**„Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 - Evaluarea intervențiilor POCU în domeniul asistenței tehnice”**

**Anexa (DMI 7.1).3**

**Raport de Evaluare Restrospecție POSDRU**

***Analiza indicatorilor de capacitate ai AM și OI POSDRU***

Analiza indicatorilor de capacitate ai AM si OI POSDRU

**Dimensiunea 1 a capacității AM și OI POSDRU**

Capacitatea AM și OI exprimată pe baza **performanței în activitate**, care demonstrează capacitatea de a implementa eficient și eficace programul, conform logicii intervenției DMI 7.1:

* procese implementare program: lansare apeluri pentru proiecte, selecție și contractare, monitorizare proiecte, plăți, management financiar program, monitorizare program, evaluare program;
* progresul fizic al POS DRU (grad de atingere a valorilor țintă ale indicatorilor de program);
* progresul financiar ale POSDRU (grad de absorbție fonduri alocate).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicatori capacitate AM și OI | Mod de colectare date | Analiză date |
| Valorile depunerilor de proiecte | Analiză documentară RAI anuale | Serii de timp anuale |
| Valori anuale contractate la nivel POS DRU | Analiză documentară RAI anuale | Serii de timp anuale |
| Valori anuale plătite la nivel POS DRU | Analiză documentară RAI anuale | Serii de timp anuale |
| Eficiența și eficacitatea monitorizării proiectelor | Sondaj la nivelul personalului AM și OI  Interviuri AM și OI  Cercetare documentară | Evoluția capacității AM și OI privind monitorizarea proiectelor |
| Eficiența și eficacitatea monitorizării programului | Sondaj la nivelul personalului AM și OI  Interviuri AM și OI  Cercetare documentară | Evoluția capacității AM și OI privind monitorizarea programului |
| Eficiența și eficacitatea managementului financiar al programului | Sondaj la nivelul personalului AM și OI  Interviuri AM și OI  Cercetare documentară | Evoluția capacității AM și OI privind managementul financiar al programului |
| Eficacitatea evaluării programului | Sondaj la nivelul personalului AM și OI  Interviuri AM și OI  Cercetare documentară | Evoluția capacității AM și OI privind evaluarea programului |
| Utilizarea strategică a evaluării programului | Sondaj la nivelul personalului AM și OI  Interviuri AM și OI  Cercetare documentară | Evoluția capacității AM și OI privind utilizarea strategică a evaluării programului |
| Rata de absorbție POSDRU | Solicitare date AM | Serii de timp anuale |
| Rata de atingere a valorilor țintă ale indicatorilor de program, la finalul perioadei de programare | Solicitare date AM | Analiză globală la nivel POSDRU |

**Dimensiunea 2 a capacității AM și OI POSDRU**

Capacitatea AM și OI exprimată pe baza **elementelor** care compun capacitatea: structuri, resurse umane, sisteme și instrumente.

