**Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene**

**„SERVICII DE EVALUARE A RESURSELOR REACT-EU ÎN ROMÂNIA”**

**Sumar executiv al Raportului de evaluare**

**(versiune consolidată – decembrie 2023)**

**Proiect finanțat din FEDR prin POAT 2014-2020 și implementat de asocierea:**

|  |  |
| --- | --- |
| A blue and purple text  Description automatically generated with medium confidence | Lideea TM |

**Acest raport a fost elaborat în baza contractului de servicii nr. 143531/29.08.2023** -***„Servicii de evaluare a resurselor REACT-EU în România”,* implementat de asocierea formată din CIVITTA Strategy & Consulting SA și Lideea Development Actions SRL.**

# Sumar Executiv

1. Evaluarea ce face obiectul prezentului raport are ca scop înțelegerea modului în care resursele REACT-EU au fost folosite pentru a contribui la noul obiectiv tematic dedicat și anume: *„Sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei”.*
2. Focalizându-se pe patru criterii de evaluare, eficacitatea, eficiența, impactul și după caz, caracterul incluziv și nediscriminatoriu al intervențiilor/ resurselor REACT-EU, evaluarea extrage lecții învățate și formulează concluzii și recomandări pentru autoritățile de management și alte părți interesate, în vederea îmbunătățirii formelor de sprijin în intervenții similare și într-un context dominat de acțiunea severă a unor factori de mediu, așa cum a fost cazul în pandemia de COVID-19.
3. Aria de acoperire a evaluării este definită de cele patru programe operaționale finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții 2014-2020, care au integrat în structura lor axe prioritare dedicate implementării intervențiilor finanțate din resurse REACT-EU:

* **Programul Operațional Capital Uman (POCU),** axa prioritară 8 ”REACT-EU”, prin care au fost finanțate intervenții în domeniul educației, al sănătății, antreprenoriatului și sprijinirii active a angajatorilor și angajaților (tema de evaluare 1);
* **Programul Operațional Infrastructură Mare (POIM)**, axa prioritară 10 ”Protejarea sănătății populației în contextul crizei sanitare cauzate de COVID-19, creșterea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile de energie”, prin care au fost finanțate dotări ale sistemului sanitar și investiții în eficiența energetică și energie verde (tema de evluare 2);
* **Programul Operațional Competitivitate (POC)**, axa prioritară 4 ”Sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și asupra pregătirii unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei” prin care au fost sprijiniți operatori economici pentru redresare și reziliență și unități de învățământ pentru educație online (tema de evaluare 3);
* **Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD),** prioritatea 2 ”Precaritate materială de bază” (P2.1. Lipsa materialelor școlare pentru copii și P2.2 Lipsa trusourilor pentru nou-născuți), prin care elevii au fost sprijiniți cu materiale școlare și mamele au primit trusouri pentru nou-născuți (tema de evaluare 4).

