



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

- **Activitatea IIIb.3** – Identificarea de noi activități care ar putea fi finanțate prin AP 5, DMI 5.2 și care vin în întâmpinarea nevoilor grupului țintă în contextul socio-economic actual.
- **Activitatea IIIb.4** – Analiza complementarității proiectelor finanțate prin AP 5, DMI 5.2. față de proiectele finanțate prin Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) 2007-2013, proiecte care vizează resurselor umane din mediul rural.

1.4 Abordare

Această secțiune oferă o imagine de ansamblu asupra modalității în care am abordat problemele ridicate de întrebările și activitățile la care se face referire în CS, adică modul în care am operaționalizat întrebările și le-am corelat cu principalele surse de informații care urmau a fi examinate și utilizate în scopul evaluării.

Eficacitate

În ceea ce privește problema eficacității (Activitatea IIIb.1), principala sursă de informații a trebuit să fie identificată la nivelul sistemului de monitorizare a programului, întrucât acesta este singurul loc unde valorile referitoare la indicatori pot fi regăsite într-o manieră sistematică. Analiza datelor de monitorizare este realizată pentru a verifica indicatorii de realizare imediată și – în măsura disponibilității – indicatorii de rezultat pe două niveluri de implementare:

- Nivelul 1 – Realizări imediate de ordin administrativ exprimate în numărul de apeluri de proiecte lansate, cereri de finanțare primite și procesate, contracte semnate și gestionarea continuă a implementării proiectelor – lucruri parțial reflectate în tabelele cu indicatori sub denumirea de „indicatori de resurse”
- Nivelul 2 – Realizări imediate/Rezultate la nivel de proiect – activități eligibile implementate; în special, însă nu în mod exclusiv (având în vedere că acest aspect depinde de tipul de activități), prin raportare la implicarea participanților și rezultatele produse în conformitate cu acordurile de finanțare,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Verificarea nivelului administrativ este considerată relevantă nu doar prin comparație cu respectivii indicatori de resurse, dar și ca un mijloc de „a vedea lucrurile în perspectivă”. Un singur DMI nu poate fi judecat în mod echitabil prin raportare la propriile performante individuale, ci trebuie să fie luat în considerație în contextul implementării generale. Mai mult decât atât, multe aspecte ale Nivelului 1 de realizări imediate fac subiectul analizei eficienței din cadrul Evaluării intermediare a POS DRU însuși și, prin urmare, nu apar ca sarcină specifică în cadrul acestei Componente 3b de evaluare ad hoc; cu toate acestea, trebuie precizat faptul că există potențiale repercusiuni (efectiv raportate) care s-ar putea și chiar decurg ca o consecință a unei abordări mai puțin eficiente la Nivelul 1 (precizat mai sus). În această privință, problemele de eficiență apărute pot avea un impact asupra implementării la Nivelul 2 (precizat mai sus) și pot îngreuna sau chiar opri implementarea proiectului sau, cu alte cuvinte, pot acționa direct asupra eficacității. Aceste considerații trebuie avute în vedere pentru a evita concluziile exagerat de simpliste, în special, cele referitoare la implementarea proiectului.

În ceea ce privește comparația între valorile-țintă planificate pentru indicatori și cifrele din raportarea financiară și tehnică, trebuie avut în vedere faptul că unele dintre valorile-țintă se referă la întreaga perioadă de programare – astfel că o comparație directă a realizărilor imediate raportate din datele tehnice cu cifrele planificate ar fi prea simplistă fără a lua, în același timp, în considerație volumul relativ de finanțare disponibil în această etapă a programului operațional. O comparație ponderată a realizărilor imediate planificate ale proiectelor cu realizările imediate efectiv atinse va fi necesară pentru a putea obține o perspectivă mai realistă și mai echilibrată.

Pe lângă analiza cifrelor și a datelor, o verificare a coerenței relațiilor între obiective și tipurile de acțiuni definite la diferite niveluri ale programului operațional poate reprezenta, de asemenea, o modalitate de identificare a breșelor logice sistematice care pot îngreuna o implementare de succes.

