



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

recomandările specifice asociate fiecăreia dintre întrebările de evaluare stipulate în cadrul criteriului eficacitate.

Capitolul 5 prezintă câteva Concluzii și recomandări generale precum și un comentariu final.

## 2. RELEVANȚA

### 2.1 Introducere

CS solicită ca evaluarea să stabilească relevanța la un număr de niveluri și în legătură cu un număr de aspecte ale POS DRU. Întrebările specifice de evaluare care apar în această privință sunt următoarele:

- În ce măsură obiectivele generale și specifice stabilite la nivelul fiecărei Axe Prioritare a POS DRU sunt relevante în contextul socio-economic actual?
- În ce măsură operațiunile orientative finanțate prin POS DRU sunt relevante față de obiectivele generale și specifice stabilite la nivelul fiecărui DMI din POS DRU?
- În ce măsură activitățile eligibile menționate în DCI POS DRU sunt relevante față de operațiunile orientative stabilite la nivelul fiecărui DMI din POS DRU?
- În ce măsură indicatorii din POS DRU și DCI POS DRU sunt încă relevanți față de obiectivele stabilite la nivelul fiecărui DMI din POS DRU/DCI POS DRU?
- În ce măsură proiectele finanțate prin POS DRU contribuie la atingerea obiectivelor generale și specifice din POS DRU/DCI POS DRU aferente fiecărui DMI?

Cu excepția primei întrebări de evaluare menționate mai sus, celelalte se referă la dinamica internă a POS DRU în sine (incluzând aici și Documentul Cadru), la structura acestuia și la logica internă, coerența și gradul de adecvare al interacțiunii părților sale componente (precum obiectivele, activitățile eligibile, operațiunile orientative, indicatorii și proiectele finanțate). Prima întrebare de evaluare plasează POS DRU într-un context „viu” sau actual și încearcă să definească măsura în care prioritățile planificate continuă să aibă aceeași importanță asociată inițial.

### 2.2 Sub-activitățile și întrebările asociate criteriului de evaluare *relevanța*

În sub-secțiunile care urmează tratăm fiecare dintre sub-activitățile / întrebările de evaluare ,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

detaliind abordarea pentru fiecare întrebare de evaluare și constatările la care am ajuns. Concluziile și recomandările specifice, referitoare la criteriul *Relevanță*, sunt furnizate la finalul capitolului.

### 2.2.1 Sub-Activitatea 1.1.1

#### **În ce măsură obiectivele generale și specifice stabilite la nivelul fiecărei Axe Prioritare a POSDRU sunt relevante în contextul socio-economic actual?**

Abordarea pe care am ales-o în ceea ce privește această sub-activitate și întrebare de evaluare a fost de a stabili dacă s-au petrecut schimbări în ansamblul economiei, societății și pieței muncii, care să sugereze o nevoie de adaptare, re-echilibrare sau revizuire a priorităților stabilite prin POS DRU în vederea realinierii strategice a acestor priorități la actualele și viitoarele nevoi și realități.

Acest proces a necesitat o analiză a bazelor pe care s-a realizat alocarea inițială de priorități (care sunt indicatorii socio-economici care stau la baza priorităților inițiale) și, pe cât de mult posibil, efectuarea unor comparații între aceștia și indicatorii similari la nivel macro în actualul context, pentru a stabili dacă:

- prioritățile existente sunt încă valabile;
- echilibrul lor relativ s-a modificat; și/sau
- unele dintre aceste priorități au devenit mai mult sau mai puțin importante din punct de vedere strategic.

În sub-secțiunile de mai jos descriem, mai întâi, pe ce bază au fost stabilite prioritățile PO și ce influență au avut asupra distribuției fondurilor disponibile. Apoi, identificăm unele dintre schimbările socio-economice esențiale care au intervenit de la momentul aprobării PO, înainte de a formula observații cu privire la implicațiile acestor schimbări pentru relevanța continuă a priorităților, așa cum sunt formulate la ora actuală.

#### **2.2.1.1 Stabilirea priorităților POS DRU**

Obiectivul general al POS DRU este:

*“dezvoltarea capitalului uman și creșterea competitivității acestuia, prin corelarea educației*



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

*și învățării pe tot parcursul vieții cu piața muncii și asigurarea participării crescute pe o piață a muncii modernă, flexibilă și inclusivă, pentru 1.650.000 de persoane.”*

(pag. 58, versiunea în limba engleză)

Obiectivele specifice ale PO sunt următoarele:

- Promovarea calității sistemului de educație și formare profesională inițială și continuă, inclusiv învățământului superior și a cercetării;
- Promovarea culturii antreprenoriale și îmbunătățirea calității și productivității muncii;
- Facilitarea inserției tinerilor pe piața muncii;
- Dezvoltarea unei piețe a muncii moderne, flexibile și inclusive;
- Promovarea (re)inserției pe piața muncii a persoanelor inactive, inclusiv în zonele rurale;
- Îmbunătățirea serviciilor publice de ocupare;
- Facilitarea accesului la educație și pe piața muncii a grupurilor vulnerabile.

Prioritățile POS DRU au fost stabilite ca urmare a unui proces de consultare cu un număr mare de factori interesați, și au fost formulate în conformitate cu prioritățile deja stabilite în cadrul PND 2007-2013 și CSNR 2007-2013, precum și în alte documente strategice la care s-a făcut referire mai sus.

Evaluatorul ex-ante a constatat că PO includea o analiză cantitativă vastă a pieței muncii din România, a sistemului educațional și a situației grupurilor vulnerabile în societatea românească. Din acest punct de vedere, PO începe cu o „analiză a situației actuale”, care scoate în evidență o serie de probleme, considerate a fi cele mai importante, cu care România a fi cele mai importante probleme cu care România se confrunta la acel moment din punctul de vedere al dezvoltării capitalului său uman iar acestea includ, printre altele, scăderi ale numărului de înscrieri în sistemul școlar, părăsirea timpurie a școlii, rată scăzută de ocupare în zonele rurale și o rată scăzută de participare la formarea profesională continuă<sup>8</sup> (a se vedea

---

<sup>8</sup> Este important de subliniat faptul că multe dintre problemele enunțate în PO reflectă profunde probleme structurale (precum sărăcia, productivitatea scăzută în general și lipsa infrastructurii în zonele rurale, părăsirea prematură a școlii etc.) care, chiar și în condițiile unei performanțe optime la nivelul POS DRU pe parcursul perioadei noiembrie 2007 – noiembrie 2010, vor rămâne să fie rezolvate în continuare pe termen mediu și lung, datorită complexității lor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Anexa 4 pentru lista extinsă de probleme).

Prioritățile PO se bazează pe analiza situației actuale și, de asemenea, pe o analiză de tip SWOT care prezintă punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și riscurile aparente din mediul în care operează POS DRU. Ambele exerciții și analizele asociate au fost luate în considerație la alocarea financiară între diferitele Axe Prioritare (AP) și Domenii Majore de Intervenție (DMI) care alcătuiesc PO. Această ponderare și alocările financiare corespunzătoare sunt prezentate în formă tabelară în Anexa 5. Alocările financiare între AP, așa cum sunt prezentate în Anexa 5 demonstrează că au luat în considerare amploarea problemelor identificate în analiza situației actuale și analiza SWOT, care au stat la baza dezvoltării PO, astfel stabilindu-se următoarea ordine de priorități:

AP 2: Corelarea învățării pe tot parcursul vieții cu piața muncii (24,84% din finanțare)

AP 1: Educația și formarea profesională în sprijinul creșterii economice și dezvoltării societății bazate pe cunoaștere (23,37% din finanțare)

AP 6: Promovarea incluziunii sociale (15,60% din finanțare)

AP 3: Creșterea adaptabilității lucrătorilor și a întreprinderilor (13,64% din finanțare)

AP 5: Promovarea măsurilor active de ocupare (13,15% din finanțare)

AP 4: Modernizarea Serviciului Public de Ocupare (5,56% din finanțare)

**Tabelul 4: Categoriile de activități desfășurate în cadrul proiectele în funcție de AP**

Categoriile de activități	AP %						La nivel de program %
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	
Formare	38,3	19,2	68,9	60,0	34,6	34,2	42,6
Educație	48,1	27,4	0,0	0,0	0,0	2,6	17,0
Calificare <sup>9</sup>	2,5	27,4	1,9	0,0	21,2	13,2	11,4
Consiliere sau orientare	1,2	12,3	3,9	0,0	15,4	23,7	8,8

<sup>9</sup> „Calificare” se distinge ca activitate de Formare și/sau Educație în sensul că se referă în mod specific la calificările acordate de către Consiliul Național pentru Calificări și Formarea Profesională a Adulților (CNFPA) care indică capacitatea unei persoane de a practica o meserie (adică în condiții similare cu sistemul de ucenicie)



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Categoria de activități	AP %						La nivel de program %
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	
Demararea de afaceri	0,0	0,0	13,6	0,0	7,7	7,9	6,0
Măsurile active pentru piața muncii (ex. scheme de	1,2	0,0	1,0	0,0	17,3	7,9	4,0
Re-calificare	1,2	5,5	0,0	0,0	1,9	0,0	1,7
Crearea de locuri de muncă	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	0,6
Altele	7,4	8,2	10,7	40,0	1,9	5,3	8,0

Sursa: Sondajul online realizat în rândul beneficiarilor de proiecte contractate

**Tabelul 5: Grupurile țintă principale în funcție de AP și la nivel de PO**

Grup țintă	AP %						La nivel de program %
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	
Angajați	15,0	38,9	51,0	40,0	3,8	5,4	28,0
Tineri	18,8	26,4	1,0	0,0	3,8	5,4	11,3
Șomeri	0,0	0,0	1,0	0,0	57,7	5,4	9,5
Absolvenți	23,8	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4
Întreprinzători	0,0	0,0	15,0	20,0	5,8	2,7	5,8
Persoane cu dizabilități	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	24,3	3,2
Membri ai unui grup etnic minoritar	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0	10,8	2,0
Persoane care au părăsit timpuriu școala	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Altele	42,5	22,2	32,0	40,0	28,8	45,9	33,5

Sursa: Sondajul online realizat în rândul beneficiarilor de proiecte contractate

Informațiile prezentate în tabelele 4 și 5 de mai sus sunt preluate din sondajului realizat de noi în rândul beneficiarilor de proiecte contractate și detaliază într-un mod util tipul de activități și grupurile țintă sprijinite în cadrul diverselor axe prioritare ale Programului Operațional (reținând faptul că acest tip de informații nu este, până la acest moment, disponibil prin intermediul sistemului de monitorizare). În primul caz (Tabelul 4), le-a fost solicitat celor chestionați să împartă pe categorii activitățile care sunt desfășurate în cadrul proiectele lor și, așa cum se poate constata, activitatea predominantă pe ansamblu este cea de formare (42,6%) urmată de educație (17%). Formarea reprezintă un tip de activitate semnificativă la nivelul



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

tuturor AP și acoperă activitățile de management și formare a personalului în cadrul școlilor, universităților, formarea la locul de muncă, formarea personalului SPO și formarea pentru anumite grupuri marginalizate din punct de vedere social. Educația se concentrează în jurul AP 1 și AP 2 și include, de exemplu, activități de sprijinire a doctoranzilor, de creștere a nivelului calificărilor mediatorilor și consilierilor școlari, precum și resurse educaționale îmbunătățite pentru elevi. Ceea ce merită scos în evidență este lipsa unui accent pus pe alte categorii de activități, precum măsurile active de ocupare (4% în ansamblu) sau crearea de locuri de muncă (0,6% în ansamblu).

Tabelul 5 prezintă distribuția concentrării pe grupurile țintă din cadrul programului. Cel mai semnificativ grup țintă luat separat în acest sens îl reprezintă persoanele angajate (28,0%), lucru asociat cu accentul pus asupra activității de formare, ilustrat în Tabelul 4. Tinerii sunt vizați în 11,3% dintre cazuri, iar șomerii în 9,5% dintre cazuri în cadrul programului. Absolvenții sunt vizați în procent de 6,4%, iar persoanele care părăsesc școala timpuriu sunt vizate în 0,3% dintre cazuri în cadrul programului. Accentul pus din punct de vedere al distribuției activităților și grupurilor țintă sugerează faptul că punctul de interes al PO cade asupra dezvoltării capacității instituționale/sistemice de a sprijini și de a implica utilizatorii finali ai diverselor servicii în cauză, variind de la implicarea inițială a grupurilor marginalizate la oferirea de sprijin persoanelor care au părăsit școala timpuriu și până la populația cuprinsă în activități educaționale cu caracter continuu (la diferite niveluri, până la doctoranzi, inclusiv). Cu alte cuvinte, caracteristica dominantă pare să fie sprijinirea persoanelor deja angajate și mai ales a celor angajate în sectorul public în vederea consolidării capacității acestora de a asista diferitele grupuri beneficiare. Notabil din perspectiva FSE este faptul că ținta și atenția finanțării pare a se îndrepta mai puțin spre cei care suferă direct de pe urma „eșecului de piață” (de exemplu, persoanele care părăsesc timpuriu școala, șomerii și șomerii de lungă durată, persoanele cu dizabilități și alte grupuri defavorizate), ci mai mult asupra celor care lucrează cu aceste persoane, așadar dezvoltarea capacității și calificărilor este, în principal, îndreptată spre persoanele deja avantajate din punctul de vedere al ocupării și statutului educațional.

Cu toate că există o logică evidentă în consolidarea capacității sistemului de educație și de formare (în special acolo unde se consideră că sistemul funcționează la un nivel scăzut) pentru



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

asigurarea unor rezultate de calitate pentru beneficiarii sistemului, se pare că persistă un nivel minimal de furnizare a serviciilor în cauză către diferitele grupuri țintă. Acest lucru este cel mai bine ilustrat în cazul Serviciului Public de Ocupare (SPO), care este beneficiarul exclusiv al AP 4. Măsurile planificate în cadrul AP 4 presupun, în linii mari, dezvoltarea capacității și a aptitudinilor angajaților în vederea îmbunătățirii și lărgirii ariei de servicii accesibile șomerilor; totuși, studiile noastre (și cele întreprinse în scopul *Evaluării ad-hoc a AP 4* desfășurate în paralel) arată că aproape toate resursele SPO sunt angrenate în scopul înregistrării și efectuării plăților către șomeri, și că există foarte puține fonduri sau resurse disponibile pentru furnizarea activităților de formare sau pentru luarea altor măsuri active de ocupare în beneficiul șomerilor. Dată fiind criza economică și fiscală actuală și având în vedere necesitatea de a reduce numărul serviciilor publice și cheltuielile datorită împrumuturilor de la FMI, înțelegem prin prisma studiilor și cercetării noastre de teren că nivelul serviciilor disponibile este semnificativ redus, fapt care ridică problema la care vom reveni ulterior – *dacă nu este mai bine să fie redirecționate cheltuielile către cei care suferă cel mai mult de pe urma consecințelor crizei?*

În cadrul următoarei sub-secțiuni, vom defini câteva dintre problemele cruciale care au avut un impact asupra condițiilor și circumstanțelor socio-economice actuale din România și măsura în care aceste circumstanțe au suferit schimbări de la momentul conceperii și aprobării PO. Acest demers va fi realizat în vederea creării unui cadru în baza căruia se va concluziona dacă trebuie revizuit sau nu echilibrul între priorități așa cum sunt ele stabilite la ora actuală în cadrul programului. Punctele noastre de vedere în această privință iau în considerație și rezultatele activității de teren efectuate în scopul evaluării și, prin urmare, includ perspectivele multor tipuri diferite de factori interesați angrenați pe parcursul procesului de evaluare (incluzându-i, de exemplu, pe reprezentanții sindicatelor și patronatelor, reprezentanți ai ONG-urilor beneficiari de proiecte și factori de decizie).

### **2.2.1.2 Un context socio-economic schimbat?**

Este evident faptul că efectuarea unei analize la scară largă a contextului socio-economic actual din România depășește obiectul prezentei acțiuni de evaluare. Totuși, este posibilă identificarea obstacolelor principale care au apărut sau care au crescut excesiv în importanță de la demararea POS DRU, la sfârșitul anului 2007; în acest sens, prezentăm mai jos ceea ce



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

considerăm a fi aspectele esențiale relevante în mediul macro-economic, al pieței muncii și al educației.