1. Evaluarea este structurată pe cele patru programe operaționale cu axele prioritare ce intră în scopul evaluării, fiecare reprezentând o temă de evaluare, regăsită în structura raportului în câte un capitol dedicat.
2. Perioada evaluată începe cu data modificării programelor operaționale pentru integrarea noilor axe prioritare și se întinde până la 31.07.2023, considerată data de referință a evaluării.
3. În faza de inițiere a evaluării, s-a constatat o suprapunere a evaluării intervențiilor REACT-EU cu evaluarea de program POAD 2014-2020, desfășurată în aceeași perioadă cu evaluarea resurselor REACT-EU. Astfel, s-a propus[[1]](#footnote-2) restrângerea temei de evaluare 4 POAD la o singură întrebare de evaluare care să concentreze evaluarea pe aspectul specific al utilizării fondurilor REACT-EU.
4. Pentru a compensa restrângerea scopului temei de evaluare 4 POAD a fost extins scopul temei de evaluare 3 POC, acesta incluzând și axa prioritară 3 - ”Sprijinirea IMM-urilor ca reacție la pandemia COVID -19”, ceea ce a oferit avantajul comparabilității a două intervenții similare din surse de finanțare diferite prin mecanismele aceluiași program. Evaluarea Axei 3 POC a răspuns tuturor întrebărilor de evaluare, similar axei prioritare 4.
5. Metodologia de evaluare, construită pe cele cinci întrebări de evaluare ale caietului de sarcini, s-a bazat pe o combinație optimă de metode și instrumente de evaluare incluzând: cercetare documentară, interviuri, sondaje, focus grupuri și ateliere de lucru, studii de caz, paneluri de experți, metode cantitative de analiză, inclusiv metode contrafactuale.
6. Procesul de evaluare a purtat amprenta constrângerii de timp și disponibilității limitate a părților interesate pentru participare în evaluare. Impactul acestor constrângeri a fost diminuat printr-o organizare eficientă a colectării de date și a analizelor, relații construite cu părțile interesate pe principiul de flexibilitate și adaptare la preferințele participanților, recunoaștere a intereselor acestora. Echipa de evaluare a reușit astfel să colecteze datele necesare, să efectueze analize complexe, inclusiv evaluarea impactului prin metode contrafactuale în cazul temei de evalure 3 (POC), și să formuleze răspunsuri solide întrebărilor de evaluare.
7. Resursele REACT-EU **au suplimentat resursele celor patru programe operaționale cu 1.886 milioane EUR** pentru a contracara efectele crizei COVID-19, sprijinind grupurile cele mai afectate și cu nevoi de redresare și reziliență. Finanțarea REACT-EU a venit să completeze alocările deja inițiate de autoritățile management din fondurile FEDR și FSE, beneficiind de măsurile de simplificare, lichiditate și flexibilitate adoptate de Comisia Europeană pentru programele politicii de coeziune.
8. Resursele REACT-EU **au fost substanțiale**, variind de la 1.050 milioane EUR în cazul POIM (cea mai mare alocare pe program) și 56 milioane EUR în cazul POAD.
9. Sprijinul a vizat mai multe **grupuri țintă** și **sisteme identificate** ca prioritare din punct de vedere al efectelor crizei pandemiei, după cum urmează:

* **Sistemul de educație și elevi** al căror acces la educație a fost limitat, pentru care au fost finanțate măsuri remediale de îmbunătățire a performanței școlare (POCU), dotare cu echipamente electronice (POC), dar și elevi afectați de precarități materiale pentru care POAD a oferit sprijin cu materiale școlare, stimulând reîntoarcerea la școală;
* Piața muncii, respectiv **persoane de pe piata forței de muncă** – sprijinite prin măsuri de stimulare a ocupării, dar și oportunități de angajare prin locuri de muncă create în întreprinderi sociale sprijinite (POCU);
* **Sistemul medical și cadre medicale** susținute prin stimulente financiare pentru a compensa efortul și riscul asumat prin activitatea lor în condițiile pandemiei COVID-19 (POCU), dar și **dotări necesare** prevenirii extinderii infecției COVID-19 (POIM);
* **Sistemul energetic și operatori sprijiniți** pentru dezvoltarea sistemului bazat pe energie regenerabilă (POIM);
* **Operatori economici**, în cea mai mare IMM-uri, dar și întreprinderi individuale, persoane fizice autorizate, ONG-uri, sprijinite fie pentru redresare sau reziliență prin refacerea capitalului de lucru sau investiții în retehnologizare inclusiv investiții verzi (POC);
* **Persoane defavorizate** afectate de criza COVID, cum ar fi **mame cu nou-născuți** sprijinite cu trusouri pentru nou născuți (POAD).

1. Implementarea intervențiilor **nu a fost finalizată**, unele fiind în continuare în desfășurare sau chiar subiect al etapizării, deoarece nu pot fi finalizate până la sfârșitul perioadei de programare 31.12.2023.