În cele din urmă, datorită lipsurilor și pierderilor înregistrate în acest sistem de monitorizare așa cum este el implementat până la ora actuală, a trebuit să avem în vedere și să utilizăm beneficiarii ca surse relevante și complementare. Acest lucru ne-a permis:

1. Realizarea de verificări ale validității unora dintre datele de monitorizare; și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

2. Suplimentarea informațiilor care nu sunt suficient standardizate în sistemul de monitorizare.

Relevanță

În ceea ce privește relevanța prin raportare la nevoile grupurilor țintă în contextul socio-economic actual (Activitatea IIIb.2) și „identificarea de noi activități” ca acțiune înrudită (Activitatea IIIb.3), ne-am concentrat pe patru tipuri de surse de informații pentru a obține o perspectivă asupra schimbărilor socio-economice intervenite și asupra potențialei relevanțe a acestora pentru validitatea actualei strategii atunci când se face raportarea la nevoile grupurilor țintă:

- Statisticile și analizele socio-economice referitoare la situația din zonele rurale/urbane și din agricultură (de subsistență);
- Opinii și declarații din punctul de vedere al actorilor interesați;
- Opinii și declarații din punctul de vedere al beneficiarilor; și – însă într-un grad relativ limitat,
- Opinii de la participanții la măsurile respective.

Atunci când analizăm contextul socio-economic și datele corespunzătoare, două aspecte trebuie luate în considerație:

1. Nu orice schimbare în contextul socio-economic generează nevoia de ajustări – se poate ca schimbările drastice asociate actualei crize economice să aibă doar un impact limitat asupra măsurii în care o strategie pe termen mediu este adecvată, precum cea implementată în cadrul Fondurilor Structurale care operează într-o perioadă de programare/ciclu de 7 ani. Acest lucru s-ar putea întâmpla dacă, de exemplu, criza este de scurtă durată sau dacă aceasta nu ar face altceva decât să deplaseze toți parametrii relevanți pentru strategie în aceeași direcție, însă fără efecte structurale semnificative.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

2. Datele provenite dintr-o analiză socio-economică pun la dispoziție o imagine de fundal care trebuie ulterior să fie contra-balansată de expertiza în domeniu. Nu întotdeauna pot fi disponibile date detaliate și suficient de actualizate pentru o anumită regiune geografică sau pentru un anumit sector economic. Ele pot să nu reflecte în mod corespunzător subiectul aflat în discuție din cauza, de exemplu, a conceptelor specifice de măsurare aplicate și a potențialelor prejudecăți incluse în acestea. Prin urmare, este necesară și utilizarea expertizei extinse disponibile prin intermediul lucrărilor publicate precum și a datelor colectate în mod specific în scopul realizării evaluării.

Evaluarea nevoilor grupurilor țintă și a modului în care acestea sunt satisfăcute/ ar putea fi satisfăcute mai bine reprezintă o problemă complexă:

- a) Nevoile trebuie să fie legate de ocupare sau, într-un sens mai larg, de angajare.
- b) Nevoile de acest tip sunt de obicei simple și clare : obținerea unui (nou) loc de muncă sau păstrarea celui vechi, îmbunătățirea condițiilor de lucru sau obținerea unor venituri mai mari.
- c) De fapt, problema nu o reprezintă în atât de mare măsură dorințele individuale, cât condițiile existente care să permită îndeplinirea unor astfel de ambiții individuale (chestiuni legate de cerere și ofertă). În această privință, individul poate să nu fie (și de cele mai multe ori nici nu se află) în cea mai bună poziție pentru a stabili cum poate depăși obstacolele în calea reintegrării pe piața muncii, luând în considerare nu doar priceperea, capacitatea și caracterul individual cât și cererile pieței și chiar condițiile și restricțiile formale care trebuie să fie respectate.