Criza bancară și recesiunea globală conexasă au avut impact asupra economiilor, societăților și indivizilor din întreaga lume. *Criza economică în Europa: cauze, consecințe și răspunsuri (Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses)* (DG Afaceri Economice și Financiare, 2009) oferă următoarea prezentare sumbră a efectelor crizei:

*“Recesiunea continuă ar putea astfel să lase urme adânci și de lungă durată asupra performanțelor economice și să genereze nenumărate dificultăți de natură socială. Pierderea locurilor de muncă poate fi controlată o perioadă de timp prin aranjamente flexibile privind ajutorul de șomaj, însă, în cele din urmă impactul creșterii rapide a șomajului se va face resimțit, în timp ce scăderea simultană a piețelor imobiliare va afecta aceleași gospodării (mai ales pe cele cu grad mare de îndatorare). Pozițiile fiscale ale guvernelor vor continua să se deterioreze și nu doar din motive de ciclicitate, ci și de o manieră structurală dat fiind că bazele de impozitare se vor micșora permanent iar datoriile contingente ale guvernelor, generate de ajutorul furnizat băncilor, s-ar putea materializa. Întrebarea deschisă este dacă criza va reduce stimulentele pentru reforma structurală și astfel va afecta negativ dezvoltarea potențială, sau dacă va oferi o oportunitate de asumare a unor politici cu efecte profunde.”*

(p. 1)

Criza globală a avut un impact asupra contextului socio-economic din România, astfel că multe dintre tendințele și premisele care au stat la baza POS DRU s-au schimbat. De exemplu, în cadrul Raportului Trimestrial privind România al corespondentului SYSDM pentru Observatorul European pentru Ocupare, Dr. Cătălin Ghinăraru, martie 2010, acesta remarcă faptul că datele finale aferente ultimului trimestru al 2009 indică ceea ce domnia-sa numește „o scufundare totală a economiei românești” cu un declin anual al dezvoltării de 6,6%. În raport se remarcă faptul că:

- Rata șomajului a continuat să crească pentru a șaisprezecea lună consecutivă, ajungând la 8,2% în ianuarie 2010 (conform definiției naționale), urmând unei scăderi





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

a șomajului fără precedent timp de 21 de trimestre consecutive – industria și ocuparea forței de muncă în industrie au suportat greul pierderilor în timp ce agricultura de subzistență și ocuparea în sectorul public au rămas pe poziții, pentru moment;

- productivitatea totală în economie a scăzut (neținând seama de stabilizarea salariilor pentru prima oară în 24 de trimestre consecutive), fiind atribuită declinului aflurilor de capital.

Prognoza economică a DG ECFIN din toamna anului 2009 pentru România sugerează o oarecare revenire în cererea pe piața internă (la sfârșitul anului 2009 și în 2010), deși decalajul temporal va avea drept rezultat, se spune în acest document, creșterea continuă a șomajului și o creștere încetinită a salarizării. Această prognoză prevede o creștere a ratei șomajului de la 5,8% în 2008 la aproximativ 9% în 2009, urmată de o ameliorare treptată până la aproximativ 8,5% în 2011. S-a prognozat trecerea la o creștere reală pozitivă a PIB până în primul trimestru al 2010, ajungând la o rată moderată reală de creștere a PIB de 0,5% în 2010, care să accelereze treptat la 2,5% în 2011.

De remarcat în contextul acestei evaluări, evaluarea DG ECFIN subliniază faptul că nivelul de competitivitate externă a economiei României a fost erodat în timp din cauza creșterilor salariale mari în economie în ansamblul ei, creșteri stimulate de contractele colective din sectorul public. În plus, evaluarea ECFIN se referă la lipsa din ce în ce mai accentuată de forță de muncă calificată care a pus, de asemenea, o presiune crescută asupra nivelurilor de salarizare din sectorul privat. Raportul concluzionează că, după reculul înregistrat în 2009, România se confruntă cu provocarea de a reuși să aducă ratele de creștere a productivității muncii la nivelurile anterioare recesiunii.

Sondajul AMIGO referitor la forța de muncă remarcă faptul că, deși rata oficială a șomajului nu este deosebit de ridicată prin raportare la media UE, condițiile de pe piața muncii din România sunt deosebit de dificile. Acesta constată că șomajul este caracterizat de asimetrie și are un efect semnificativ în mod special asupra lucrătorilor necalificați, precum și asupra celor tineri și mai vârstnici. Datele accesate prin intermediul bazei de date a Indicatorilor Structurali ai Eurostat arată următoarele:

- PIB: discrepanța dintre România și media UE a PIB-ului per capita rămâne semnificativă – România încă se plasează la mai puțin de jumătate din media UE-27,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

similar Bulgariei, fiind cea mai mică dintre Statele Membre UE.

- **Productivitate:** cu toate că productivitatea pe piața muncii se îmbunătățește, persistă o discrepanță consistentă prin comparație cu media UE – în prezent, rata reprezintă mai puțin de jumătate din media UE și se prevede o tendință descrescătoare în următorii trei ani.
- **Șomajul:** șomajul este asimetric, având efecte semnificative asupra anumitor grupuri, cu referire în special asupra tinerilor, a persoanelor în vârstă care lucrează în afara agriculturii și asupra femeilor.

Tabelul 6 de mai jos indică rata totală a ocupării comparativ cu UE-27 și UE-15 pentru 2005-2008, demonstrând niveluri semnificative ale lipsei de ocupare pe piața muncii din România.

**Tabelul 6: Rata totală a șomajului 2005-2008 pentru România & UE 27, UE 15**

Rata totală a ocupării 2005-2008 %					
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>UE 27</b>	63,5	64,5	65,4	65,9	64,6
<b>UE 15</b>	65,4	66,2	66,9	67,3	67,0
<b>România</b>	57,6	58,8	58,8	59,0	58,6

Sursa: Eurostat

Analiza INS și datele Eurostat arată că cele mai importante caracteristici ale pieței de muncă din România sunt următoarele: rate ridicate de inactivitate în general, dar mai ales în rândul tinerilor; existența unei forțe de muncă extinse sub-ocupate în zona rurală; un nivel semnificativ al șomajului (de obicei, cu două cifre procentuale) în localitățile urbane mici și monoindustriale, unde industriile tradiționale au eșuat. Piața muncii din România mai este caracterizată de niveluri scăzute ale mobilității forței de muncă pe plan intern, în special între zonele rurale și cele urbane. Lipsa flexibilității și a mobilității pe piața muncii are impact și asupra mobilității spațiale și ocupaționale și asupra creării de locuri de muncă sustenabile, ducând atât la lipsa forței de muncă calificate, cât și a celei necalificate de la regiune la regiune, remarcându-se faptul că nu există dovezi care să sugereze că, per ansamblu, România duce lipsă de forță de muncă.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Utilizând definiția BIM, statisticile INS arată că cel mai ridicat nivel al șomajului a fost înregistrat în 2010, în rândul tinerilor (22,2%) și, per total, șomajul a fost mai ridicat în rândul bărbaților (8,8%) decât în rândul femeilor (7,1%), și mai ridicat în zonele urbane (9,9%) comparativ cu zonele rurale (5,8%)<sup>10</sup>.

Strategia de Parteneriat Național pentru România a Băncii Mondiale indică o gamă de evoluții economice recente și de potențiale evoluții ce decurg din contextul modificat. În ceea ce privește sărăcia<sup>11</sup>, Banca remarcă faptul că dezvoltarea economică rapidă pe parcursul a peste jumătate din ultimul deceniu a condus la un declin dramatic al sărăciei absolute (la 5,7% în 2008), ceea ce semnifică o scădere a numărului de persoane care trăiesc în sărăcie absolută, de la 2,1 milioane în 2007 la aproximativ 1,2 milioane în 2008 (deși sărăcia rămâne concentrată în jurul grupurilor vulnerabile, în special în zonele rurale, unde se regăsesc 75% dintre persoanele sărace și printre copii, tineri și persoane de etnie romă). Totuși, ca urmare a crizei aflate în desfășurare, Banca Mondială arată că succesele înregistrate până la acest moment stau sub semnul amenințării, fiind de așteptat ca atât sărăcia profundă, cât și cea temporară, să crească. Efectul ar putea consta în inversarea parțială a beneficiilor importante înregistrate pe planul reducerii generale a sărăciei rezultate din dezvoltarea economică anterioară. Se așteaptă ca sărăcia să atingă nivelul de 7,4% din populație în 2009, iar procentul copiilor care trăiesc în sărăcie absolută este preconizat a crește de la 7,8% în 2008 la 10,7% în 2009.

Așa cum se remarcă în partea introductivă a prezentei secțiuni, analiza situației actuale efectuată ca parte a exercițiului de elaborare a POS DRU a scos în evidență o gamă de probleme de natură structurală, majoritatea acestora situându-se în sectorul educațional (de

---

<sup>10</sup> Trebuie să menționăm că ratele oficiale și cele ale BIM privind șomajul reprezintă o subestimare a nivelului de sub-activitate / sub-ocupare din România, unde aproape 500 de mii de persoane nu sunt luate în calcul ca fiind șomere, însă primesc diverse ajutoare de la stat, iar multe alte persoane sunt implicate la niveluri minimale de ocupare plătită, în special în zonele rurale, unde activitatea de agricultură de subzistență este una comună.

<sup>11</sup> Două dimensiuni ale sărăciei monetare sunt utilizate la ora actuală în România: sărăcia relativă și cea absolută. Măsurarea sărăciei relative se bazează pe metodologia avizată de către Consiliul European de la Laeken din decembrie 2001. Această metodologie a fost elaborată pentru a permite monitorizarea comparabilă a progresului înregistrat de state membre în sensul obiectivelor convenite la nivelul UE în lupta împotriva sărăciei și excluziunii sociale. Sărăcia relativă este definită drept acea situație în care persoanele afectate nu au suficient de multe resurse pentru a se bucura de un standard de viață general acceptat în propria societate și, prin urmare, sărăcia relativă este considerată a se instala acolo unde venitul reprezintă 60% sau mai puțin din venitul disponibil median anual. Indicatorul sărăciei absolute se bazează pe o metodologie națională, elaborată în anul 2002 de o echipă alcătuită din experți ai Institutului Național de Statistică și experți guvernamentali, cercetători și specialiști ai Băncii Mondiale, și este unul dintre indicatorii naționali incluși în Sistemul de monitorizare a sărăciei și integrării sociale din România. Sărăcia absolută se referă la sărăcia permanentă și imposibilitatea acoperirii anumitor nevoi de bază, cum ar fi alimentele, îmbrăcămintea și medicamentele.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

exemplu, ratele scăzute de participare în special în zonele rurale, rata ridicată de persoane care părăsesc timpuriu școala, etc.) și dată fiind natura profund structurală a multora dintre aceste probleme și provocări, este evident că acestea rămân pe ordinea de zi în această conjunctură (adică, la doar doi ani și jumătate de la demararea programului). O Notă privind politicile educaționale (Banca Mondială, 2007) redactată în același timp cu elaborarea PO sublinia faptul că sistemul educațional românesc se află la răscruce de drumuri, iar pentru îmbunătățirea rezultatelor în învățământ este necesară continuarea schimbărilor importante, cum ar fi modificările curriculare, evaluarea elevilor, formarea profesorilor, reforma financiară și administrativă. Nota privind politicile educaționale mai sugerează că aderarea României la UE va genera noi cerințe la adresa capitalului uman al țării, dând naștere la noi provocări care vor avea un impact și asupra sistemului educațional, cum ar fi dezvoltarea unei forțe de muncă care să dea dovadă de noi competențe și aptitudini. Pentru satisfacerea acestor cerințe, Banca Mondială recomandă Guvernului:

- Creșterea eficienței și echității în învățământ în contextul descentralizării prin introducerea formulei de finanțare per capita, îmbunătățirea rețelei de școli și formarea managerilor în educație;
- Îmbunătățirea calității învățământului în primul rând printr-un management mai bun al resurselor umane;
- Crearea unui număr mai mare de oportunități pentru înnoirea competențelor și învățarea pe tot parcursul vieții; și
- Creșterea eficacității prin dezvoltarea unui plan strategic coerent pentru reforma, planificarea, administrarea și conducerea sectorului.

Raportul remarcă faptul că testele concepute pentru compararea performanțelor în învățământ între țări și regiuni (de exemplu, Programul pentru Evaluarea Internațională a Elevilor (PISA) și Tendințe Internaționale în Studiul Matematicii și al Științelor (TIMSS)) arată că România se află sub nivelul mediilor OECD și că acești indicatori de performanță pentru România stagnează, în timp ce indicatorii celorlalte țări din regiune, precum Lituania și Letonia, se îmbunătățesc. Conform raportului:

*“Un procent mare de elevi se descurcă bine, însă există o polarizare substanțială a performanțelor; la capătul superior al scalei celor ce susțin testele, notele sunt foarte*



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

*mari, însă la celălalt capăt notele sunt foarte mici, segmentul mediu fiind foarte slab reprezentat.”*

Nota privind politicile educaționale comentează pe marginea procentelor mici de școlarizare la nivelul educației secundare (doar 25% dintre elevii din zona rurală se înscriu la nivelul liceal) și afirmă că notele elevilor din mediul rural se plasează sub nivelul celor din mediul urban – sugerând că aceste inegalități pot fi atribuite unei distribuții inechitabile și ineficiente a resurselor, adică există discrepanțe majore de finanțare între școlile aflate sub aceeași jurisdicție.

Într-un interviu cu Ministrul Educației, efectuat ca parte a acestei evaluări, domnia sa a făcut referire la multe dintre aceste probleme. Domnia sa consideră că sistemul actual este ineficient, că rețeaua școlară este slabă și că mare parte din infrastructură este inadecvată. Prin noua Lege a învățământului pe care ministrul a înaintat-o Parlamentului, acesta speră să se treacă la ceea ce Domnia sa consideră a fi un sistem mai eficient de finanțare *per capita* și ca sistemul de învățământ să își îndrepte atenția spre un curriculum bazat pe competențe.

Ministrul consideră, de asemenea, că POS DRU deține un potențial semnificativ însă lipsește o anumită coerență strategică<sup>12</sup>. Acestea fiind spuse, domnia sa a afirmat că POS DRU poate fi important în sprijinirea sistemului de învățământ pentru orientarea acestuia către curriculumul bazat pe competențe. Referindu-se la relația dintre sistemul de învățământ și economia reală, ministrul a arătat că, pe de o parte, se poate porni de la o perspectivă simplă, și anume creșterea investițiilor în educație, ceea ce ar conduce la îmbunătățirea automată a situației. Pe de altă parte, se poate încerca efectuarea unei mai solide corelări între educație și piață sau, după cum susține domnia sa, se poate încerca o prognoză sau o previzionare a pieței – o funcție de planificare la nivel central. Această ultimă opțiune strategică este cea despre care domnia sa susține că trebuie să fie aleasă pentru ca România să avanseze. În acest sens,

---

<sup>12</sup> Ministrul a făcut referire, ca exemplu, la o inițiativă strategică de curriculum care a presupus 5 cereri de finanțare de proiecte interconectate. Una era reprezentată de o perspectivă transversală asupra cadrului curricular în genere, următoarele trei priveau reforma curriculară în grădinițe, nivelul primar și, respectiv, nivelul secundar de învățământ, iar cea de-a cincea era reprezentată de un alt proiect transversal privind evaluarea. Prima cerere de finanțare a fost aprobată, însă cea de-a doua și de-a treia au fost respinse, în timp ce a patra a fost aprobată, iar cea de-a cincea a ieșit recent din procesul de selecție și validare și este aprobată, de asemenea. Această situație ridică întrebări la care revenim ulterior și care se referă atât la plafonul de buget pentru solicitanți (5 mil. euro fiind maximul solicitat) și problema finanțării non-competitive în cadrul proiectelor strategice importante.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

domnia sa a identificat ceea ce a numit a fi „rezervoarele de creștere”, care includ, de exemplu:

- Educația pentru tinerii care în prezent nu au acces la învățământ și
- Diaspora științifică – conectarea cu diaspora oamenilor de știință cu nivel foarte înalt de calificare, care trăiesc și lucrează peste tot în lume, în companii și instituții de rang înalt.