**Constatări și concluzii ale evaluării**

1. Până la data limită a evaluării - 31.07 2023, **realizările intervențiilor REACT-EU sunt notabile**: 189 mii de elevi au beneficiat de programe remediale, 225 mii de copii au beneficiat de tichete pentru materiale școlare, peste 100 mii de cadre medicale au beneficiat de stimulente financiare, 15.800 de persoane în căutarea unui loc de muncă au fost sprijinite și 570 de locuri de muncă au fost create, 995 de proiecte de dotari în unități medicale și 32 în domeniul energiei au fost finanțate, 22 mii de firme (operatori economici) au fost sprijinite. La acestea se adaugă 58 mii de operatori economici sprijiniți prin axa prioritară 3 a Programului operațional competitivitate, complementară resurselor REACT-EU și cu același obiectiv și anume contracararea impactului crizei COVID asupra viabilității și competitivității lor.
2. **Autoritățile de management au dovedit o bună capacitate de reacție și flexibilitate,** integrând noi axe prioritare, optimizând finanțarea investițiilor, valorificând apeluri deja lansate, incluzând cheltuieli eligibile ce fac excepție de la regulă, cum ar fi finanțarea capitalului de lucru pentru operatorii economici.
3. **Finanțarea REACT-EU structurată pe programe operaționale a făcut ca sprijinul pentru nevoi sectoriale să fie fragmentat**, astfel participarea la educație și performanță școlară a fost finanțată din POCU (programe remediale), POC (dotări pentru educație online), POAD (materiale școlare pentru grupuri defavorizate). Similar, sprijinul cu stimulente pentru cadre medicale fost finanțat prin POCU, iar dotările pentru prevenirea extinderii pandemiei prin POIM. Complementaritatea la nivelul unităților școlare sau medicale se poate face dificil în cazul unor programe de anvergură cu calendare proprii, oricum greu de gestionat, dar sprijinul integrat are potențial mai mare de a produce schimbările dorite.
4. **Flexibilitatea mecanismului REACT EU** a jucat un rol crucial în implementarea intervențiilor, permițând transferuri între axele programului, retroactivitatea cheltuielilor, contribuind la furnizarea sprijinului la timp atunci cand a fost posibil și la eficacitatea generală a proiectelor.
5. Experiența implementării proiectelor REACT-EU relevă faptul că în situații de criză, condițiile excepționale și mai ales presiunea timpului impune abordări și mecanisme care pot cel mai bine să evite blocajele, pe de o parte, și să identifice grupurile țintă cele mai afectate, pe de altă parte. Orice întârziere în furnizarea sprijinului afectează nu doar eficiența, dar și utilitatea, deoarece rezultatele intervenției nu mai sunt relevante nevoilor.
6. Evaluarea evidențiază importanța cunoașterii situației grupurilor potențial afectate de criză, pe bază de date actualizate, care să permită analize rapide pentru fundamentarea deciziilor privind furnizarea sprijinului. În situații de criză sunt mai eficiente proiecte centralizate care asigură desfășurarea proceselor de achiziții publice mai rapid, eventualele blocaje fiind mai bine gestionate, decât în situația când achizițiile publice sunt descentralizate și implementate de un număr mare de unități administrativ teritoriale mici cu capacitate administrativă scăzută. Simplificarea proceselor de raportare și rambursare este esențială, îndeosebi când sprijinul este direcționat spre populații de dimensiuni mari.
7. Evaluarea constată că existența unor strategii, politici coerente și integrate la nivel național reprezintă premise favorabile pentru un răspuns eficace la efectele crizei, cadrul strategic asigurând o bună cunoaștere a nevoilor, colaborare interinstituțională eficientă, mecanisme de implementare, monitorizare și evaluare eficace.

**Recomandări privind sprijinul pentru piața muncii, sistemul de educație și sănătate**

1. Se recomandă capitalizarea experiențelor și lecțiilor învățate din implementarea intervențiilor de tip REACT-EU, includerea lor într-un Ghid Național pentru gestionarea situațiilor de criză în educație/ocupare/sănătate/antreprenoriat. Acesta ar putea furniza un cadru clar și coeziv care să orienteze acțiunile similare pe parte de educație remedială în cazul educației, tipuri de măsuri de sprijin în cazul ocupării, antreprenoriatului și sănătății. Un astfel de ghid ar trebui să includă protocoale pentru identificarea rapidă a nevoilor, strategii de intervenție și procese standardizate de raportare.
2. Se recomandă simplificarea și flexibilizarea procedurilor specifice de implementare și raportare a unor astfel de proiecte, mai ales în situații de criză. Instrumentul POCU Form ar trebui adaptat pentru a gestiona eficient grupuri mari de beneficiari.
3. Se recomandă continuarea de intervenții similare în domeniul educației și ocupării, pentru contracarea efectelor persistente post-pandemie, încă resimțite în rândul elevilor, șomerilor și angajaților. În cazul proiectelor educaționale se poate lua în considerare includerea de servicii de consiliere și formare pentru elevi, similar cu Proiectul privind Învățământul Secundar (Romania Secondary Education Project – ROSE[[2]](#footnote-3)).