Prin urmare, a trebuit să mobilizăm cunoștințele actorilor interesați și beneficiarilor menționați mai sus în ceea ce privește „nevoile grupurilor țintă”. Beneficiarii sunt relevanți din punctul de vedere al stabilirii modului în care și-au realizat sau ajustat planificarea pentru a reflecta nevoile și condițiile existente, iar actorii interesați, în calitate de reprezentanți ai grupurilor țintă, sunt relevanți pentru a putea oferi un contra-punct viziunilor potențial subiective ale beneficiarilor într-un context de realizare a triangulației.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Problema complementarității finanțării oferite în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală PNDR – activitățile legate de DRU (**Activitatea IIIb.4**) a fost abordată pe două niveluri precum urmează:

1. Măsuri luate pentru a evita suprapunerea activităților, competiția și caracterul redundant al celor două instrumente de finanțare – acest aspect de delimitare a fost, de fapt, singurul abordat în cadrul documentelor corespunzătoare de programare ale POS DRU și PNDR.
2. Măsuri luate pentru a genera o complementaritate reală în sensul încurajării sinergiilor între cele două programe, ambele fiind active în zonele rurale. Sub aceste auspicii, am căutat orice forme de coordonare activă a acestor instrumente de finanțare, indiferent de nivel (central, regional sau local).

Pe lângă identificarea sinergiei la nivel de program și/sau DMI, s-a preconizat în Raportul Inițial luarea în considerare a efectelor pe care aceasta le-ar putea avea la nivel de proiect prin crearea unui eșantion de astfel de proiecte pentru realizarea unei investigații mai amănunțite. Această opțiune s-ar fi activat dacă identificam suprapuneri sau strategii care să încurajeze în mod activ sinergia la nivel de program/DMI⁴

Concluzii

Pentru ambele întrebări, activitatea de documentare precum și cercetarea la fața locului au fost luate în considerație pentru a putea oferi evaluării informațiile relevante care apoi au trebuit să fie compilate, interpretate și prezentate sub formă de constatări preliminare spre dezbateri și validare. Din acest punct de vedere, discuțiile purtate în mod regulat cu membrii CCE (Comitetului de Coordonare a Evaluării) au constituit o sursă suplimentară de reacții, reflecții, și, în anumite cazuri, de informații suplimentare.

În ansamblul său, abordarea noastră a trebuit să fie una flexibilă, pentru a veni în întâmpinarea problemelor identificate. De exemplu, pe măsură ce constatările inițiale ale

⁴ În cele din urmă această opțiune nu a fost utilizată pentru că analiza documentară și cercetarea la fața locului ne-au condus la concluzia că nu pot fi găsite dovezi în sensul suprapunerii sau unor strategii orientate către o sinergie activă. Prin urmare, nu a existat un criteriu de eșantionare (sau nevoie) pentru o examinare bazată pe un eșantion a modului în care acești factori au funcționat sau au transpărat la nivel de proiecte.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

evaluării au început să se contureze, au existat solicitări de a investiga în profunzime anumite aspecte și de a ne concentra atenția astfel încât să putem cuprinde și aspecte care nu au fost inițial explicitate ca atare în CS, cum a fost cazul, de exemplu, în ceea ce privește problema complementarității între POS DRU și PNDR⁵. De asemenea, ne-am confruntat și cu situația în care anumite informații pe care ne-am așteptat să le găsim disponibile într-o formă standardizată prin intermediul sistemului de monitorizare, nu au fost ușor accesibile într-o formă electronică și care au trebuit să fie regăsite și refăcute, în schimb, pe baza dosarelor pe suport de hârtie. Această sarcină care a consumat foarte mult timp a presupus, în mod evident, o contribuție suplimentară din partea echipei de evaluare.