În finalul acestei sub-secțiuni ne referim la cel de-al 6-lea raport privind România și Strategia de la Lisabona realizat de către Grupul de Economie Aplicată (GEA). Acest raport subliniază că abilitățile pe care le dobândesc absolvenții sistemului de învățământ sunt adeseori sub așteptările angajatorilor. În acest context, autorii recomandă ca fiind necesară realinierea curriculei la cererea de forță de muncă (această temă apărând și în cadrul activității noastre la fața locului, conform mențiunilor de mai jos). Raportul a mai subliniat discrepanța substanțială dintre competențele persoanelor concediate în procesele de restructurare a întreprinderilor și de privatizare, prin raportare la nevoile actuale de competențe ale economiei și cererea asociată acestora. În acest sens, se subliniază necesitatea oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții pentru a satisface profilul sectorial și ocupațional în rapidă schimbare din economie.

### ***2.2.1.3 Din perspectiva cercetării la fața locului***

Pe parcursul întregii cercetări la fața locului pe care am întreprins-o, am întrebat persoanele pe care le-am abordat dacă sunt conștiente de noile provocări cu care se confruntă România și dacă aceste provocări au vreo repercusiune asupra setului actual de priorități așa cum sunt acestea prevăzute în program.

Puțin peste 91% dintre proiectele contractate și 86% dintre solicitanții respinși intervievați consideră că prioritățile PO la nivel de AP au în prezent aceeași relevanță pe care o aveau în momentul aprobării PO. Pe parcursul activității desfășurate împreună cu factorii interesați (reprezentanți ai patronatelor, sindicatelor și ONG-urilor la nivelul tuturor regiunilor), prin interviu și activitate de grup, am observat același nivel de încredere în prioritățile stabilite în program deși au fost exprimate și puncte de vedere – menționate în continuare – privind provocările subiacente, deficiențele existente și echilibrul relativ al cheltuielilor în cadrul



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

programului<sup>13</sup>.

Principalele motive sau teme care apar din parcurgerea acestor interviuri cu factorii interesați de la nivelul regiunilor pe tema climatului socio-economic schimbat, a provocărilor apărute și a priorităților pentru viitor sunt următoarele ( a se vedea Anexa 6 pentru o listă detaliată a părerilor exprimate de patronate, sindicate și ONG-uri în această privință) – există nevoia de:

- o strategie integrată (la nivel național și regional) în vederea dezvoltării capitalului social în România, sprijinită de cercetări detaliate și informații reale privind piața muncii;
- structuri competente și sprijinite în mod adecvat, alcătuite din factori interesați multipli pentru a sprijini dezvoltarea capitalului uman la nivel regional;
- a asigura o mai bună corelare între formare și educație și nevoile reale ale pieței muncii și, în plus, o nevoie de a asigura pregătirea absolvenților sistemului de învățământ pentru o viața activă;
- a sprijini dezvoltarea unei culturi antreprenoriale și de sprijinire a IMM-urilor în păstrarea angajaților;
- a soluționa problema șomajului și asigura pregătirea șomerilor, precum și a altor oportunități, cum ar fi prin economia socială;
- a învăța din bune practici și a evita oricare încercări de „reinventare a roții”.

#### **2.2.1.4 Problemele generate**

Ținând cont de toate cele de mai sus, am revăzut analiza SWOT efectuată pentru PO pentru a stabili dacă situația s-a îmbunătățit, sau dacă s-a înrăutățit sau a stagnat, în ceea ce privește diferitele puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări identificate în cadrul acesteia (pentru referințe, a se vedea Anexa 7).

În baza prezentării orientative de mai sus a premiselor ce au stat la baza POS DRU și a indicării ulterioare a contextului socio-economic modificat, luându-se în considerație punctele

---

<sup>13</sup> În plus, au fost exprimate multe puncte de vedere privind mai degrabă implementarea programului decât conținutul acestuia, iar aceste aspecte sunt adresate în Capitolul 3 (Eficiență) și Capitolul 4 (Eficacitate) de mai jos.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

de vedere ale factorilor interesați, înainte de a ne prezenta concluziile și recomandările la sfârșitul acestui capitol, observăm următoarele:

- Crizele din domeniul bancar și recesiunea generată au avut un impact semnificativ asupra României, având drept rezultat creșterea șomajului, a șomajului de lungă durată<sup>14</sup>, creșterea sărăciei și constrângeri mari asupra capacității statului de a soluționa aceste probleme și alte probleme emergente;
- România se confrunta cu multe provocări atunci când a fost elaborat și aprobat POS DRU (de exemplu, modernizarea sistemului de învățământ, privatizarea economiei de stat, atingerea mediilor UE din punctul de vedere al nivelului de calificare a forței de muncă, soluționarea extremelor din sărăcie și excluziune socială, încurajarea mai multor tineri să rămână la școală<sup>15</sup>, soluționarea nivelului ridicat de angrenare în economia subterană, etc.) – aceste provocări rămân valabile (în ciuda unui anumit progres făcut în ultimul deceniu) și sunt acum exacerbate de crizele economice și bancare (de exemplu, în ceea ce privește nivelul tot mai ridicat al șomajului, inversarea beneficiilor obținute în domeniul reducerii sărăciei, serioasele constrângeri fiscale ce apasă guvernul din punct de vedere al capacității acestuia de a soluționa problemele apărute, etc.) și imprevizibilitatea asociată acestei crize;
- În cazul anumitor grupuri, situația pieței muncii este în mod special dificilă și se pare că necesită o atenție specială – în acest sens, evidențiem deficitele aparente de competențe și nivelul în creștere al șomajului în rândul tinerilor și subliniem nevoia de soluționare a acestui fenomen pentru a evita problemele pe termen mai lung<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Șomajul de lungă durată are multe implicații de factură negativă asupra celor afectați și a familiilor acestora, inclusiv riscul sărăciei și reproducerea dezavantajului educațional.

<sup>15</sup> Raportul Forumului European de Tineret din 2007 menționa consecințele părăsirii timpurii a școlii în cazul tinerilor, printre care: șomajul, speranța redusă de viață și o probabilitate mai mică de „cetățenie activă”. Conform studiului, sarcinile, infracțiunile, violența asociată abuzului de alcool și de droguri și suicidul prezintă niveluri semnificativ mai mari în rândul persoanelor ce părăsesc școala timpuriu (GHK, 2007). Psacharopoulos (2007) a identificat costurile fiscale ale fenomenului de părăsire timpurie a școlii (sau, pentru a folosi termenul său preferat, eșecul școlar) ca regăsindu-se în scăderea impozitului pe venit, plăți mai ridicate pentru șomaj și alte prestații sociale, cheltuieli mai mari cu sănătatea publică, cheltuieli mai ridicate cu poliția și cu justiția penală.

<sup>16</sup> În *Ce trebuie făcut referitor la șomajul din ce în ce mai ridicat în OCDE?* (Bell & Blanchflower, 2009), autorii arată că tinerii au fost cel mai grav afectați de șomaj în toate țările OCDE (șomajul tinerilor sub 25 de ani în UE-27 atingând 19,7%), iar alte grupuri, precum acelea cu cele mai coborâte niveluri de abilități, precum și minoritățile și imigranții fiind, de asemenea, grav lovite de șomaj. Aceștia subliniază nevoia abordării serioase a problemei șomajului în rândul tinerilor, care tinde să aibă efecte permanente asupra celor afectați, incluzând perioade suplimentare de șomaj, stare de sănătate precară,





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

În ceea ce privește (re)evaluarea de către noi a analizei SWOT în baza căreia s-au stabilit prioritățile POS DRU, remarcăm următoarele aspecte referitoare la principalele puncte tari:

- Nu a avut loc nicio schimbare în ceea ce privește multe dintre punctele tari identificate inițial prin intermediul analizei SWOT, cu toate că această analiză face în primul rând referire la componentele în cadrul cărora existența anumitor politici este identificată, *de facto*, ca reprezentând un punct tare (de exemplu, PRAI și PLAI pentru dezvoltarea ÎPT, PRA pentru Ocupare și Incluziune Socială sau Pactele Regionale și Locale pentru Ocupare și Incluziune Socială) și nu face referire la măsura în care acestea au fost implementate cu succes, sau implementate pur și simplu, ori măsura în care au progresat;
- Putem identifica un punct tare care s-a „îmbunătățit” datorită trecerii timpului (adică progresul înregistrat în sensul finalizării privatizării economiei de stat<sup>17</sup>) deși, din nou, fără referire la consecințele posibile (șomaj, sărăcie, excluziune socială) care ar putea însoți aceste evoluții în absența unei reacții eficiente și structurate la reintegrarea și recalificarea lucrătorilor disponibilizați, în special în noul context al pieței muncii;
- Există regrese identificabile la nivelul unora dintre cele care au fost inițial identificate ca principale puncte tari – acestea se referă la situația macroeconomică generală în cadrul căreia stabilitatea macroeconomică este amenințată, aperturile de ISD au încetinit iar atractivitatea generală a economiei românești datorată creșterii economice susținute și aderării la UE nu se mai aplică.

S-au produs schimbări puțin semnificative la adresa oportunităților deschise României conform celor identificate în analiza SWOT (de exemplu, fondurile structurale continuă să ofere oportunități de investiții și este încă posibil să se aplice învățămintele trase de pe urma programelor de pre-aderare), deși acest aspect nu ia în considerație măsura în care aceste oportunități au fost exploatate<sup>18</sup>. Conform analizei noastre, una dintre oportunitățile

---

salarii relativ mici și nivel scăzut al satisfacției la locul de muncă.

<sup>17</sup> De exemplu, două privatizări majore au fost reprezentate de preluarea de către Ford Motor Company a Automobile Craiova și preluarea capitalului majoritar al SC Electrica Muntenia de către ENEL.

<sup>18</sup> Totuși, rezultatele acestei evaluări și ale altor Evaluări Intermediare efectuate în prezent ar trebui să lămurească întrucâtva măsura în care acest tip de oportunități a fost sesizat.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

identificate în baza analizei SWOT a regresat din punct de vedere al perspectivelor (și anume, cererea internă crescută pentru produse și servicii) în contextul socio-economic actual cu toate că remarcăm, de asemenea, o îmbunătățire a ratei de participare la nivelul terțiar de educație.

Multe dintre punctele slabe identificate în analiza SWOT rămân neschimbate cu toate că în anumite situații, observăm un regres în cazul zonelor critice, cum ar fi, de exemplu, cele ce privesc: dezvoltarea SPO și calitatea serviciilor furnizate, în special privind IPT<sup>19</sup>; niveluri ridicate de participare în activitățile agricole, în special în agricultura de subzistență – multe dintre persoanele disponibilizate în zonele rurale au revenit la agricultură (vezi *Evaluarea ad-hoc a DMI 5.2*); iar nivelul ridicat al șomajului în rândul tinerilor și ȘLD, mai ales în zonele rurale, au crescut din cauza efectelor crizei.

Multe dintre amenințările identificate în cadrul analizei SWOT inițiale rămân, de asemenea, neschimbate, deși unele dintre acestea s-au agravat, de exemplu: intensificarea sărăciei și, dată fiind reducerea salariilor funcționarilor publici, este de așteptat o accentuare a lipsei de atractivitate pentru profesia de dascăl în cazul multor absolvenți, cu efecte inevitabile asupra calității educației oferite.

În pofida faptului că este evident că s-au petrecut multe schimbări în mediul de implementare al PO (conform celor arătate pe scurt mai sus), pentru păstrarea echilibrului este, de asemenea, necesar să stabilim dacă există sau nu și alte tendințe pozitive care merită să fie luate în considerație. Totuși, una dintre problemele principale generate privește nivelul de instabilitate a contextului, iar dificultățile care apar în mod inevitabil din acest punct de vedere și oricare alte proiecții trebuie, prin urmare, să fie percepute din această perspectivă.

---

<sup>19</sup> Reducerile cheltuielilor publice au avut drept rezultat reducerea serviciilor furnizate de SPO – majoritatea resurselor disponibile este concentrată asupra înregistrării șomajului și efectuarea plăților corespunzătoare către șomeri (vezi *Evaluarea ad hoc a AP4*)



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 7: România: Indicatori sociali și economici selectați, 2007–11**

	2007	2008	2009	2010		2011
				Prog.	Proi.	Proi.
<b>Efecte și prețuri</b>	(Schimbare anuală în %)					
PIB real	6,3	7,3	-7,1	1,3	-0,5	3,6
Cererea internă	14,6	9,9	-14,0	0,1	-1,5	2,6
Exporturi nete (contribuție)	-16,7	-2,6	16,1	1,1	1,4	0,4
Indicele prețurilor de consum (IPC, media)	4,8	7,8	5,6	3,9	6,6	5,2
Indicele prețurilor de consum (IPC, sfârșitul perioadei)	6,6	6,3	4,7	3,2	7,9	3,0
Rata șomajului (media)	4,3	4,0	6,3	7,9	8,9	8,4
Salarii nominale	22,6	23,6	8,4	4,4	4,3	6,2
<b>Economii și investiții</b>	(exprimat în % din PIB)					
Investiții interne brute	31,0	31,3	25,1	30,7	24,8	25,2
Economii naționale brute	17,6	19,7	20,6	25,2	19,8	20,2
<b>Situația financiară generală a statului</b>	(exprimat în % din PIB)					
Venit	32,3	32,2	31,8	31,3	32,6	32,6
Cheltuieli	35,4	37,0	39,2	37,3	39,4	37,0
Balanța fiscală	-3,1	-4,8	-7,4	-5,9	-6,8	-4,4
Venituri din privatizare	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanțare externă	0,1	0,4	2,9	3,7	4,6	0,8
Finanțare internă	2,9	4,3	4,5	2,2	2,2	3,6
Balanța fiscală structurală 1/	-4,3	-6,9	-5,4	-2,4	-3,3	-1,2
Datoria publică brută (doar datoria directă)	17,5	19,5	28,2	31,5	33,9	35,7
	(exprimat în % din PIB)					
Balanța investițiilor străine directe	5,7	6,7	3,8	4,1	4,1	4,2
Poziția investițiilor internaționale	-40,1	-51,8	-68,3	-53,6	-62,5	-60,2
Rezerve oficiale brute	23,0	20,2	26,6	30,5	31,7	31,3
Datoria externă brută	47,0	52,6	65,7	68,3	69,0	64,3
PIB nominal (în mld RON)	416,0	514,7	491,3	538,9	510,4	553,9

Sursa: FMI



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Cele mai noi proiecții ale FMI pentru România la nivelul tuturor indicatorilor cheie sunt prezentate în Tabelul 7 de mai sus. Comentarii FMI<sup>20</sup> observă că “înainte de criză, economia românească era caracterizată de rate ridicate de dezvoltare, asociate cu acumulări de dezechilibre externe și interne. Cererea pe piața internă era stimulată de aporturi majore de capital în timp ce constrângerile pe piața muncii și salariile mari din sectorul public au generat inflația salarială. Politica fiscală a fost pro-ciclică, exacerbând supra-încălzirea economiei în ciuda politicii monetare stricte de contracarare a presiunii prețurilor”. Se observă că activitatea economică rămâne slabă pe parcursul anului 2009 (în scădere cu 7,1%), „în timp ce pentru 2010 în ansamblu, se prevede o ușoară creștere negativă, așteptându-se o revenire treptată în a doua jumătate a anului. Cererea internă va rămâne redusă, șomajul continuând să crească iar salariile reale se ajustează la recesiune cu întârziere, în timp ce investițiile își vor reveni lent”. În aceeași notă, directorii executivi sunt de acord cu presiunea evaluării externe și laudă autoritățile române cu privire la „eforturile semnificative depuse în sensul refacerii stabilității macroeconomice și al realizării unei ajustări necesare a dezechilibrelor ante-criză”. Aceștia observă importante provocări viitoare și salută aprobarea legislației privind responsabilitatea fiscală, încurajând autoritățile să continue reducerile planificate la nivelul personalului din sectorul public, reformele în sistemul de sănătate și de finanțare a autorităților locale, precum și eforturile de stimulare a colectării impozitelor. De asemenea, au subliniat faptul că reformele structurale în alte domenii, precum piața muncii și piețele de produse, sunt, de asemenea, esențiale în consolidarea competitivității și rezistenței economiei.