**Recomandări privind sprijinul pentru investiții în energie verde și dotări ale sistemului sanitar**

1. Se recomandă **accelerarea procesului de evaluare și contractare a proiectelor, mai ales în situații de criză.** Alte tipuri de măsuri ar putea include simplificarea ghidurilor solicitantului, accelerarea procesului de evaluare prin angajarea de personal suplimentar, stabilirea unor criterii pentru prioritizarea proiectelor cu impact imediat.
2. Se recomandă simplificarea și flexibilizarea procedurilor și documentelor în toate etapele, respectiv din faza de depunere până în faza de contractare prin adoptarea unui set de măsuri ca cele mai sus menționate, precum și ulterior a unor simplificări administrative, în vederea unei implementări mai rapide și mai eficiente a proiectelor.

**Recomandări privind sprijinul pentru operatori economici**

1. Se recomandă capitalizarea experienței POC axa prioritară 3 și 4 de implementare a unor programe ample pentru un număr mare de beneficiari, asigurând o armonizare cu programele naționale și cele de dezvoltare rurală. Acest lucru este necesar pentru a asigura în viitor platforme similare, mecanisme mai simple, un punct unic de informare pentru IMM-uri privind oportunitățile de finanțare.
2. Se recomandă dezvoltarea și implementarea unor mecanisme de selecție a beneficiarilor operatori economici, care să răspundă mai bine nevoilor specifice din diferitele sectoare de activitate, astfel încât alocarea sprijinului financiar să fie orientată către firmele care au fost semnificativ mai afectate de factori exogeni, precum criza pandemică.

**Recomandări privind dotarea pentru educație online**

1. Integrarea acțiunilor de dotare pentru educație digitală cu acțiuni soft (programe remediale, sau competențe digitale), cu scopul de a asigura condițiile unui impact ridicat. Se recomandă elaborarea de planuri de digitalizare la nivel de unități de învățământ, incluzând măsuri integrate, măsuri de sprijnire a unităților de învățământ, inclusiv organizarea de comunități de învățare la nivel de orașe, comune, vizite de informare și studiu.

**Recomandări privind sprijinirea persoanelor dezavantajate (POAD)**

1. În ceea ce privește sprijinul persoanelor dezavantajate afectate de criză se recomandă continuarea furnizării sprijinului material, integrarea lui cu pachetele de servicii de combatere a sărăciei, implicarea serviciilor sociale comunitare pentru identificarea, monitorizarea și înregistrarea nevoii și a sprijinului în baze de date accesibile, esențiale pentru conceperea măsurilor de sprijin în viitor.

**Recomandări generale**

1. Pentru acțiunile de răspuns rapid la efectele crizei, unde rapiditatea furnizării sprijinului este esențială, cum ar fi accesul la distanță la procesul educațional, se recomandă adoptarea achizițiilor centralizate, în regim accelerat, cu un plan de distribuție bazat pe entități cu experiență.
2. În cazul intervențiilor de mare anvergură de contracarare a efectelor unei crize, se recomandă asigurarea capacității adecvate implementării, prin dimensionarea corectă a resurselor umane și financiare necesare implementării, bugetarea tuturor categoriilor de cheltuieli cum ar fi transportul, consumabilele sau utilitățile pentru școli, pentru a acoperi nevoile reale, creșterea capacității beneficiarilor prin angajarea de experți externi.

1. propunere aprobată în reuniunea CCE [↑](#footnote-ref-2)
2. **ROSE**, în valoare totală de 200 de milioane de euro, este finanțat integral de BIRD, în baza Legii nr. 234/2015 pentru ratificarea Acordului de Împrumut (Proiectul privind învățământul secundar) între România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnat la Washington la 17 aprilie 2015 (Monitorul Oficial, Partea I, nr. 757/12.10.2015). Proiectul se derulează între anii 2015 şi 2022 şi este implementat de Ministerul Educației (ME) – Unitatea de Management al Proiectelor cu Finanțare Externă (UMPFE). <https://www.rose-edu.ro/proiectul-rose/> [↑](#footnote-ref-3)