|  |  |
| --- | --- |
| Indicator | Criterii de îndeplinire |
| STRUCTURI |  |
| Structurile existente deţin autoritate suficientă pentru a-şi îndeplini rolul | * Autoritatea AM asupra OI corespunde ierarhiei administrative * OI dețin un nivel de autoritate adecvat pentru a-și îndeplini rolul |
| Selectarea OI corespunde tipului de intervenţii şi beneficiari vizaţi | * Caracter adecvat al OI pentru a asigura contactul direct cu beneficiarii * Fiecare OI este adecvat pentru intervențiile de care răspunde |
| Există raporturi de muncă bine stabilite între AM și OI | * Sarcinile delegate sunt clare * Sunt evitate suprapunerile de responsabilităţi între AM și OI * Distribuția sarcinilor între AM și OI este adecvată pentru a asigura bune implementare a programului |
| Există la nivelul AM și OI structuri adecvate pentru managementul programului în toate etapele | * Existenţa structurilor adecvate în conformitate cu etapele de implementare ale programului: unitate de programare; unitate de implementare; unitate de monitorizare; unitate de verificare, plăţi şi certificare; unitate de evaluare; audit intern în conformitate cu legislaţia |
| Rolurile, responsabilităţile şi atribuţiile sunt repartizate clar și eficient la nivelul departamentelor/unităţilor, posturilor din cadrul AM și OI | * Responsabilitățile și atribuțiile departamentelor/unităților sunt clar definite * Distribuția responsabilităților departamentelor/unităților în interiorul organizației este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților organizației în ansamblu * Responsabilitățile și atribuțiile posturilor sunt clar definite * Distribuția responsabilităților la nivelul posturilor este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților departamentului/unității în ansamblu |
| RESURSE UMANE |  |
| Există planificarea resurselor umane la nivelul AM şi a OI | * Există prognoze privind nevoile de RU, inclusiv analiza volumului de muncă * Acestea sunt aplicate şi folosite pentru a susţine deciziile manageriale |
| Nivelul existent al resurselor umane este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POSDRU | * Volumul de resurse umane (posturi active) este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POSDRU * Gradul de acoperire a resurselor de personal necesare (%) este de peste 90% în fiecare an (posturi active față de necesarul de resurse umane) |
| Fluctuația personalului poate fi gestionată | * Fluctuaţia personalului este mai mică de 10% pe an * Fluctuaţia poate fi gestionată (prin angajarea în timp util a noilor persoane, prin instruirea rapidă a acestora) * Fluctuația de personal are o influență redusă asupra eficienței și eficacității implementării POSDRU |
| Gradul de dezvoltare al formării | * Planurile de formare există * Planurile de formare sunt actualizate cu regularitate * Planurile de formare sunt implementate * Planurile de formare sunt eficace, conducând la îmbunătățirea competențelor personalului |
| Performanţele personalului AM şi OI sunt adecvate | * Cel puțin 90% din personal obține cel puțin calificativul ”satisfăcător” * Cel puțin 50% din personal obține cel puțin calificativul ”bine” * Competențele personalului sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului * Sistemele de lucru interne ale organizației permit utilizarea la maximum a competențelor personalului |
| SISTEME ȘI INSTRUMENTE |  |
| Sisteme de lucru clare | * Sunt definite sisteme de lucru interne clare * Sunt definite sisteme de lucru între AM și OI clare * Sunt definite sisteme de lucru cu beneficiarii clare |
| Proceduri de lucru interne adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru interne ale AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență |
| Proceduri de lucru între AM și OI adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru între AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență |
| Proceduri de lucru cu beneficiarii adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru cu beneficiarii * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență |
| Instrumente adecvate | * Există instrumente de lucru adecvate scopului acestora * Există un număr suficient de instrumente de lucru * Instrumentele de lucru sunt utilizate cu consecvență |