În consecință, perspectiva pe termen mediu este provocatoare pe diverse fronturi, cu toate că este notabil faptul că FMI identifică reformarea pieței muncii ca reprezentând unul dintre aspectele esențiale pentru întărirea competitivității economice, iar acest lucru are repercusiuni permanente pentru dezvoltarea capitalului uman din România.

---

<sup>20</sup> Notă de informare publică (NIP) Nr. 10/97, 23 iulie 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

## 2.2.2 Sub-Activitatea 1.1.2

**În ce măsură operațiunile orientative finanțate prin POSDRU sunt relevante față de obiectivele generale și specifice stabilite la nivelul fiecărui DMI din POSDRU?**

Abordarea noastră față de această sub-activitate a presupus o verificare coerentă a operațiunilor orientative stabilite în DCI POS DRU pentru fiecare DMI, mai precis operațiunile descrise în DCI pentru fiecare DMI au fost evaluate din perspectiva capacității acestora de a contribui la „principalele obiective operaționale”, conform descrierii pentru fiecare DMI. Acest lucru a fost efectuat printr-o analiză a documentelor programatice completată cu punctele de vedere și opiniile actorilor interesați și, în special, ale beneficiarilor de proiecte abordați prin intermediul interviurilor, al sesiunilor de tip focus-grup și al sondajelor realizate pe parcursul activității de evaluare.

### 2.2.2.1 Constatări

În cadrul sondajelor noastre online, am adresat o serie de întrebări privind operațiunile indicative stabilite în documentele programatice, atât beneficiarilor de proiecte contractate cât și solicitanților respinși. Răspunsurile relevante sunt cuprinse în Tabele 8 și 9 de mai jos:

**Tabelul 8: Punctele de vedere ale promotorilor de proiecte contractate referitoare la Operațiunile Indicative în funcție de AP**

Punctele de vedere ale beneficiarilor de proiecte contractate referitoare la Operațiunile Indicative în funcție de AP %							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total % la nivel de program
<b>Lista operațiunilor indicative stabilite în documentele programatice s-a dovedit un îndrumar util atunci când ați redactat cererea de finanțare?</b>							
Da	93,4	95,7	97,9	100,0	91,7	100,0	95,8
Nu	6,6	4,3	2,1	0,0	8,3	0,0	4,2
<b>Lista operațiunilor indicative a fost suficient de cuprinzătoare astfel încât dvs. să descrieți integral ceea ce intenționați să faceți pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor dvs. ca parte a procesului de solicitare a finanțării?</b>							
Da	88,2	90,9	89,1	100,0	87,2	97,1	90,0
Nu	11,8	9,1	10,9	0,0	12,8	2,9	10,0
<b>Lista operațiunilor indicative a fost suficient de cuprinzătoare astfel încât dvs. să descrieți integral ceea ce intenționați să faceți pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor proiectului dvs. așa cum ați</b>							



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

preconizat inițial?							
Da	82,2	86,7	87,8	100,0	87,2	91,4	86,7
Nu	17,8	13,3	12,2	0,0	12,8	8,6	13,3

**Tabelul 9: Punctele de vedere ale solicitanților respinși privind operațiunile indicative în funcție de AP**

Punctele de vedere ale solicitanților respinși privind operațiunile orientative în funcție de AP		
	Numărul	%
<b>Lista operațiunile indicative stabilite în documentele programatice s-a dovedit un îndrumar util atunci când ați redactat cererea de finanțare?</b>		
Da	59	85,5
Nu	10	14,5
<b>Lista operațiunile indicative a fost suficient de cuprinzătoare astfel încât dvs. să descrieți integral ceea ce intenționați să faceți pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor dvs. ca parte a procesului de solicitare a finanțării?</b>		
Da	48	73,8
Nu	17	26,2
<b>Lista operațiunile indicative a fost suficient de cuprinzătoare astfel încât dvs. să descrieți integral ceea ce intenționați să faceți pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor proiectului dvs. așa cum ați preconizat inițial?</b>		
Da	44	69,8
Nu	19	30,2

Așa cum reiese din rezultatele de mai sus, în general, operațiunile indicative nu au pus dificultăți solicitanților (atât beneficiari cu proiecte contractate sau solicitanți respinși) și, de fapt, au fost considerate utile în elaborarea cererilor lor de finanțare. În acest sens operațiunile indicative par să fi definit obiectivele operaționale în mod adecvat și să satisfacă abilitatea solicitanților de a elabora sau concepe propunerile de proiect. Totuși, trebuie remarcat faptul că, deși ambele seturi de respondenți sunt oarecum unanime în ceea ce privește nivelul de înțelegere al utilității operațiunilor indicative ca îndrumar în scrierea unei cereri, totuși părerile sunt împărțite atunci când vine vorba de măsura în care operațiunile indicative i-au ajutat să descrie integral planurile inițiale ale proiectului. Acest fapt sugerează că operațiunile indicative au adus un oarecare grad de limitare asupra solicitanților în ceea ce privește



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

definirea, în linii mari, a tipului de operațiuni în care doresc să se angreneze. Acestea fiind spuse, operațiunile indicative și relația acestora cu obiectivele operaționale nu au apărut ca aspecte problematice în niciuna dintre celelalte interacțiuni cu factorii interesați pe parcursul evaluării.

Documentarea noastră în privința operațiunile indicative și a relației acestora cu principalele obiective operaționale la nivel de DMI confirmă, în linii mari, acest nivel de adecvare și relevanța actuală a operațiunilor indicative. În acest sens, facem următoarele observații:

- operațiunile indicative sunt de natură „orientativă”, concepute pentru a îndruma solicitantii în privința tipurilor sau categoriilor generale de activități în care aceștia se pot angrena pentru îndeplinirea principalelor obiective operaționale. Prin urmare, acestea sunt definite în linii mari și lasă loc de interpretare.
- În plus, operațiunile orientative (spre deosebire de Activitățile eligibile, de exemplu, care sunt abordate în următoarea sub-secțiune) nu se supun capriciilor sistemului de monitorizare și de control financiar permanent (după cum se prezintă ulterior în cadrul acestui raport), iar lucrul cu acestea în etapa de solicitare a finanțării nu are niciun fel de implicații ulterioare semnificative pentru acei beneficiari de proiecte, care, în cele din urmă, reușesc în demersul făcut prin cererea de finanțare.

**Tabelul 10: Operațiuni Indicative și Obiective: DMI 1.1**

<b>Obiectiv general: AP1</b>			
<i>“Dezvoltarea rutelor flexibile de învățare pe tot parcursul vieții și creșterea accesului la educație și formare prin furnizarea de educație și formare inițială și continuă modernă și de calitate, incluzând învățământul superior și cercetarea.”</i>			
<b>POS DRU</b>		<b>DCI POS DRU</b>	
<b>Obiective specifice</b>	<b>Operațiuni indicative</b>	<b>Principalele obiective operaționale</b>	<b>Operațiuni indicative</b>
Îmbunătățirea sistemului de asigurare a calității în învățământul preuniversitar și al sistemului de învățământ profesional și tehnic inițial prin sprijinirea unităților de învățământ în vederea îmbunătățirii	Dezvoltarea și implementarea de instrumente și mecanisme de îmbunătățire a învățământului preuniversitar, inclusiv acțiuni inovatoare și transnaționale, sprijin	Îmbunătățirea și restructurarea sistemului de învățământ preuniversitar, inclusiv perfecționarea personalului și promovarea inovării	Dezvoltarea și implementarea de instrumente și mecanisme de îmbunătățire a învățământului preuniversitar, inclusiv acțiuni inovatoare și transnaționale, sprijin



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Obiectiv general: AP1**

*“Dezvoltarea rutelor flexibile de învățare pe tot parcursul vieții și creșterea accesului la educație și formare prin furnizarea de educație și formare inițială și continuă modernă și de calitate, incluzând învățământul superior și cercetarea.”*

POS DRU		DCI POS DRU	
Obiective specifice	Operațiuni indicative	Principalele obiective operaționale	Operațiuni indicative
managementului și capacității de furnizare a calificărilor relevante pentru piața muncii;	pentru furnizorii de educație și pentru dezvoltarea personalului;		pentru furnizorii de educație și pentru dezvoltarea personalului
Îmbunătățirea sistemului de asigurare a calității în învățământul superior prin susținerea universităților în vederea îmbunătățirii managementului și a capacității de furnizare a calificărilor relevante;	Dezvoltarea și implementarea sistemului de asigurare a calității în învățământul preuniversitar, inclusiv dezvoltarea personalului și acțiuni inovatoare;	Îmbunătățirea managementului și capacității unităților de învățământ și furnizorilor de educație și formare profesională inițială de a asigura calificări relevante pentru nevoile pieței muncii	Dezvoltarea și implementarea sistemului de asigurare a calității în învățământul preuniversitar, inclusiv perfecționarea personalului și acțiuni inovatoare
Îmbunătățirea calificărilor profesorilor, formatorilor și ale altor categorii de personal din educație și formare prin sprijinul acordat pentru formarea inițială și continuă a acestora	Sprijin pentru dezvoltarea serviciilor de orientare și consiliere în scopul creșterii performanțelor școlare și a ratelor de tranziție către nivele superioare de educație;	Dezvoltarea de mecanisme și instrumente pentru asigurarea accesului la educație de calitate și la competențe cheie și profesionale pentru toți	Sprijin pentru dezvoltarea serviciilor de orientare și consiliere în scopul creșterii performanțelor școlare și a ratelor de tranziție către nivele superioare de educație
Asigurarea calității în FPC prin sprijinirea furnizorilor de FPC în vederea dezvoltării sistemului de asigurare și de management al calității;	Sprijin pentru dezvoltarea și diversificarea ofertelor educaționale și de formare profesională inițială	Dezvoltarea serviciilor de orientare și consiliere școlară, mediere școlară și a altor servicii conexe și instrumente alternative care să sprijine creșterea participării la educație și formare profesională precum și îmbunătățirea	Sprijin pentru dezvoltarea și diversificarea ofertelor educaționale și de formare profesională inițială





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

<b>Obiectiv general: AP1</b>			
<i>“Dezvoltarea rutelor flexibile de învățare pe tot parcursul vieții și creșterea accesului la educație și formare prin furnizarea de educație și formare inițială și continuă modernă și de calitate, incluzând învățământul superior și cercetarea.”</i>			
<b>POS DRU</b>		<b>DCI POS DRU</b>	
<b>Obiective specifice</b>	<b>Operațiuni indicative</b>	<b>Principalele obiective operaționale</b>	<b>Operațiuni indicative</b>
		performanțelor	
Sprijinirea dobândirii de cunoștințe și competențe mai bune de către tinerii cercetători prin studii doctorale și postdoctorale	Sprijin pentru inovare și pentru dezvoltarea instrumentelor și mecanismelor pentru îmbunătățirea accesului la educație și formare profesională inițială pentru toți;	Promovarea în procesul de educație a spiritului antreprenorial și a cetățeniei active	Sprijin pentru inovare și pentru dezvoltarea instrumentelor și mecanismelor pentru îmbunătățirea accesului la educație și formare profesională inițială pentru toți
	Sprijin pentru dezvoltarea educației antreprenoriale și a cetățeniei active		Sprijin pentru dezvoltarea educației antreprenoriale și a cetățeniei active

În Tabelul 10 sunt descrise operațiunile orientative și obiectivele specifice pentru DMI 1.1, prin intermediul ilustrării. Definiția generală și scopul operațiunilor orientative sunt întru-totul vizibile. Primul obiectiv operațional (*“Îmbunătățirea și restructurarea sistemului de învățământ preuniversitar, inclusiv perfecționarea personalului și promovarea inovării”*) va fi atins prin intermediul următoarelor operațiunilor orientative, așa cum sunt acestea stabilite în cadrul PO și în DCI POS DRU:

- *Dezvoltarea și implementarea de instrumente și mecanisme de îmbunătățire a învățământului preuniversitar, inclusiv acțiuni inovatoare și transnaționale, sprijin pentru furnizorii de educație și pentru dezvoltarea personalului*
- *Dezvoltarea și implementarea sistemului de asigurare a calității în învățământul preuniversitar, inclusiv perfecționarea personalului și acțiuni inovatoare*

Ambele operațiuni indicative oglindesc în mod explicit obiectivul operațional din punct de vedere al țintei principale a acestuia (învățământul preuniversitar), și al acelor persoane care lucrează în cadrul său (furnizori și personal), ambele fiind ne-restrictive din punct de vedere al



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

modului în care va fi atins obiectivul, adică pot fi prevăzute oricâte „instrumente și mecanisme” care pot duce la îmbunătățirea sistemului, iar sintagma „acțiuni inovatoare” din cadrul celei de-a doua operațiune orientativă respinge în mod implicit orice clasificare.

În alte cazuri, indicatorii pentru tipurile de operațiuni în discuție sunt în mod explicit corelați cu „standardele” cerute, cum ar fi în cadrul DMI 1.4, unde obiectivul operațional (*Dezvoltarea și implementarea sistemelor de asigurare a calității în sistemul de formare profesională continuă*) este asociat unei operațiuni indicative care presupune corelarea cu un standard UE (*Implementarea sistemelor de management și asigurare a calității în sistemul de formare profesională continuă la nivel de sistem și de furnizor, conform Cadrului European de Asigurare a Calității*).

Pe parcursul programului, operațiunile indicative reflectă în mod predominant caracteristicile subliniate mai sus în ceea ce privește DMI 1.1. Acest lucru este adecvat, desigur, în sensul că lasă loc experților în materie și managerilor de proiect să conceapă răspunsuri corespunzătoare la obiective, în baza expertizei pe care o dețin. În general, așa cum ni s-a confirmat și pe parcursul sondajelor efectuate, operațiunile indicative nu împiedică elaborarea unor propuneri de calitate. Dimpotrivă, deschiderea din formularea lor lasă cale liberă răspunsurilor inovatoare din partea actorilor relevanți din mediul specific și le asigură relevanța în contextul POS DRU.

Acestea fiind spuse, în anumite cazuri, remarcăm probleme legate de măsura în care anumite operațiuni orientative ajută la „realizarea” obiectivelor operaționale. Anexa 8 cuprinde o listă a operațiunilor orientative în cauză și a comentariilor aferente. De asemenea, precizăm că, pe parcursul evaluării, am fost informați că în cadrul DMI 6.1 (Dezvoltarea economiei sociale) s-a produs o confuzie semnificativă în rândul beneficiarilor de proiecte din cauza lipsei generale de definire a conceptului de „economie socială” în context românesc și, în acest sens, operațiunile indicative nu au fost de ajutor în oferirea unei definiții. Pe de altă parte, am mai fost informați că Direcția pentru Incluziune Socială din cadrul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale a conceput un document cadru privind funcționarea economiei sociale în România care va oferi un nivel mai ridicat de claritate pentru viitor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

### 2.2.3 Sub-Activitatea 1.1.3

**În ce măsură activitățile eligibile menționate în DCI POSDRU sunt relevante față de operațiunile orientative stabilite la nivelul fiecărui DMI din POSDRU?**

Abordarea pe care am aplicat-o aici este de a compara activitățile eligibile (AE) cu operațiunile orientative din punctul de vedere al caracterului complet al AE declarate și măsura în care acestea corespund cu ceea ce trebuie efectiv întreprins în cadrul fiecărei operațiuni indicative.