1.5 Metodologie

În implementarea abordării schițate mai sus au fost aplicate mai multe instrumente de colectare a informațiilor. Următoarele tabele prezintă Activitățile și metodele corespunzătoare de creare a bazei noastre de informații, precum tipurile de cercetare la fața locului întreprinse în funcție de fiecare dintre tipurile de „actori interesați”:

Tabelul 1 - Informații și surse de date în funcție de Activități

(clasificarea surselor: N = sursă principală / - = sursă secundară)

	Surse si documente oficiale	Alte documente, materiale	Date/informații/ ale proiectului/ financiare	Interviuri	Întâlniri de grup	Vizite la fața locului
Eficacitate						
Activitatea IIIb.1 – Analiza măsurii în care proiectele finanțate prin intermediul AP5, DMI 5.2 contribuie la atingerea obiectivelor/indicatorilor	N	-	N			

⁵ Cu toate că CS a solicitat o verificare a complementarității, termenul “complementaritate” nu a fost definit în continuare, așa încât a trebuit să fie interpretat în baza utilizării acestuia în cadrul PO, caz în care el se referă în mod clar la “suprapunere”. Am detaliat interpretarea termenului astfel încât să acopere conceptul de “sinergie”, pentru că l-am considerat un element specific de interes în ceea ce privește strategia și relevanța.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

	Surse si documente oficiale	Alte documente, materiale	Date/infor mații/ ale proiectului/ financiare	Interviuri	Întâlniri de grup	Vizite la fața locului
Relevantă						
Activitatea IIIb.2 – Analiza activităților stabilite prin DCI POS DRU față de nevoile grupului țintă în contextul socio- economic actual.	N	-	-	N	N	
Activitatea IIIb.3 - Identificarea de noi activități care pot fi finanțate prin intermediul AP5, DMI 5.2 și care răspund nevoilor grupului țintă în actualul context socio- economic	-	N		N	N	N
Activitatea IIIb.4 – Analiza complementarității proiectelor finanțate prin intermediul AP5, DMI 5.2 față de proiectele finanțate prin Programul Național pentru Dezvoltare Rurală 2007- 2013, însă numai acelea care vizează resursele umane din zonele rurale.	N	-		N		



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRUFondul Social European
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale
2007-2013**Tabelul 2 Tipurile de cercetare la fața locului întreprinse în funcție de Activitatea și actorii implicați**

Activitate de evaluare	Grupuri țintă	Interviu	Întâlniri de grup	Cercetare la fața locului
Activitatea IIIb.1 – Analiza măsurii în care proiectele finanțate prin intermediul AP5, DMI 5.2 contribuie la atingerea obiectivelor/indicatorilor stabiliți pentru AP5, DMI 5.2	AM	X		
	AM PNDR			
	OI POSDRU ANOFM	X	X	
	Beneficiari proiecte DMI 5.2	X		
	Alți actori interesați	X		
Activitatea IIIb.2 – Analiza activităților stabilite prin DCI POSDRU față de nevoile grupului țintă în contextul socio-economic actual.	AM	X		
	AM PNDR			
	OI POSDRU ANOFM	X	X	
	Beneficiari proiecte DMI 5.2	X	X	
	Alți actori interesați	X		
Activitatea IIIb.3 - Identificarea de noi activități care pot fi finanțate prin intermediul AP5, DMI 5.2 și care răspund nevoilor grupului țintă în actualul context socio-economic	AM	X		
	AM PNDR			
	OI POSDRU ANOFM			
	Beneficiari proiecte DMI 5.2	X	X	X
	Alți actori interesați	X		
Activitatea IIIb.4 – Analiza complementarității proiectelor finanțate prin intermediul AP5, DMI 5.2 față de proiectele finanțate prin Programul Național pentru Dezvoltare Rurală 2007-2013, însă numai acelea care vizează resursele umane din zonele rurale	AM	X		
	AM PNDR	X		
	OI POSDRU ANOFM	X		
	Beneficiari proiecte DMI 5.2	X		
	Alți actori interesați	X		

Activitatea de documentare:

- Analiza documentelor de planificare în ceea ce privește coerența internă a obiectivelor și activităților planificate pe întreaga ierarhie a AP și DMI. Aceasta a luat în



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

considerație obiectivele generale, principalele obiective operaționale și operațiunile orientative precum și indicatorii definiți pentru a controla progresul și succesul procesului de implementare. Acest tip de analiză reprezintă principalul element al unei descrieri coerente a logicii intervenției;

- Analiza respectivelor documente de planificare cu accent pe domeniile de potențială suprapunere între măsurile PNDR și POS DRU;
- Verificarea POS DRU în ceea ce privește datele socio-economice utilizate pentru a furniza o bază justificativă pentru strategia aleasă și
- Cercetarea și analiza informațiilor corespunzător actualizate (documente analitice precum și date) care urmează a fi utilizate ca bază probatorie pentru evaluarea solicitată a relevanței în actualul context socio-economic.

