fost atinse. POAT a avut o contribuție majoră în satisfacerea nevoilor de formare ale instituțiilor FESI, însă metodele de formare adoptate nu capitalizează suficient oportunitățile oferite de tehnologia informației și avantajele învățării orientate spre performanță, auto-dirijate și centrate pe individ. 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.

Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 a contribuit la progresele înregistrate pe toate aspectele definite prin obiectivele specifice, în cazul dezvoltării și menținerii unui sistem informatic eficient/eficace progresele fiind în totalitate atribuite programului.

### **Efecte neintenționate și durabilitatea efectelor**

Proiectele implementate cu sprijinul POAT au avut efecte neașteptate atât pentru autoritățile implicate în gestionarea și implementarea FESI (creșterea colaborării interinstituționale, precum și la transferul de cunoștințe în domenii precum comunicarea și cadrul legal), cât și pentru beneficiarii finanțării. 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. Totuși, există o dificultate în identificarea furnizorilor de formare calificați.

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.

Deși proiectele includ măsuri pentru asigurarea durabilității efectelor, având în vedere natura intervențiilor de asistență tehnică, pentru unele tipuri de activități efectele nu se mențin după finalizare finanțării (ex. costuri salariale, dezvoltarea sistemului informatic).

### **Mecanisme care au influențat pozitiv sau negativ intervențiile**

Buna comunicare cu Autoritatea de management, cu partenerii din cadrul proiectelor, dar și comunicarea intra/interinstituționale, posibilitatea consolidare a expertizei/capacității în ceea ce privește resursele umane (angajări în afara organigramei, experți/consultanți) rămân mecanisme esențiale cu influență pozitivă în implementarea intervențiilor. La nivelul întregii perioade de programare 2014-2020, principalul factor cu influență asupra proiectelor ține de stabilitatea/ instabilitatea legislativă și instituțională. Procedurile de achiziții publice au continuat să reprezinte un factor negativ care a influențat implementarea proiectelor. Contextul pandemic 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.

### **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).

## Recomandări

Principalele recomandări, cu aplicabilitate în perioada de programare 2021-2027 vizează:

- ▶ Definirea în coordonare cu alte autorități de management și/sau structuri ale Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene a unor intervenții specifice care să sprijine creșterea capacității beneficiarilor FESI în ceea ce privește managementul proiectelor și gestionarea resurselor la nivelul organizațiilor.
- ▶ Analizarea potențialului de utilizare al noilor tehnologii (ex. inteligență artificială, automatizarea proceselor cu roboți software) pentru eficientizarea proceselor aferente implementării/monitorizării proiectelor.
- ▶ Crearea de sisteme de *knowledge management* (managementul cunoașterii) pentru transferul de cunoștințe către personalul din organigrama organizațiilor sprijinite.
- ▶ Realizarea de analize periodice privind evoluția nevoilor de formare, care să acorde o atenție deosebită frecvenței cu care formarea ar trebui să se realizeze pentru o eficacitate și sustenabilitate crescută a intervenției, în funcție de tipul de instruire/domeniu și identificarea de mecanisme de încurajare a continuării schimbului de informații/spețe care să asigure actualizarea cunoașterii în rețeaua de participanți la activitățile de instruire.
- ▶ Asigurarea unui cadru strategic stabil cu un mecanism funcțional de coordonare privind acțiunile de informare/diseminare pentru întreg sistemul fondurilor UE.
- ▶ Un concept de sprijin cuprinzător dedicat partenerilor evidențiind următoarele beneficii: recunoașterea importanței lor, a nevoilor specifice, și abordarea integrată a formelor de sprijin (forme clasice, sistem colaborativ la distanță).
- ▶ Valorificarea experienței din perioada 2014-2020 și asigurarea transferului de experiență în ceea ce privește procedurile de gestiune a programelor care s-au dovedit a fi apreciate de beneficiarii FESI, către noile autorități de management, în special Agențiile pentru Dezvoltare Regională.
- ▶ Realizarea unor sesiuni practice de instruire dedicate beneficiarilor, care să permită transferul de bune practici de la beneficiarii cu experiență la cei cu mai puțină experiență în managementul fondurilor europene.
- ▶ Posibilitatea de angaja personal suplimentar în afara organigramei ar trebui păstrată și pentru perioada 2021-2027.
- ▶ Perioada mai îndelungată a contractelor experților angajați în afara organigramei.
- ▶ Implementarea unor activități ample de comunicare între factorii de decizie și palierul tehnic (cerere și ofertă de evaluare), asupra evaluărilor planificate și a rezultatelor obținute, pentru a se întări relevanța, utilitatea și utilizarea acestora.
- ▶ Consultarea tuturor părților interesate în utilizarea și gestionarea sistemului informatic pentru a asigura definirea și adaptarea continuă a funcționalităților sistemului în acord cu nevoile utilizatorilor pentru perioada 2021-2027.
- ▶ Analizarea oportunității de a implementa sisteme automatizate de validare a datelor în cadrul SMIS2014+/MySMIS2014.
- ▶ Reconceptualizarea formării prin integrarea a trei principii ce își dovedesc avantajele în mediul învățării adulților: învățarea bazată pe tehnologie; învățarea auto-direcționată, motivantă și stimulativă; învățarea orientată spre aplicare și performanță.
- ▶ Implementarea programului de dezvoltare a culturii performanței în întregul sistem.