#### 2.2.3.1 Constatări

În sondajul nostru online am adresat atât beneficiarilor de proiecte contractate cât și solicitanților ale căror proiecte nu au fost selectate o serie de întrebări cu privire la AE stabilite în documentele programatice. În Tabelele 11 și 12 de mai jos prezentăm răspunsurile relevante:

**Tabelul 11: Răspunsurile beneficiarilor la întrebările din chestionar referitoare la Activitățile Eligibile, în funcție de AP**

Răspunsurile beneficiarilor în funcție de AP							
%							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total % Toate AP
<b>Lista de activități eligibile prezentată în documentele programatice v-a oferit informații utile în elaborarea cererii de finanțare?</b>							
Da	96,1	98,5	95,8	80,0	90,0	100,0	95,8
Nu	3,9	1,5	4,2	20,0	10,0	0,0	4,2
<b>Lista de activități eligibile a fost îndeajuns de cuprinzătoare pentru a vă permite să descrieți în totalitate ceea ce doreați să realizați în cadrul operațiunilor indicative relevante pentru proiectul dvs.?</b>							
Da	79,2	80,0	83,0	100,0	88,2	87,9	83,1
Nu	20,8	20,0	17,0	0,0	11,8	12,1	16,9
<b>Lista de activități eligibile v-a restricționat în vreun fel în ceea ce privește tipurile de activități pe care ați fi dorit să le puneți în aplicare în scopul realizării obiectivelor proiectului dvs.?</b>							
Da	25,7	18,0	12,5	0,0	6,5	17,1	16,2
Nu	74,3	82,0	87,5	100,0	93,5	82,9	83,8



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 12: Răspunsurile solicitanților ale căror proiecte au fost respinse la întrebările de chestionar referitoare la Activitățile Eligibile**

<b>Părerile solicitanților respinși cu privire la Activitățile Eligibile</b>		
	<b>Număr</b>	<b>%</b>
<b>Lista de AE prezentată în documentele programatice v-a oferit informații utile în elaborarea cererii de finanțare?</b>		
Da	60	89,6
Nu	7	10,4
Total	67	100
<b>Lista de AE a fost îndeajuns de cuprinzătoare pentru a vă permite să descrieți în totalitate ceea ce doreați să realizați în cadrul OI relevante pentru proiectul dvs.?</b>		
Da	45	68,2
Nu	21	31,8
Total	66	100
<b>Lista de AE v-a restricționat în vreun fel în ceea ce privește tipurile de activități pe care v-ar fi plăcut să le puneți în aplicare în scopul realizării obiectivelor proiectului dvs.?</b>		
Da	17	27,9
Nu	44	72,1
Total	61	100

După cum reiese în mod evident din rezultatele prezentate mai sus, AE au oferit informații utile aproape tuturor respondenților. Cu toate acestea însă, 17% dintre respondenții ale căror proiecte au fost contractate au considerat că lista de AE nu a fost îndeajuns de cuprinzătoare astfel încât să le permită să descrie în totalitate ceea ce doreau să realizeze în cadrul OI relevante pentru proiectul lor (de remarcat diferențele în AP în cazurile unde, de exemplu, astfel de probleme nu au apărut, ca în cazul AP 4, în timp ce în cazul AP 1 aproape 21% dintre respondenți au afirmat că lista de AE nu a fost îndeajuns de cuprinzătoare din acest punct de vedere). În ceea ce privește grupul solicitanților ale căror proiecte au fost respinse, 32% dintre respondenți au fost de aceeași părere. 16% dintre beneficiarii de proiecte au afirmat că AE i-au restricționat în tipurile de activități pe care le-ar fi plăcut să le pună în aplicare: de la niciunul în cazul AP 4, până la 26% dintre respondenți în cazul AP 1. AE au reprezentat un obstacol similar pentru aproape 28% dintre respondenții din cadrul grupului solicitanților ale căror proiecte au fost respinse care au răspuns la această întrebare. Vom reveni asupra acestui aspect mai târziu în raport.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Analiza noastră cu privire la AE și relația acestora cu principalele operațiuni indicative la nivel de DMI confirmă în mare parte relevanța AE enumerate în documentele programatice. Tabelul din Anexa 9 prezintă ca exemplu DMI 2.2 (*Prevenirea și corectarea părăsirii timpurii a școlii*).

În conformitate cu cele arătate în Anexa 9, lista de AE este extensivă DMI 2.2, un exercițiu asemănător repetându-se în documentele programatice pentru fiecare dintre cele 19 DMI, ale AP 1-6. Cu toate acestea, există diferențe semnificative ale numărului de AE prezentate pentru fiecare DMI. De exemplu, în timp ce în cazul DMI 2.1 există un număr limitat de activități enumerate iar activitățile enumerate sunt destul de specifice, pentru DMI 2.2, se enumeră activități mai multe și mai puțin specifice. Motivul acestui tip de variație este neclar (cu toate că poate fi legat de procesul de redactare și de diferențele stilistice între contribuțiile diferitelor organisme și ale altor experți la textul PO în sine).

În ciuda faptului că majoritatea respondenților din cadrul anchetei noastre au afirmat că listele de AE le-au fost de ajutor, s-au ridicat o seamă de probleme cu privire la AE și relația acestora cu operațiunile orientative. Mai întâi, spre deosebire de listele de operațiuni orientative din documentele programatice, listele de AE nu sunt prezentate ca fiind „orientative”. Prin urmare, lista de AE are un statut diferit în cadrul programului operațional, iar acest lucru cauzează o serie de probleme prezentate mai jos.

În primul rând, pentru că lista este mai degrabă una „absolută” decât orientativă, solicitanții sunt obligați să selecteze AE din lista în sine. În ciuda faptului că lista AE este una extensivă nu poate pretinde a fi exhaustivă, mai ales date fiind gama și complexitatea PO și a complexității corelate în general măsurilor de dezvoltare a resurselor umane. Acest lucru poate avea ca efect potențial restrângerea gradului de inovare deoarece solicitanții trebuie să încerce să-și atingă obiectivele proiectului în contextul unui set predefinit ceea ce are ca rezultat o posibilă limitare de sus în jos a unei inițiative de jos în sus într-un context în care solicitanții, fiind cei mai apropiați de grupurile țintă, se află în cea mai bună poziție pentru identificarea nevoilor și răspunsurilor corespunzătoare.

În al doilea rând, și din nou, din pricina unui statut mai degrabă „absolut” decât orientativ al listei, selectarea AE din cadrul unui set închis îi obligă pe beneficiarii de proiecte la un set



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

predefinit și constrângător de activități care sunt apoi integrate în funcția de control financiar prin intermediul asocierii acestora cu „costurile eligibile”. Pe parcursul sesiunilor de tip focus-grup, beneficiarii de proiecte contractate au explicat că multe dintre problemele cu care se confruntă în legătură cu funcțiile de audit și control asociate cu programul operațional decurg din maniera în care costurile eligibile sunt asociate cu activitățile eligibile și cu interpretarea dată lor în această privință. Funcția de control tinde să-și exercite atribuțiile pe baze absolute iar, în consecință, costurile eligibile sunt considerate acelea asociate cu activitățile predefinite ca fiind eligibile. Ne-am întâlnit direct cu o astfel de problemă atunci când i-am abordat pe beneficiari și le-am solicitat să participe la sesiunile de tip focus-grup incluse în cercetarea la fața locului pentru această evaluare. Unii dintre ei au fost refractari în a o face, pentru că în planul lor de proiect nu era enumerată o activitate eligibilă care să vizeze acest gen de implicare. În consecință, erau preocupați de costurile pe care le-ar putea presupune participarea la sesiunea de tip focus grup (de exemplu, costurile de transport) și care ar putea să nu fie rambursabile în propriul lor proiect (și asta în ciuda faptului că AM ne pusese la dispoziție o scrisoare care preciza că astfel de costuri vor fi considerate eligibile).

În cele din urmă, deoarece activitățile eligibile și costurile asociate acestora sunt definite pe baze „absolute” și sunt atât de strict controlate, ele necesită o activitate administrativă deosebit de intensă din partea beneficiarilor de proiecte și a managerilor de program la toate nivelurile. Acest lucru poate avea și chiar are ca rezultat întârzieri în procesul de rambursare fiindcă eligibilitatea este analizată cu mare atenție și verificată nu numai din punctul de vedere al categoriilor mari de activități, însă și punct cu punct, pe elemente individuale. Acest lucru poate duce la dificultăți din punctul de vedere al fluxurilor financiare pentru beneficiari (fiindcă aceștia trebuie să aștepte finalizarea procesului de rambursare), la întârzieri în certificarea cheltuielilor la nivel de program și, ca urmare, la efecte în lanț din perspectiva regulii N+2.

Astfel, părerea noastră cu privire la relația dintre AE și operațiunile orientative este că, deși listele extinse de AE sunt în mare măsură relevante pentru operațiunile orientative (în sensul strict al cuvântului), modalitatea în care acestea sunt detaliate nu contribuie foarte mult la coerența generală a programului. În timp ce listele extinse de activități eligibile pot ajuta inițiatorii de proiecte să înțeleagă flexibilitatea și elasticitatea conceptului de eligibilitate din



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

perspectiva FSE, inexistența unei categorizări clare a activităților eligibile semnifică faptul că, din perspectiva monitorizării și raportării, există foarte puțină valoare adăugată asociată acestora, în ceea ce privește managementul programului.

Înțelegem că beneficiarii de proiecte care sunt nou-veniți în domeniul FSE ar putea fi preocupați de ceea ce pot și de ceea ce nu pot face, de fapt, cu finanțarea primită și în acest sens vedem meritul potențial al promovării listelor de activități eligibile prin intermediul broșurilor și al altor materiale, posibil chiar și prin intermediul unei Anexe la DCI, de natură orientativă. Cu toate acestea, din perspectiva programării și a coerenței generale, credem că lista extinsă de AE așa cum arată aceasta la ora actuală îi poate deruta pe inițiatorii de proiecte, care ar trebui în primă instanță să se concentreze pe identificarea nevoilor și pe corelarea acelor nevoi cu obiectivele generale și specifice ale programului și nu pe activitățile specifice care par a se „potrivi” în cadrul programului. Așa cum am precizat mai sus, FSE este un instrument foarte flexibil pentru piața muncii care poate îngloba o gamă largă de activități atât timp cât scopul acestor activități (așa cum sunt ele formulate prin scopurile și obiectivele proiectului) este în concordanță cu obiectivele programului.

De asemenea, atât cât am putut să ne dăm seama până în prezent, nu există niciun fel de imagine, monitorizare sau evidență a activităților eligibile în care sunt angajate proiectele și acest lucru este probabil legat, cel puțin până la un anumit punct, de faptul că lista este atât de extinsă. În această privință, activitățile eligibile așa cum sunt ele formulate în prezent, sunt redundante din perspectiva managementului programului.

În opinia noastră, se poate atinge un nivel mai mare al coerenței prin prezentarea activităților eligibile pe categorii care au „semnificație” și care aduc valoare raportării, monitorizării și evaluării. Orice proiect dat se va angaja în activități eligibile din cadrul mai multor categorii posibile, cum ar fi de exemplu, formare, orientare, comunicare și publicitate, activități transnaționale, dezvoltare de curriculum și așa mai departe. În cadrul acestor categorii există multe activități potențial eligibile. Dacă am lua drept exemplu categoria comunicare și publicitate, există multe activități posibile cum ar fi dezvoltarea de broșuri, realizarea unei pagini de internet, organizarea de evenimente, crearea de sigle, anunțuri în presă și așa mai departe. Aspectul esențial legat de managementul de program și de proiect este acela că activitățile din cadrul acestei categorii atotcuprinzătoare trebuie să fie considerate eligibile și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

că beneficiarilor de proiecte trebuie să li se comunice acest lucru. Specificul acestor activități, inclusiv sumele care trebuie cheltuite, valoarea care trebuie realizată sau bilanțul cheltuielilor în comparație cu bugetul total al proiectului, urmează și fac obiectul scopurilor și obiectivelor proiectelor individuale, presupunând că proiectele contribuie în primă instanță la scopurile și obiectivele programului însuși în baza țelului lor strategic (mai degrabă decât pe baza unei liste de activități).

Problema coerenței strategice reprezintă o temă sau un motiv pe tot parcursul evaluării asupra căreia facem comentarii în ultimul capitol al acestui raport. În acest moment, observăm că o detaliere excesivă și un accent pus pe aspecte mai mult administrative și pe alte aspecte tehnice ca în cazul activităților eligibile pot obstrucționa efectiv viziunea de ordin strategic la toate nivelurile implementării programului.

## 2.2.4 Sub-Activitatea 1.1.4

**În ce măsură indicatorii din POSDRU și DCI POSDRU sunt încă relevanți față de obiectivele stabilite la nivelul fiecărui DMI din POSDRU/DCI POSDRU?**

### 2.2.4.1 Introducere

Pentru a stabili relevanța permanentă (și pentru a include o evaluare a gradului de adecvare și a oportunității) a indicatorilor POS DRU și DCI POS DRU pentru obiectivele stabilite, am luat în considerare definițiile scopurilor și obiectivelor pentru PO și DCI pentru fiecare AP și DMI în parte pentru a vedea dacă acestea sunt suficient de clar puse în aplicare prin intermediul indicatorilor astfel încât să permită o raportare coerentă și semnificativă cu privire la program. De asemenea, am luat în considerare concluziile Evaluării Ex-ante a Programului (Panteia, 2007) și o versiune preliminară a unui raport paralel realizat pentru ACIS (Raport de analiză a sistemului de indicatori<sup>21</sup>) precum și opiniile exprimate de o gamă de factori interesați obținute prin intermediul interviului, grupurilor de lucru și sondajelor organizate în

---

<sup>21</sup>Analiza desfășurată în acel raport a avut ca scop identificarea indicatorilor care nu măsoară un obiectiv specific și identificarea obiectivelor care nu pot fi măsurate din cauza lipsei unor indicatori adecvați.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

scopul acestei evaluări<sup>22</sup>.

Remarcăm, în avans, legătura dintre această sub-activitate și sub-activitatea 1.3.3, care caută să stabilească gradul de adecvare și eficacitatea sistemului de monitorizare și, în acest sens, este legată în mod intrinsec de problema indicatorilor, motiv pentru care concluziile noastre de aici pot răspunde și acelei sub-activități.

Cele șapte obiective specifice ale PO (a se vedea Capitolul 2 de mai sus) sunt puse în aplicare prin Axele Prioritare ale POS DRU (AP 1 - 6<sup>23</sup>), fiecare dintre acestea având un obiectiv general susținut în POS DRU de *obiective specifice* și descompuse mai departe în DCI POS DRU în ceea ce sunt denumite *obiectivele operaționale principale* care sunt prezentate la nivel de DMI. Există două niveluri de indicator care trebuie avute în vedere<sup>24</sup>: *indicatorii de program* sunt asociați cu indicatorii specifici stabiliți în POS DRU; și indicatorii *suplimentari* care sunt asociați obiectivelor operaționale principale definite în DCI POS DRU. În plus, la fiecare nivel al indicatorului, există două tipuri și anume indicatori de *realizare imediată* (output) și indicatori de *rezultat*<sup>25</sup>.

#### 2.2.4.2 Constatări

Înainte de a intra în detaliile cu privire la gradul de adecvare al indicatorilor pentru POS DRU observăm, în ceea ce privește contextul, că Evaluarea Ex-ante a POS DRU (*ibid.*) a concluzionat că indicatorii la nivel de program erau considerați a fi SMART<sup>26</sup>. Evaluarea Ex-ante mai observă, de asemenea, că, din cauza faptului că indicatorii se referă în mare parte la activități care vor fi inițiate în cadrul PO, nu se oferă aproape niciun fel de cifre inițiale. Evaluarea Ex-ante recomandă, printre altele, includerea indicatorilor de impact și de context pentru a facilita monitorizarea și evaluarea deși niciun indicator de acest tip nu este precizat în

<sup>22</sup> Un scurt rezumat al raționamentului general pentru sistemul de indicatori este oferit în Anexa 7.

<sup>23</sup> O altă AP, AP 7, se ocupă cu Asistența Tehnică disponibilă pentru sprijinirea managementului și administrarea PO.