**MATRICE ANALIZĂ INDICATORI DE CAPACITATE AM și OI POSDRU/POCU**

| Indicator | Criterii de îndeplinire | Evaluare |
| --- | --- | --- |
| STRUCTURI | | |
| Structurile existente deţin autoritate suficientă pentru a-şi îndeplini rolul | * Autoritatea AM asupra OI corespunde ierarhiei administrative * OI dețin un nivel de autoritate adecvat pentru a-și îndeplini rolul | * Nu au fost identificate probleme legate de autoritatea structurilor existente pentru a-și îndeplini rolul, chiar dacă în perioada 2007-2014 anumite instituții din sistemul AM și OI, adică Ministerul Muncii și Protecției Sociale, respectiv Ministerul Educației Naționale, se situau pe același nivel al ierarhiei administrative. |
| Selectarea OI corespunde tipului de intervenţii şi beneficiari vizaţi | * Caracter adecvat al OI pentru a asigura contactul direct cu beneficiarii * Fiecare OI este adecvat pentru intervențiile de care răspunde | * Organismele Intermediare selectate au fost adecvate tipului de intervenție de care au răspuns și au asigurat în mod adecvat un contact direct cu beneficiarii. Experiența implementării POSDRU și POCU indică o evoluție a contactului dintre OI și beneficiari de la perioada POSDRU la perioada POCU. |
| Există raporturi de muncă bine stabilite între AM și OI | * Sarcinile delegate sunt clare * Sunt evitate suprapunerile de responsabilităţi între AM și OI * Distribuția sarcinilor între AM și OI este adecvată pentru a asigura bune implementare a programului | * Printr-un proces firesc de evoluție, sarcinile delegate către OI au fost, progresiv, clar stipulate în acordurile de delegare, astfel încât responsablitățile AM și OI au ajuns să fie suficient de clar delimitate. Distribuția sarcinilor între AM și OI ar fi putut să fie mai eficientă, spre exemplu prin consultarea mai devreme în perioada POSDRU a OI de către AM privind lansarea apelurilor pentru proiecte; prin accesul direct al OI la DMI 7.1 mai devreme. Întârzierile în selectarea anumitor OI în perioada de debut a POSDRU au întârziat procesul de distribuție a sarcinilor între AM și OI. |
| Există la nivelul AM și OI structuri adecvate pentru managementul programului în toate etapele | * Existenţa structurilor adecvate în conformitate cu etapele de implementare ale programului: unitate de programare; unitate de implementare; unitate de monitorizare; unitate de verificare, plăţi şi certificare; unitate de evaluare; audit intern. | * Structura internă a AM a fost în concordanță cu etapele de implementare ale programului, nefiind identificate probleme în implementare care să fie cauzate de eventuale deficiențe de structură. * Structurile interne ale OI au reflectat funcțiile delegate și astfel au fost adecvate pentru managementul implementării acestor funcții. |
| Rolurile, responsabilităţile şi atribuţiile sunt repartizate clar și eficient la nivelul departamentelor/unităţilor, posturilor din cadrul AM și OI | * Responsabilitățile și atribuțiile departamentelor/unităților sunt clar definite * Distribuția responsabilităților departamentelor/unităților în interiorul organizației este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților organizației în ansamblu * Responsabilitățile și atribuțiile posturilor sut clar definite * Distribuția responsabilităților la nivelul posturilor este adecvată pentru a asigura îndeplinirea responsabilităților departamentului /unității în ansamblu | * Dezvoltarea organizării interne a AM și OI POSDRU din punct de vedere al definirii rolurilor și responsabilităților compartimentelor și posturilor a evoluat firesc, ținând cont de faptul că aceste instituții erau nou-înființate și aflate la prima perioadă de programare. Organigramele AM și OI au crescut rapid ca număr de posturi în prima parte a perioadei de programare iar organizarea internă a ținut pasul cu acestă evoluție. Rolurile, responsabilitățile și atribuțiile la nivelul AM și OI au fost suficient de clare și adecvat repartizate intern, atât la nivelul compartimentelor din structură cât și la nivelul posturilor. În perioadele cu volum ridicat de muncă a fost nevoie ca aceste atribuții individuale să fie suplimentate cu sarcini ad-hoc derivate din urgențele existente la nivel de instituție și care puteau proveni din cadrul altor departamente, contribuind astfel la supra-încărcarea personalului AM și OI. |