Analiza datelor de monitorizare de la cererile de finanțare depuse la contractele semnate

- Completarea setului de date de monitorizare a reprezentat o problemă pe parcursul întregului proces de evaluare și, respectiv, a versiunilor preliminare ale rapoartelor de evaluare. Majoritatea lacunelor cu care ne-am confruntat au fost rezolvate, altele au persistat. Cu toate că echipa de evaluare a depus eforturi semnificative în sensul colectării a ceea ce am considerat a fi datele necesare (inclusiv extragerea datelor din documentele pe suport de hârtie), nu toate lacunele au putut fi acoperite. Trebuie menționat, însă, faptul că în acest caz aceste lipsuri din datele de monitorizare constituie mai degrabă o problemă structurală sau sistemică și nu o chestiune de disponibilitate și/sau voință individuală a funcționarilor aflați în funcții relevante de a coopera cu echipa de evaluare.
- În special, anumite informații relevante în cadrul acestei Componente, cum ar fi cele referitoare la tipul de activități și aspecte ale domeniilor-țintă ale proiectelor nu sunt puse la dispoziție într-o formă suficient de precisă și clară prin intermediul sistemului de monitorizare și, în consecință, a trebuit ca, în cele din urmă, să solicităm mai multe date pentru a obține informații suplimentare în formă standardizată de la beneficiari. Acest aspect este valabil cu precădere în cazul:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

- Categorizării proiectelor în funcție de activitățile lor principale, o clasificare realizată pe baza interogării directe a beneficiarilor de proiecte și, respectiv, a organismelor de implementare, prin utilizarea unui set de categorii predefinite pentru selecție;
- Atribuirea proiectelor implementate unor zone-țintă mai clar definite decât ceea ce putem regăsi în baza de date ActionWeb, aceasta constituind până la ora actuală singura sursă disponibilă pentru descrierea proiectelor.⁶

Ambele aspecte au fost luate în considerare la momentul proiectării sondajului on-line pentru proiectele contractate.

Cercetarea la fața locului

Am realizat două tipuri de cercetări la fața locului relevante pentru evaluarea DMI 5.2, fie în legătură cu POS DRU în ansamblul său, fie dedicate în mod specific aspectelor legate de DMI 5.2

1. POS DRU în ansamblu⁷

- Interviuri față în față cu OI-urile naționale și actorii interesați la nivel național;
- Întâlniri de grup în regiuni cu beneficiarii în baza unui eșantion de proiecte selectat aleatoriu;
- Întâlniri de grup în regiuni cu personalul provenit din cadrul OI-urilor regionale și
- Un sondaj online pentru toate proiectele contractate în cadrul POS DRU

⁶ Există în ActionWeb informații referitoare la distribuțiile regionale ale proiectelor, însă aceste informații nu sunt direct utilizabile și necesită un efort însemnat de transformare și standardizare. La ora actuală este disponibil un câmp-text editabil unde se poate include un amestec de regiuni, orașe, județe, localități – incluzând orașe din alte state membre ale UE și, de asemenea, și text cu comentarii libere. De asemenea, ortografierea denumirilor localităților românești nu este standardizată. În total, s-au realizat 40 000 de intrări în aproximativ 6000 de cereri de finanțare, iar la momentul comparării acestui volum de informații cu alte informații legate de proiect referitoare la tipul de regiune (național, urban și rural, rural, etc.) au fost identificate o serie de inconsistențe.

⁷ Materialul asociat (întrebări de interviu, chestionare și liste-exemple) este prezentat în cadrul Componentei 1