<sup>24</sup> Mai există și un al treilea tip de indicatori în program, și anume indicatorii auto-definiți. În elaborarea unei cereri de finanțare, potențialul beneficiar își poate nominaliza și defini proprii indicatori. Aceștia, prin definiție, nu pot fi agregați și, prin urmare, nu au valoare adăugată în contextul monitorizării programului și sunt discutați în continuare mai jos.

<sup>25</sup> Nu se furnizează indicatori de context și impact cu toate că PO prezintă o analiză generală a contextului în raport cu capitolele prioritare pe care se structurează.

<sup>26</sup> Specifici, Măsurabili, Realizabili, Realști și Încadrabili în Timp.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

documentele programatice. Pentru context, facem, de asemenea, referire la unele dintre comentariile de bază din versiunea preliminară a Raportului de Analiză a sistemului de Indicatori menționat mai sus cu privire la POS DRU. Raportul afirmă că nu se oferă niciun fel de definiție pentru indicatorii POS DRU și menționează faptul că DCI POS DRU s-a modificat permanent (recent fiind emisă o a șasea versiune), acest lucru ducând la o instabilitate în stabilirea și calcularea anumitor indicatori, lucru care sporește și mai mult complexitatea deja existentă a programului. Raportul precizează că cea mai importantă problemă legată de toate programele sprijinite în cadrul CSNR, inclusiv POS DRU, provine de la indicatorii raportați ca „ponderi” sau de cei asociați „eșantionării”, sugerându-se că aceștia sunt în mod esențial inactivi din cauza faptului că nimeni nu știe cum să-i colecteze. În acest sens, raportul constată că mulți dintre indicatorii de realizare imediată și de rezultat sunt lipsiți de relevanță.

Tabelul 13 de mai jos asociază într-un mod foarte util numărul și tipul indicatorilor la nivel de program pentru AP din cadrul POS DRU, ilustrând în mod clar absența completă a indicatorilor de impact asociați programului. Am adaptat foarte puțin tabelul pentru a arăta (în paranteze în ultima coloană) distribuția proporțională a numărului de indicatori, pentru a facilita o comparație mai directă cu distribuția proporțională a finanțării pe diferite AP.

**Tabelul 13: Alocarea financiară pe axe și distribuția indicatorilor de program pe categorii, POSDRU**

Alocarea financiară pe AP și Indicatori asociați					
Fonduri (Mil. Euro)	Categoriile de Indicatori				Total
	Resurse	Realizare imediată	Rezultat	Impact	
Axa 1: 1.002 (23%)	0	7	6	0	13 (17,8%)
Axa 2: 1.053 (25%)	0	6	4	0	10 (13,7%)
Axa 3: 578 (14%)	0	8	4	0	12 (16,4%)
Axis 4: 235 (5%)	0	3	4	0	7 (9,6%)
Axis 5: 558 (13%)	0	4	6	0	10 (13,7%)
Axis 6: 661 (16%)	0	9	7	0	16 (22,0%)
Axis 7: 163 (4%)	0	5	0	0	5 (6,8%)
Fonduri totale: 4.253	0	42	31	0	73

Sursa: „Matricea de Finanțare pe DMI/Măsură și Operațiune CSNR ROMANIA 2007-2013, Versiunea 2, ACIS,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

București, 28,10,2009; documente ACIS

În scopul acestei evaluări, am analizat relevanța tuturor indicatorilor disponibili în lumina diferitelor niveluri de obiective stabilite în documentele programatice. Astfel, am constatat că majoritatea indicatorilor de realizare imediată și de rezultat sunt în continuare relevanți (excepțiile sunt comentate separat mai jos). Majoritatea indicatorilor, în special indicatorii de realizare imediată, sunt simpli și SMART și sunt tipici pentru genurile de indicatori asociați cu programele DRU din Uniunea Europeană. Fiind mecanisme simple de contorizare (de exemplu, numărul persoanelor care participă, numărul de persoane calificate etc.), aceștia sunt cărămizile de bază pe care se construiește monitorizarea și evaluarea.

În ciuda acestei constatări generale potrivit căreia indicatorii existenți sunt, în general vorbind, de tip SMART și relevanți, au apărut o serie de probleme legate de adecvarea generală a sistemului de indicatori pentru POS DRU, aspecte la care ne vom referi mai târziu în această secțiune a raportului și în concluziile prezentate la finalul capitolului.

**Tabelul 14: Opiniile beneficiarilor ale căror proiecte au fost contractate, cu privire la indicatori, în funcție de AP**

Opiniile beneficiarilor de finanțare POS DRU cu privire la indicatori, în funcție de AP %							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total % în cadrul Axei Prioritare
<b>Cât de bine înțelegeți sistemul de indicatori pentru DMI în cadrul căruia ați depus o cerere de finanțare care a fost încununată de succes?</b>							
Foarte bine	50,0	33,8	37,0	20,0	31,8	21,6	36,7
Suficient	42,3	63,2	48,9	80,0	59,1	62,2	53,7
Nu foarte bine	7,7	2,9	14,1	0,0	9,1	16,2	9,6
<b>Sistemul dvs. de monitorizare a proiectului generează date care răspund în mod adecvat indicatorilor la nivel de program sau DMI relevanți?</b>							
Da	92,6	98,4	93,8	100,0	97,5	96,9	95,5
Nu	7,4	1,6	6,3	0,0	2,5	3,1	4,5
<b>În cadrul procesului de elaborare a cererii de finanțare, v-ați definit proprii indicatori, în afara celor la nivel de program?</b>							
Da	72,6	60,6	68,7	80,0	70,0	76,5	69,1



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Opiniile beneficiarilor de finanțare POS DRU cu privire la indicatori, în funcție de AP %							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total % în cadrul Axei Prioritare
Nu	27,4	39,4	31,3	20,0	30,0	23,5	30,9
<b>Sistemul dvs. de monitorizare a proiectului generează date care răspund în mod adecvat indicatorilor pe care i-ați definit dvs. în cadrul procesului de elaborare a cererii de finanțare?</b>							
Da	90,0	100,0	100,0	100,0	100,0	92,0	96,3
Nu	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	3,7
<b>După părerea dvs., care este cel mai important tip de indicator?</b>							
Indicatorul la nivel de program (așa cum este definit în Action Web)	91,2	89,1	90,7	100,0	92,7	79,4	89,6
Auto-definit	7,4	9,4	9,3	0,0	4,9	20,6	9,4
Niciunul	1,5	1,6	0,0	0,0	2,4	0,0	1,0

*Notă: În sondajul realizat în cadrul grupului de solicitanți ale căror proiecte nu au fost selectate, 84% dintre respondenți au afirmat că au înțeles sistemul de indicatori la un nivel cel puțin satisfăcător.*

Majoritatea (aprox. 90%) respondenților din cadrul sondajului online în rândul beneficiarilor ale căror proiecte au fost contractate a indicat faptul că înțeleg sistemul de indicatori la un nivel cel puțin satisfăcător iar majoritatea covârșitoare (aprox. 96%) a afirmat că sistemul de monitorizare cu care lucrează la nivel de proiect a generat date care îndeplinesc cerințele sistemului general de monitorizare. Interesant este faptul că 69% dintre respondenți au confirmat că și-au definit proprii indicatori (așa cum li s-a permis) în sistemul de depunere a cererii de finanțare, aspect pe care îl vom comenta în continuare și în secțiunile care urmează referindu-ne atât la sistemul de depunere a cererii de finanțare cât și la monitorizare. Acestea fiind spuse, majoritatea celor care au răspuns la chestionar (aprox. 90%) au afirmat că indicatorii la nivel de program reprezintă cel mai important tip de indicator.

În ciuda acestui răspuns în general pozitiv din partea beneficiarilor de proiecte, apar mai multe probleme cu privire la indicatori, într-un sens general. Prima se referă la aparenta lipsă de capacitate a beneficiarilor atât de a înțelege/interpreta indicatorii cât și de a răspunde la indicatorii care se referă la ponderi sau proporții (de exemplu, procentul de școli sprijinite



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

etc.). Această problemă a fost menționată de AM și de OI-uri pe parcursul întâlnirilor avute și este precizată, de asemenea, în raportul central cu privire la indicatori la care am făcut referire mai sus. O a doua problemă se referă la cerința de raportare separată pentru indicatori diferiți în cadrul proiectelor de tip grant și strategice. Conform cercetării pe care am desfășurat-o pentru această evaluare și așa cum am mai menționat în acest raport, există diferențe destul de mici de substanță (în afara celor referitoare la dimensiunea bugetului, la acoperirea teritorială și la durată<sup>27</sup>) între cele două tipuri de proiecte și, prin urmare, existența a două modalități separate de raportare pare oarecum redundantă (la fel cum se întâmplă și în cazul distincției generale care se face între cele două la toate nivelurile programului – a se vedea capitolele de mai jos).

De asemenea, am constatat că în anumite privințe exista o acoperire inadecvată a priorităților și obiectivelor în discuție și că, în general, maniera în care se propune colectarea datelor privind beneficiarul final (participantul) este inadecvată și minimalistă. În privința acestui ultim punct, în multe cazuri indicatorul este redactat conform exemplului de mai jos:

*DMI 1.4. Calitate în FPC (Indicator Adițional) – Numărul persoanelor instruite, inclusiv comitete sectoriale (un indicator) din care, câte femei (un al doilea indicator).*

Ceea ce rezultă este că, în această privință, se va raporta împărțirea participanților pe bărbați și femei; consecința este aceea că, acolo unde acest lucru nu este precizat explicit în asociere cu alți indicatori, împărțirea nu va fi raportată. Acest lucru este în mod clar contrar oricărei bune practici din UE și contrar respectării principiilor / obiectivelor orizontale adoptate în cadrul PO (de exemplu, egalitatea de șanse, ne-discriminare etc.). În practica de raportare recomandată pentru toate intervențiilor asupra resurselor umane, ar trebui să fie de la sine înțeleasă o defalcare completă a participanților / beneficiarilor. Aceste date ar trebui înregistrate și raportate sistematic și, în acest sens, facem recomandările de mai jos care au drept consecință implicații asupra funcționării permanente a sistemului de monitorizare<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> De fapt, în cercetarea noastră în rândul proiectelor contractate, majoritatea respondenților au afirmat că factorul cheie care diferențiază proiectele strategice de cele de tip grant este faptul că primele acționează în cel puțin două județe.

<sup>28</sup> În acest sens observăm că în Anexa 11 a Ghidului Solicitantului, se oferă un model pentru detalierea datelor relevante; cu toate acestea, informațiile înregistrate cu ajutorul aceluși model nu sunt înregistrate sistematic în format electronic în sistem și,



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Luând în considerare toate observațiile generale de mai sus, Tabelul 15 de mai jos prezintă în formă concisă punctele în care considerăm că apar probleme specifice în legătură cu relevanța, definirea sau acoperirea indicatorilor de realizare imediată și indicatorilor de rezultat la nivel de DMI:

**Tabelul 15: Probleme privind relevanța, definirea și gradul de acoperire al indicatorilor pentru DMI specifice**

<b>Probleme privind relevanța, definirea și gradul de acoperire al indicatorilor pentru DMI specifice</b>	
<b>AP 1</b>	<i>Probleme apărute</i>
DMI 1.1	Nu există niciun indicator specific pentru promovarea spiritului antreprenorial și cetățeniei active (acoperire),
DMI 1.2	Nu există niciun indicator specific pentru îmbunătățirea relațiilor și cooperării între instituțiile de învățământ superior, comunitatea de afaceri și centrele de cercetare (acoperire)
DMI 1.3	Nu au apărut probleme
DMI 1.4	Nu există niciun indicator specific pentru sprijinirea abordării bazată pe ciclul de viață în educație și formare (acoperire)
DMI 1.5	Deși în acest caz se oferă indicatori standard per capita (nr. de studenți doctoranzi, nr. de lucrări publicate) nu se oferă indicatori care să măsoare calitatea sau gradul de corelare cu dezvoltarea afacerilor. Așadar, de exemplu, un indicator care măsoară numărul de lucrări apărute în publicații științifice internaționale de marcă ar fi mai semnificativ și mai adecvat, în opinia noastră, în locul unei simple numărări a lucrărilor publicate (calitate și adecvare)
<b>AP 2</b>	<i>Probleme apărute</i>
DMI 2.1	Nu au apărut probleme
DMI 2.2	În acest caz, grupurile țintă menționate în obiective nu sunt specificate în indicatori – acest aspect ne trimite din nou către observația generală de mai sus privind nevoia de a face raportarea participanților din toate intervențiile în funcție de sex, vârstă, minoritate etnică și așa mai departe.  De asemenea, nici în acest caz nu sunt formulate aspecte referitoare la calitate sau progres (calitate și acoperire)
DMI 2.3	Nu au apărut probleme
<b>AP 3</b>	<i>Probleme apărute</i>

ulterior, nu sunt raportate prin sistemul de monitorizare existent.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

<b>Probleme privind relevanța, definirea și gradul de acoperire al indicatorilor pentru DMI specifice</b>	
DMI 3.1	Nu sunt listați nici un fel de indicatori de rezultat, ceea ce sugerează faptul că nu se măsoară asigurarea calității formării antreprenoriale (de notat că, la fel ca în celelalte cazuri, nu există indicatori de impact care să măsoare succesul care în acest caz ar putea lua forma demarării de noi afaceri, ratei afacerilor care supraviețuiesc etc.) – (adecvare și acoperire)
DMI 3.2	Nici un fel de referire specifică la indicatori privind sănătatea și siguranța la locul de muncă, deși acest aspect este accentuat în obiectivul operațional (acoperire).
DMI 3.3	Nu au apărut probleme
<b>AP 4</b>	<i>Probleme apărute</i>
DMI 4.1	Nu există nici un indicator care să se refere la obiectivul de îmbunătățire a capacității de predicție a SPO cu privire la tendințele de pe piața muncii (acoperire), <sup>29</sup>
DMI 4.2	Nu au apărut probleme
<b>AP 5</b>	<i>Probleme apărute</i>
DMI 5.1	Niciun indicator nu face referire în mod specific la obiectivul privind promovarea sustenabilității pe termen lung a zonelor rurale în ceea ce privește dezvoltarea resurselor umane și ocuparea forței de muncă (acoperire).
DMI 5.2	Nu au apărut probleme. Ar merita însă să menționăm că unul dintre indicatorii de rezultat la nivel de program din cadrul DMI 5.2 (“ <i>Rata participanților certificați în cadrul programelor integrate, din zonele rurale, care au obținut un loc de muncă</i> ”) este primul care extinde măsurarea gradului de realizare dincolo de participarea la un curs de formare sau dobândirea unui certificat.
<b>AP 6</b>	<i>Probleme apărute</i>
DMI 6.1	Aparent, nu sunt probleme, deși, așa cum am menționat mai sus în secțiunea dedicată Operațiunilor orientative, se pare că în legislația românească există o lipsă de claritate cu privire la conceptul de economie socială și la practica acesteia. Referirea la „profesioniști în servicii sociale” apărută într-unul dintre indicatorii de realizare imediată adiționali ar putea fi, de asemenea, derutantă, având în vedere că spectrul serviciilor sociale este în mod evident mult mai larg și diferit față de economia socială în sine.
DMI 6.2	Nu au apărut probleme
DMI 6.3	Deși DMI se referă la promovarea egalității de șanse, obiectivele restrâng această problemă, concentrându-se pe femei, referindu-se pe alocuri și la grupurile vulnerabile. Indicatorii se referă aproape exclusiv la femei și nu la problema mai

<sup>29</sup> Se observă că în interviurile noastre cu factorii interesați din regiuni, lipsa de „informații” cu privire la piața muncii și tendințele asociate din piață a apărut ca o temă recurentă.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

<b>Probleme privind relevanța, definirea și gradul de acoperire al indicatorilor pentru DMI specifice</b>	
	largă a egalității de șanse și nu fac referire deloc la grupurile vulnerabile. Mențiunile care se fac în cadrul obiectivelor la violență domestică, hărțuire sexuală și trafic de ființe umane nu sunt reflectate în indicatori (acoperire și adecvare).
DMI 6.4	Obiectivul (o piață inclusivă a muncii) nu este reflectat în indicatori, care, în schimb, tind să numere programele și parteneriatele încheiate – activitate în sine care nu garantează și nu măsoară o piață a muncii mai inclusivă (adecvare și acoperire).