| RESURSE UMANE | | |
| Există planificarea resurselor umane la nivelul AM şi a OI | * Există prognoze privind nevoile de RU, inclusiv analiza volumului de muncă * Acestea sunt aplicate şi folosite pentru a susţine deciziile manageriale | * În lipsa unui plan de implementare a POSDRU, prognozele privind necesarul de resurse umane la nivelul AM și OI POSDRU nu puteau fi efectuate decât pe un orizont de timp scurt, de cel mult 1 an. Chiar și aceste prognoze au avut o utilitate limitată, dată fiind blocarea angajărilor în sistemul public generată de restricțiile bugetare ca urmare a crizei economico-financiare. Singurele decizii care au putut fi luate pentru a suplimenta resursele umane au fost cele referitoare la externalizarea unor activități ale procesului de implementare a programului (evaluare și selecție, contractare, verificare cereri de rambursare, vizite ad-hoc la beneficiari etc.). Există o îmbunătățire în perioada POCU a practicii planificării necesarului de resurse umane, față de perioada POSDRU. |
| Nivelul existent al resurselor umane este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POSDRU | * Volumul de resurse umane (posturi active) este suficient pentru implementarea eficientă și eficace a POSDRU * Gradul de acoperire a resurselor de personal necesare (%) este de peste 90% în fiecare an (posturi active față de necesarul de resurse umane) | * În perioada POSDRU a existat o insuficiență cronică a volumului de resurse umane, atât la nivel AM cât și la nivel OI. În intervalul 2010-2013, 4 dintre OI regionale au înregistrat o scădere importantă a gradului de ocupare a posturilor (valori minime sub 80%) ca urmare a fluctuației de personal și a blocării angajărilor în sistemul bugetar. * În întreaga perioadă 2007-2019, 2 dintre OI regionale au înregistrat în mod constant valori apropiate de 90% ale gradului de ocupare, cu mici fluctuații peste sau sub această valoare. * Toate OIR POSDRU/POCU au înregistrat o tendință de creștere a gradului de ocupare a posturilor în perioada 2007-2019, iar gradul de acoperire a resurselor de personal necesare s-a apropiat, a atins sau depășit valoarea de 90% pentru toate OIR la sfârșitul perioadei POSDRU (2015) stabilizându-se ulterior în mare măsură. Gradul de ocupare la nivelul AM POSDRU/POCU s-a situat constant sub 90% în perioada 2007-2019, având o medie de de 85% în această perioadă. * În perioada POCU volumul de resurse umane al AM și OI este mai bine corelat cu volumul de muncă, dar în continuare este nevoie de un volum ridicat de personal suplimentar. |
| Fluctuația personalului poate fi gestionată | * Fluctuaţia personalului este mai mică de 10% pe an * Fluctuaţia poate fi gestionată (prin angajarea în timp util a noilor persoane, prin instruirea rapidă a acestora) * Fluctuația de personal are o influență redusă asupra eficienței și eficacității implementării POSDRU | * Fluctuația de personal, în tandem cu problemele privind gradul de ocupare, a afectat semnificativ atât OI cât și AM POSDRU și implicit implementarea POSDRU, în perioada 2010-2014. * În intervalul 2010-2014 un număr de 4 OIR au înregistrat vârfuri ale fluctuației de personal, depășind valoarea de 10%. * În perioada POCU (2015-2019) fluctuația de personal s-a stabilizat și se situează la valori reduse (sub 10%) pentru aproape toate OI și pentru AM. |
| Gradul de dezvoltare al formării | * Planurile de formare există * Planurile de formare sunt actualizate cu regularitate * Planurile de formare sunt implementate * Planurile de formare sunt eficace, conducând la îmbunătățirea competențelor personalului | * Planurile de formare au existat, în special la începutul perioadei POSDRU, însă activitatea de formare a regresat pe parcursul perioadei POSDRU, din cauza lipsei de timp și din cauza centralizării accesului la resursele DMI7.1. * Activitatea de formare a avut o ușoară revenire după descentralizarea accesului la DMI 7.1 către OI, dar stadiul târziu al acestei descentralizări și supra-încărcarea personalului cu sarcini au fost principalii factori care au limitat în continuare activitatea de formare. * În perioada POCU, deși activitatea de formare este mai bine gestionată decât în perioada POSDRU, nivelul acesteia este încă insuficient față de nevoile personalului AM și OI, fiind necesare îmbunătățiri semnificative. |