După cum am observat mai sus, beneficiarii sunt invitați în faza de depunere a cererilor de finanțare să definească un număr limitat de indicatori proprii. Din perspectiva managementului de program acest aspect nu are nici un fel de logică, deoarece astfel de indicatori, prin definiție, nu sunt adecvați pentru agregare și, de aceea, nu pot avea nicio legătură cu obiectivul general strategic al programului.

Indiferent de cât de relevanți sunt actualii indicatori și fără a ține seama de problemele pe care le-am ridicat în privința adecvării acestora, aspectul cel mai semnificativ în raport cu sistemul de indicatori ca întreg este absența completă a indicatorilor de impact sau a indicatorilor de efect<sup>30</sup>. Menționăm că în mod normal, este mult mai dificil de înregistrat indicatorii de rezultat/impact; cu toate acestea, acest lucru nu reprezintă un argument pentru a nu face nimic în acest sens. O gamă de indicatori care să evalueze efectele ulterioare ale investiției ar fi putut și ar fi trebuit să fie definită. De exemplu, investiția substanțială în doctoranzi este în prezent raportată în termeni simpli care măsoară, de exemplu, numărul de doctoranzi și numărul de lucrări produse (a se observa faptul că în indicatori se “testează” doar minimal calitatea acestor lucrări). Nu se încearcă sub nicio formă măsurarea gradului în care cercetările respective răspund nevoilor diferitelor sectoare identificate în documentele programatice (ex. TIC, sănătate, agricultură, siguranța alimentară, biotehnologii etc.), numărul de noi afaceri dezvoltate pe baza ideilor inovatoare care au avut la bază aceste cercetări și așa mai departe. Vom reveni asupra problemelor legate de sistemul de indicatori la finalul acestui capitol.

<sup>30</sup> Beneficiarii de proiecte au comentat de asemenea pe marginea absenței indicatorilor de impact pe parcursul întâlnirilor la sesiunile de tip focus-grup. Un număr de participanți au făcut referire la ceea ce au considerat a fi o deficiență în monitorizarea programului.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## 2.2.5 Sub-Activitatea 1.1.5

**În ce măsură proiectele finanțate prin POSDRU contribuie la atingerea obiectivelor generale și specifice din POSDRU/DCIPOSDRU aferente fiecărui DMI?**

### 2.2.5.1 Introducere

Pornind de la ideea unei funcționări eficiente a sistemului de evaluare/selecție pentru POSDRU, toate proiectele contractate ar trebui, de principiu, să fie capabile să contribuie la obiectivele DMI în cadrul cărora sunt finanțate. Prin urmare, pentru a putea demonstra în mod obiectiv că proiectele, în termeni operaționali, contribuie la îndeplinirea obiectivelor relevante este necesară existența unui set pe deplin coerent și sistematic de date de monitorizare în baza unui sistem de monitorizare coerent și dedicat. Cu toate acestea, așa cum s-a precizat deja anterior, natura sistemului de monitorizare folosit în cadrul POSDRU nu oferă un astfel de set coerent și sistematic de date, ceea ce face imposibil răspunsul complet la această întrebare de evaluare.

În absența unui astfel de set de date, am lucrat și am analizat datele disponibile la diferite niveluri din sistem în vederea dezvoltării unei imagini de ansamblu și a înțelegerii sistemului, verificând tipul de date raportat în relație cu regulamentele relevante și identificând și comentând, totodată, pe marginea anumitor probleme tehnice care reies de aici. Acest lucru ne-a permis să ajungem la concluzii fundamentate referitoare la sistemul de monitorizare și să elaborăm recomandări specifice pentru un sistem îmbunătățit, care sunt prezentate la finalul acestui capitol.

### 2.2.5.2 Constatări

Am primit din partea Unității de monitorizare a programului din cadrul AM un tabel actualizat la 23.04.2010 cu datele din rapoartele tehnice depuse de beneficiari în contextul cererilor de rambursare. Datele incluse în acesta sunt, în principal, cifre absolute în funcție de categoriile de beneficiari țintă (membri ai grupului țintă). Scopul principal al acestor date este de a oferi datele de intrare necesare Raportului Anual de Implementare (RAI), în conformitate cu Anexa XXIII a REGULAMENTULUI COMISIEI (CE) Nr. 1828/2006 (Regulament de Implementare).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Putem confirma că există o echivalență între categoriile în care sunt colectate aceste date și cerințele Anexei XXIII. Cu toate acestea, am mai constatat, de asemenea, că, în ceea ce privește principiul raportării anuale, există câteva limitări esențiale datorate organizării procedurii de raportare, precum urmează:

- Rapoartele tehnice sunt direct legate de cererile de rambursare depuse de către beneficiari iar acestea sunt în principal legate de nevoile de fluxuri financiare ale acestora;<sup>31</sup>
- Ca urmare, nu este garantat că, de exemplu, există date relevante disponibile pentru anul calendaristic, în scopul raportării (adică datele acoperă perioada până la cererea de rambursare inițiată de către proiectele individuale și nu se referă, prin urmare, la o perioadă predefinită);
- Astfel, este imposibil de creionat (pentru o perioadă de raportare predefinită) o imagine comprehensivă a stadiului implementării în funcție de resurse, realizări imediate sau rezultate, imagine care să ia în calcul progresul fizic și financiar al tuturor proiectelor. Acest lucru se datorează, în parte, și faptului că informațiile relevante nu sunt în mod necesar înregistrate în format electronic, deși s-ar putea să fie disponibile în format fizic în sistem.

Pe baza acestor observații și a constatărilor noastre exprimate în altă parte a prezentului raport referitoare la eficiența și eficacitatea sistemului de monitorizare și raportare, suntem de părere că ar putea fi adecvată impunerea unui al doilea tip de raportare obligatorie care nu este determinată de nevoile de la caz la caz ale beneficiarilor de proiecte în baza calendarului de proiect, ci pe nevoile generale de raportare la nivel de program. Pentru a realiza acest lucru, ar fi necesară definirea clară a perioadelor respective, data de început și de sfârșit și, de asemenea, de un termen limită clar de depunere, luând în considerare timpul necesar verificărilor de credibilitate și alte. Vom reveni asupra acestui aspect în secțiunea de mai jos<sup>32</sup>,

---

<sup>31</sup> Mai există și cerința ca prima cerere de rambursare să fie depusă în termen de 6 luni de la încheierea contractului.

<sup>32</sup> În acest punct este util să menționăm că mare parte a informațiilor solicitate în scopul monitorizării standardizate și sistematice sunt deja colectate de către proiecte, la nivel de proiect. Problema care se ridică aici nu se referă la capacitatea de raportare a proiectelor, ci la managementul de program și al sistemelor aferente, la procese și la competențe. În această privință, reținem, așa cum am precizat mai sus, faptul că AM se află în procesul de elaborare a unui SMI care ar trebui să permită o monitorizare mai sistematică și mai regulată.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

În ceea ce privește datele disponibile, am observat o serie de aspecte. În primul rând, nu există nicio repartizare clară și coerentă a activităților pe zone geografice țintă. Câmpul relevant din ActionWeb este un câmp de text deschis pentru care există posibilități multiple de completare adică nu este bazat pe un sistem predefinit de liste cu opțiuni. În consecință, completările inițiale sunt adesea nestructurate și nu se corelează neapărat sau nu corespund cu alte informații disponibile în cadrul proiectului, cum ar fi tipul de acoperire regională (național, multi-regional, regional, local) sau tipul de zonă. Există peste 40.000 de unități regionale de diferite tipuri corespunzătoare unui număr de aproximativ 6.000 de cereri de finanțare. Din cauza completării cu informații non-standardizate (inclusiv din cauza diferitelor modalități de scriere cu diacritice sau nu și datorită listării locațiilor din afara României) este dificilă colacionarea datelor la nivel de regiuni NUTS în România sau identificarea clară a proiectelor asociate fie cu zonele urbane sau cu cele rurale din România.

Se întâmplă și ca anumite proiecte să aibă o sferă de acțiune națională sau multi-regională și, în acele cazuri, nu este posibilă localizarea precisă a activităților pentru a compara, de exemplu, implementarea activităților de formare din cadrul programului cu nivelul cererii potențiale, de exemplu, în rândul șomerilor din anumite județe sau regiuni.

După cum am menționat anterior, o caracteristică particulară a sistemului de raportare este libertatea pe care o oferă beneficiarilor, permițându-le să auto-definească până la cinci indicatori suplimentari de realizare imediată și cinci indicatori suplimentari de rezultat. Cum aceștia nu sunt standardizați, nu este posibilă agregarea datelor în nicio modalitate inteligibilă. Acest tip de indicator nu este supus monitorizării la nivel de program și, prin urmare, nu este parte a vreunei analize sistematice. S-ar părea, prin urmare, că indicatorii auto-definiți nu servesc nici unei funcții de programare. Cu toate acestea, și în ciuda acestui lucru, ei continuă să fie raportați în materialele prezentate ca parte a actualului proces de monitorizare/ rambursare, ceea ce constituie un alt exemplu de complexitate administrativă redundantă în sistem.

În ceea ce privește coerența raportării cu privire la realizările imediate, am observat câteva slăbiciuni la nivel de sistem, sesizate de asemenea și recunoscute de funcționarii responsabili cu întocmirea și actualizarea rapoartelor relevante la nivel de AM. Aceste puncte slabe vizează aspecte conceptuale, precum și tehnice, după cum urmează:



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

- În mod normal, rapoartele ar trebui să fie cumulative, adică să se construiască în timp, de la începerea activităților înainte. În anumite cazuri, am remarcat că raportarea s-a desfășurat pe modelul unui exercițiu de tip DELTA (adică raportul actual nu oferea cifre pozitive decât dacă exista o creștere față de raportul anterior, marcându-se prin urmare o modificare incrementală și nu una cumulativă);
- Se pare că există o lipsă de claritate în ceea ce privește tipul de date care ar trebui introduse. De exemplu, utilizarea în paralel a valorilor absolute și a celor relative (procente) pentru indicatori denumiți identic ridică problema fie a simplificării seturilor de indicatori (atunci când valorile relative pot fi calculate pe baza valorilor absolute) sau a oferirii unei îndrumări mai bune și mai cuprinzătoare beneficiarilor în acest sens.

**Tabelul 16: Proiecte contractate în funcție de DMI și tip asociate cu datele despre indicatorii de realizare imediată (până la 23 aprilie 2010)**

Contracte (semnate <b>anterior datei de 01.01.2010</b> )				Proiecte contractate înainte de data de 01.01.2010 în care datele realizărilor imediate sunt disponibile până la data de 23 aprilie 2010			Datele realizărilor imediate: exprimate ca proporție din totalul proiectelor, costurile totale și costurile eligibile		
DMI	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile	VI/III	VII/IV	VIII/V
II	III	IV	V	VI	VII	VIII	VI/III	VII/IV	VIII/V
1.1	23	251.773.812	248.414.404	1	4.890.928	4.401.835	4,3%	1,9%	1,8%
1.2	16	166.277.900	166.213.570	2	18.534.247	18.529.917	12,5%	11,1%	11,1%
1.3	31	220.221.900	217.874.701	1	10.976.778	10.976.778	3,2%	5,0%	5,0%
1.4	13	98.995.068	98.453.034	1	545.315	545.315	7,7%	0,6%	0,6%
1.5	33	286.996.465	283.553.790	17	170.888.212	169.763.855	51,5%	59,5%	59,9%
2.1	45	114.315.936	111.295.650	6	32.861.676	32.841.676	13,3%	28,7%	29,5%
2.2	20	112.651.537	111.951.970				0,0%	0,0%	0,0%
2.3	36	108.414.101	105.847.675	7	7.515.498	7.491.288	19,4%	6,9%	7,1%
3.1	47	183.395.690	178.827.460	18	112.156.173	109.445.175	38,3%	61,2%	61,2%
3.2	75	231.928.975	229.780.287	25	25.043.646	24.509.393	33,3%	10,8%	10,7%
3.3	41	158.239.067	156.309.985	8	13.683.875	13.399.898	19,5%	8,6%	8,6%
4.1	11	73.165.708	69.600.874	3	20.051.799	19.464.356	27,3%	27,4%	28,0%
4.2	7	70.112.239	67.570.642	2	19.658.340	19.318.879	28,6%	28,0%	28,6%
5.1	29	65.370.930	64.651.159	5	6.568.886	6.412.734	17,2%	10,0%	9,9%
5.2	35	154.513.641	150.410.480	5	17.659.633	17.212.939	14,3%	11,4%	11,4%
6.1	27	180.756.043	176.283.759	5	31.937.122	31.325.079	18,5%	17,7%	17,8%
6.2	14	131.096.030	127.929.156	1	2.501.464	2.501.464	7,1%	1,9%	2,0%
6.3	16	176.352.945	174.735.740	3	26.197.913	26.197.913	18,8%	14,9%	15,0%
6.4	1	1.727.528	1.727.528				0,0%	0,0%	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>520</b>	<b>2.786.305.513</b>	<b>2.741.431.863</b>	<b>110</b>	<b>521.671.504</b>	<b>514.338.493</b>	<b>21,2%</b>	<b>18,7%</b>	<b>18,8%</b>



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Tabelul 16 demonstrează că raportarea indicatorilor de realizare imediată până la 23 aprilie 2010 este disponibilă pentru 21,2% din toate proiectele contractate înainte de 1 ianuarie 2010. Raportarea pe proiecte, în cazul acelor proiecte care au fost asimilate în sistem până la respectiva dată (23/04/10), era reprezentativă pentru aproximativ 19% din costurile eligibile asociate proiectelor contractate înainte de 1 ianuarie 2010. În afara acestor date de ansamblu, raportarea pentru anumite DMI, mai ales 1.5, 3.1 și 3.2, se realizează la un nivel mai avansat.

Pe lângă tabelul cu indicatori de realizare imediată care număra participanții în funcție de grupul țintă (numărul total de participanți și numărul de participanți de sex feminin), actualizat până la data de 23.04.2010 (Tabelul 16 de mai sus), am primit, de asemenea un alt set de date actualizate până la data de 30.06.2010. Acest tabel includea indicatori specifici pe fiecare DMI care definesc țintele și progresul înregistrat pe fiecare proiect în parte, în baza indicatorilor PO sau DCI (de resurse, de realizare imediată, de rezultat). În mod nefiresc, tabelul actualizat nu conține date referitoare la anumite DMI-uri, în timp ce tabelul anterior includea un minim de informații legat de aproape toate DMI-urile. De asemenea, Autoritatea de Management ne-a informat că în 2010 s-au introdus o serie de cerințe noi de raportare pe proiecte, inclusiv în ceea ce privește momentul intrării în și cel al ieșirii din proiect a participanților. Totodată, așa cum s-a menționat anterior, un nou sistem de management al informațiilor este în curs de pregătire, iar acesta va crea o legătură electronică între raportarea la nivel de proiect și cea la nivel de program și va acționa ca o interfață între raportarea la nivel de program și sistemul SMIS. La momentul finalizării acestui raport de evaluare (aprilie 2011), AM ne-a informat că 80% dintre date sunt la ora actuală centralizate și conțin, de exemplu, date privind momentele de intrare și ieșire din proiecte ale participanților. În mod clar acest lucru va constitui o îmbunătățire semnificativă a practicilor de monitorizare și raportare aferente perioadei acoperite de această evaluare a POS DRU (adică până la sfârșitul anului 2009).