| Performanţele personalului AM şi OI sunt adecvate | * Cel puțin 90% din personal obține cel puțin calificativul ”satisfăcător” * Cel puțin 50% din personal obține cel puțin calificativul ”bine” * Competențele personalului sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului * Sistemele de lucru interne ale organizației permit utilizarea la maximum a competențelor personalului | * În cea mai mare parte, competențele personalului AM și OI sunt adecvate sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului. * Întregul personal AM și OI POSDRU a obținut calificativul maxim în cadrul procesului de evaluare a performanțelor * Acest nivel de competențe nu reduce nevoia de formare (sau alte forme de învățare) pentru a dezvolta în cotinuare competențele personalului și a contribui astfel la o cât mai bună implementare a programului. |
| SISTEME ȘI INSTRUMENTE | | |
| Sisteme de lucru clare | * Sunt definite sisteme de lucru interne clare * Sunt definite sisteme de lucru între AM și OI clare * Sunt definite sisteme de lucru cu beneficiarii clare | * Sistemele de lucru specifice programului POSDRU au fost dezvoltate treptat pe parcursul perioadei de programare evoluând spre un sistem funcțional, dar greoi. Nivelul ridicat al cerințelor administrative specifice POSDRU a contribuit semnificativ la creșterea sarcinii administrative atât pentru beneficiari cât și pentru personalul AM și OI, contribuind la supra-încărcarea cu sarcini a personalului AM și OI. Cu toate îmbunătățirile înregistrate, și în perioada POCU se menține necesitatea simplificării sistemelor de lucru ale programului. |
| Proceduri de lucru interne adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru interne ale AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență | * Nu au fost identificate probleme privind existența sau aplicarea adecvată a procedurilor de lucru interne la nivel AM și OI. |
| Proceduri de lucru între AM și OI adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru între AM și OI * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență | * Colaborarea AM – OI s-a dezvoltat treptat, pe parcursul perioadei de implementare POSDRU, având la bază acordurile de delegare de funcții a căror formă a evoluat de asemenea treptat, odată cu creșterea numărului de funcții delegate. Nu au fost identificate probleme de funcționare ale procedurilor de lucru între AM și OI, însă acestea, similar procedurilor de lucru cu beneficiarii dar într-o măsură mai mică, au nevoie și în perioada POCU de simplificare și claritate sporită. |
| Proceduri de lucru cu beneficiarii adecvate | * Există proceduri de lucru pentru toate fluxurile de lucru cu beneficiarii * Procedurile sunt clare * Procedurile sunt eficiente (maximum de rezultate cu minimum de resurse) * Procedurile sunt eficace (își ating scopul) * Procedurile sunt aplicate cu consecvență | * Procedurile de lucru cu beneficiarii au fost dezvoltate progresiv, pe parcursul perioadei POSDRU, evoluând treptat spre un sistem funcțional însă greoi. Volumul de resurse investit în elaborarea și aplicarea sistemului de proceduri a fost foarte ridicat, astfel încât gradul de eficiență a sistemului de proceduri a fost scăzut. Desele intervenții asupra sistemului, prin modificări de proceduri, prin numeroase instrucțiuni de clarificare, au presupus o investiție de resurse semnificativă, firească dealtfel pentru o primă perioadă de programare. Cerințele administrative specifice POSDRU au creat o sarcină administrativă ridicată atât pentru beneficiari cât și pentru personalul AM și OI, astfel încât la investiția mare de resurse în elaborarea procedurilor s-a adăugat investiția mare de resurse în aplicarea procedurilor. |
| Instrumente adecvate | * Există instrumente de lucru adecvate scopului acestora * Există un număr suficient de instrumente de lucru * Instrumentele de lucru sunt utilizate cu consecvență | * Unul dintre cele mai importante instrumente de lucru în perioada POSDRU a fost sistemul informatic, acesta reușind să satisfacă parțial nevoile AM și OI privind colectarea datelor, efectuarea de analize, raportare etc. Arhitectura prea complexă a sistemului, care a inclus sistemele SMIS, ActionWeb, SIMPOSDRU a contribuit la diminuarea semnificativă a eficienței acestui sistem. * Nu au fost identificate alte probleme privind instrumentele de lucru AM/OI. |