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 17: Proiecte contractate în funcție de DMI și tip, asociate cu datele despre indicatorii de realizare imediată (până la sfârșitul lunii iunie 2010)**

		Contractate înainte de data de 10.1.2010			Din care în tabelul centralizator de indicatori			Ratele de acoperire a tabelor de indicatori prin raportare la contracte în funcție de numărul de contracte/proiecte și parametrii financiari		
Tipul de proiect	DMI	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile			
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	VI/III	VII/IV	VIII/V
Grant	1.1	9	14.310.604	14.307.937	9	14.310.604	14.307.937	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	1.2	6	6.211.549	6.147.219	6	6.211.549	6.147.219	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	1.3	16	26.712.591	26.671.380	14	23.033.740	22.992.529	87,5%	86,2%	86,2%
Grant	1.4	5	5.890.393	5.860.621	5	5.890.393	5.860.621	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	1.5	6	9.604.399	9.461.109	6	9.604.399	9.461.109	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	2.1	36	40.855.172	39.787.683	36	40.855.172	39.787.683	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	2.2	11	14.207.705	13.610.048	10	13.589.661	12.992.004	90,9%	95,6%	95,5%
Grant	2.3	28	31.301.799	30.778.127	28	31.301.799	30.778.127	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	3.1	34	43.207.905	42.020.392	23	27.233.451	26.516.101	67,6%	63,0%	63,1%
Grant	3.2	62	73.091.466	71.351.817	46	52.202.588	50.977.491	74,2%	71,4%	71,4%
Grant	3.3	25	39.093.113	38.409.737				0,0%	0,0%	0,0%
Grant	4.1	5	4.889.024	4.727.751	5	4.889.024	4.727.751	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	4.2	3	3.647.259	3.348.885	3	3.647.259	3.348.885	100,0%	100,0%	100,0%
Grant	5.1	27	34.263.527	33.721.186	21	26.472.904	25.978.402	77,8%	77,3%	77,0%
Grant	5.2	22	25.602.994	24.903.083				0,0%	0,0%	0,0%
Grant	6.1	11	14.475.214	13.774.832				0,0%	0,0%	0,0%
Grant	6.4	1	1.727.528	1.727.528				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	1.1	14	237.463.208	234.106.467	14	237.463.208	234.106.467	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	1.2	10	160.066.351	160.066.351	10	160.066.351	160.066.351	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	1.3	15	193.509.309	191.203.320	15	193.509.309	191.203.320	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	1.4	8	93.104.675	92.592.413	8	93.104.675	92.592.413	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	1.5	27	277.392.066	274.092.681	27	277.392.066	274.092.681	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	2.1	9	73.460.764	71.507.967	9	73.460.764	71.507.967	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	2.2	9	98.443.832	98.341.922	9	98.443.832	98.341.922	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	2.3	8	77.112.302	75.069.548	7	61.299.255	59.256.501	87,5%	79,5%	78,9%
strategic	3.1	13	140.187.785	136.807.068	2	30.992.704	30.752.544	15,4%	22,1%	22,5%
strategic	3.2	13	158.837.509	158.428.470				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	3.3	16	119.145.954	117.900.249				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	4.1	6	68.276.684	64.873.123	6	68.276.684	64.873.123	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	4.2	4	66.464.980	64.221.757	4	66.464.980	64.221.757	100,0%	100,0%	100,0%
strategic	5.1	2	31.107.403	30.929.973	1	12.618.410	12.618.410	50,0%	40,6%	40,8%
strategic	5.2	13	128.910.648	125.507.397				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	6.1	16	166.280.829	162.508.927				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	6.2	14	131.096.030	127.929.156				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	6.3	16	176.352.945	174.735.740				0,0%	0,0%	0,0%
strategic	6.4									
<b>TOTAL</b>		<b>520</b>	<b>2.786.305.513</b>	<b>2.741.431.863</b>	<b>324</b>	<b>1.632.334.780</b>	<b>1.607.509.315</b>	<b>62,3%</b>	<b>58,6%</b>	<b>58,6%</b>



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 18: Proiecte Contractate în funcție de DMI asociate cu datele despre indicatorii de realizare imediată (până la sfârșitul lunii iunie 2010)**

Contractate înainte de data de 10.1.2010				Din care în tabelul centralizator de indicatori			Ratele de acoperire a tabelelor de indicatori prin raportare la contracte în funcție de numărul de contracte/proiecte și parametrii financiari		
DMI	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile			
II	III	IV	V	VI	VII	VIII	VI/III	VII/IV	VIII/V
1.1	23	251.773.812	248.414.404	23	251.773.812	248.414.404	100,0%	100,0%	100,0%
1.2	16	166.277.900	166.213.570	16	166.277.900	166.213.570	100,0%	100,0%	100,0%
1.3	31	220.221.900	217.874.701	29	216.543.049	214.195.850	93,5%	98,3%	98,3%
1.4	13	98.995.068	98.453.034	13	98.995.068	98.453.034	100,0%	100,0%	100,0%
1.5	33	286.996.465	283.553.790	33	286.996.465	283.553.790	100,0%	100,0%	100,0%
2.1	45	114.315.936	111.295.650	45	114.315.936	111.295.650	100,0%	100,0%	100,0%
2.2	20	112.651.537	111.951.970	19	112.033.493	111.333.926	95,0%	99,5%	99,4%
2.3	36	108.414.101	105.847.675	35	92.601.054	90.034.628	97,2%	85,4%	85,1%
3.1	47	183.395.690	178.827.460	25	58.226.155	57.268.645	53,2%	31,7%	32,0%
3.2	75	231.928.975	229.780.287	46	52.202.588	50.977.491	61,3%	22,5%	22,2%
3.3	41	158.239.067	156.309.985				0,0%	0,0%	0,0%
4.1	11	73.165.708	69.600.874	11	73.165.708	69.600.874	100,0%	100,0%	100,0%
4.2	7	70.112.239	67.570.642	7	70.112.239	67.570.642	100,0%	100,0%	100,0%
5.1	29	65.370.930	64.651.159	22	39.091.314	38.596.812	75,9%	59,8%	59,7%
5.2	35	154.513.641	150.410.480				0,0%	0,0%	0,0%
6.1	27	180.756.043	176.283.759				0,0%	0,0%	0,0%
6.2	14	131.096.030	127.929.156				0,0%	0,0%	0,0%
6.3	16	176.352.945	174.735.740				0,0%	0,0%	0,0%
6.4	1	1.727.528	1.727.528				0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>520</b>	<b>2.786.305.513</b>	<b>2.741.431.863</b>	<b>324</b>	<b>1.632.334.780</b>	<b>1.607.509.315</b>	<b>62,3%</b>	<b>58,6%</b>	<b>58,6%</b>



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 19: Proiecte contractate (în funcție de tipul acestora – grant și strategice) asociate cu datele aferente indicatorilor de realizare imediată (până la sfârșitul lunii iunie 2010)**

		Contractate înainte de data de 10.1.2010			Din care în tabelul centralizator de indicatori			Ratele de acoperire a tabelelor de indicatori prin raportare la contracte în funcție de numărul de contracte/proiecte și parametrii financiari		
Tipul de proiect	DMI	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile	Nr.	Costuri totale	Costuri eligibile	VI/II I	VIII/I V	VIII/ V
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII			
Grant	Toate	307	389.092.241	380.609.336	212	259.242.543	253.875.860	69,1 %	66,6 %	66,7 %
Strategic	Toate	213	2.397.213.272	2.360.822.527	112	1.373.092.237	1.353.633.455	52,6 %	57,3 %	57,3 %
<b>TOTAL</b>		<b>520</b>	<b>2.786.305.513</b>	<b>2.741.431.863</b>	<b>324</b>	<b>1.632.334.780</b>	<b>1.607.509.315</b>	<b>62,3 %</b>	<b>58,6 %</b>	<b>58,6 %</b>

Tabelele de mai sus compară unele dintre cifrele de bază ale proiectelor incluse în calculul rezultatelor obținute și numărul total de contracte relevante care corespunde aceleiași perioade de date – adică acestea reprezintă toate datele cu rezultate primite până la data de 30 iunie 2010, selectate numai pentru proiectele cu contracte încheiate până la sfârșitul anului 2009.

Rata de acoperire totală se plasează în jurul procentului de 60%, însă cu un grad ridicat de variație în funcție de DMI. Diferențele dintre DMI-uri pot reflecta eficiența în managementul controlului financiar mai degrabă decât rata reală de livrare a realizărilor imediate, atât timp cât rapoartele tehnice sunt verificate numai ulterior finalizării procedurii de control financiar. Prin urmare este foarte posibil ca datele raportate să fie semnificativ decalate față de rata de progres reală a procesului de implementare (din nou se ridică aici problema unui sistem de monitorizare funcțional proiectat să ofere informații cât mai actualizate managerilor de program).

În ceea ce privește DMI 3.1 și DMI 3.2, au fost furnizate numai cifre agregate (fără cifre specifice proiectelor) – prin urmare nu putem prezenta tipurile de proiecte și nu putem fi





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

siguri dacă toate cifrele raportate se referă la proiectele contractate înainte de anul 2010. Nu este furnizată nicio informație referitoare la indicatorii aferenți DMI 3.3, 5.2, sau de la 6.1 la 6.4 (inclusiv) înregistrați până la sfârșitul lunii iunie 2010.

Ceea ce este important de reținut aici este faptul că, deși PO a definit indicatori și ținte de atins, fiecare proiect aprobat este responsabil doar pentru raportarea în funcție de propriii indicatori și atingerea propriilor ținte stabilite. Prin urmare, performanțele unui proiect dat sau set de proiecte pot fi măsurate doar prin raportare la scopurile și obiectivele, indicatorii și țintele proiectului respectiv. Stă în responsabilitatea managerilor de program operațional să se asigure că suma proiectelor selectate răspunde obiectivelor programului. Dacă suma proiectelor selectate nu îndeplinește ținta avută în vedere de PO în orice domeniu dat, chiar dacă fiecare proiect în parte își atinge propriile ținte, atunci problemele rezultate de aici sunt asociate cu deficiențe în proiectarea și/sau managementul programului operațional. Pe de altă parte, dacă proiectele individuale nu își ating propriile ținte și acest lucru conduce la un eșec în privința atingerii țintelor de ansamblu ale PO, atunci performanța proiectelor în sine este cea care trebuie pus sub semnul întrebării.

Cu toate acestea, pentru a putea identifica tendințele și a putea aborda zonele neperformante, este necesară existența unui sistem de monitorizare în stare de funcționare și sistematizat. Așa cum precizăm în alte părți ale raportului, o serie de pași mai trebuie făcuți în vederea îmbunătățirii sistemului de monitorizare la nivel de program aferent POS DRU (în momentul redactării acestui moment AM adresează aceste aspecte prin realizarea unui sistem nou de management al informației și alte măsuri). În proiectarea sistemului, monitorizarea este subordonată și legată de controlul financiar. Din acest punct de vedere și indiferent de capacitățile de raportare ale proiectelor, sistemul de monitorizare nu oferă în permanență informații actuale referitoare la progresul și tendințele înregistrate. Ca o compensație, menționăm că toate datele necesare pentru a pune la punct un sistem eficace de monitorizare sunt colectate (precum detaliile referitoare la caracteristicile participanților, defalcarea costurilor și așa mai departe) și, din acest punct de vedere, considerăm că introducerea unui sistem mai eficace nu ar reprezenta o sarcină foarte problematică (pentru oricare dintre actorii interesați).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## 2.3 Concluzii și recomandări: Relevanța

În această secțiune, prezentăm concluziile și recomandările specifice la care am ajuns în ceea ce privește întrebările cuprinse în cadrul criteriului Relevanță. Concluziile și recomandările sunt exprimate în formă tabelară. Indicăm, de asemenea, și cui sunt adresate recomandările făcute (adică instituția sau organizația responsabilă de implementarea respectivei recomandări) precum și termenul (scurt, mediu, lung) în care ar trebui să aibă loc schimbarea recomandată. În general, recomandările care trebuie implementate în termen scurt ar trebui să fie puse în practică în trei luni de la finalizarea raportului. Recomandările pe termen mediu ar trebui să fie implementate între șase până la nouă luni de la finalizarea raportului, iar recomandările pe termen lung ar trebui să fie implementate în termen de un an cu toate că, în anumite cazuri, „termenul lung” se extinde pe durata a doi sau trei ani (de exemplu, în cazul acelor recomandări care au în vedere următoarea perioadă de programare).



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013Tabelul 20: Concluzii și Recomandări – criteriul Relevanță<sup>33</sup>

Întrebarea de evaluare	Concluzii		Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
1.1.1	1	<i>Axele Prioritare (AP) își mențin relevanța în contextele actuale și în continuare.</i> Ele sunt definite în termeni generali și sunt armonizate cu politicile generale la nivelul UE în ceea ce privește dezvoltarea capitalului uman iar aceste priorități își mențin semnificația în mediul actual, cu precizarea că acesta este radical diferit față mediul din care făcea parte PO la momentul aprobării sale.	Nu e cazul		
	2	Deși POS DRU identifică o gamă largă de probleme care au un impact asupra dezvoltării capitalului uman al României și alocă finanțare/cheltuieli pentru aceste probleme, <i>PO îi lipsește o strategie centrală, ținută (de exemplu, unde se va poziționa cu exactitate România ca rezultat al acestor investiții) iar acest lucru face dificilă aprecierea calităților relative ale modului de echilibrare a priorităților, așa cum au fost acestea stabilite inițial.</i>	Nu e cazul		
	3a	Mediul în care POS DRU operează acum s-a modificat semnificativ de la momentul aprobării PO (noiembrie 2007)	Realizarea unei reajustări a echilibrului relativ al priorităților și finanțării asociate		

<sup>33</sup> În tabelul de mai jos și în cele următoare care prezintă Concluzii și Recomandări, am inclus, de asemenea, și “ținta” recomandărilor formulate (adică instituția sau organizația responsabilă cu implementarea recomandării) și intervalul de timp (scurt, mediu, lung) în care ar trebui să aibă loc implementarea schimbărilor recomandate. În general, recomandările care urmează a fi implementate pe termen scurt presupun o implementare într-un interval de până la trei luni de la finalizarea raportului. Recomandările pe termen mediu ar trebui să fie implementate între șase până la nouă luni de la finalizarea raportului, iar recomandările pe termen lung ar trebui să fie implementate în decurs de un an, cu toate că, în anumite cazuri, “termenul lung” se poate extinde chiar și pe un interval de doi până la trei ani (de exemplu, în cazul recomandărilor care se referă la următoarea perioadă de programare).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<p>și este posibil să rămână cel puțin pe termen mediu la fel de provocator. Din acest punct de vedere, <i>echilibrul relativ al priorităților stabilite în PO este depășit și trebuie să fie revizuit.</i></p> <p>3b <i>Orice re-ajustare a priorităților ar trebui să reflecte nevoile identificate precum și domeniile în care eșecul pieței este cel mai evident și unde există mai multe șanse de atingere a unui maxim de valoare adăugată.</i> În această privință, principalele provocări pentru capitalul uman cu care se confruntă România cuprind ansamblul sistemelor de educație și formare și nivelul tuturor grupelor de vârstă. Grupurile țintă principale includ: tineri; persoane în vârstă; șomeri, șomeri de lungă durată și persoane cu ocupare sub nivelul dorit; persoane care au părăsit timpuriu școala; alte grupuri marginalizate și persoanele cele mai expuse la sărăcie și privațiuni (precum persoanele cu dizabilități, romii);</p> <p>4 La ora actuală, în cadrul POS DRU, accentul este plasat pe creșterea capacității sistemului prin intermediul investiției în angajați, instituții și sisteme, astfel încât acestea să poată răspunde mai bine nevoilor diferitelor grupuri țintă. Cu toate că această abordare a fost și continuă să rămână una meritorie, concluzia noastră este că <i>necesitățile de ajutor direct ale grupurilor țintă sunt mai mari ca niciodată și, din acest punct de vedere, este momentul testării investiției în calitate realizate până la ora actuală prin intermediul furnizării unui sprijin direct îmbunătățit, accelerat și mai</i></p>	<p>acestora la nivelul tuturor AP în baza unor informații și semnale actualizate de pe piața muncii care să ia în considerare nevoile grupurilor țintă cheie precum și nevoia unei calități și cantități sporite de sprijin și servicii în această privință.</p>	<p>AMPOSDRU,  Comitetul de Monitorizare POS DRU</p>	<p>L</p>



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<i>cuprinzător grupurilor țintă care au cea mai mare nevoie de asistență.</i> Pentru a asigura menținerea relevanței acestei investiții (și pentru a contribui la asigurarea relevanței priorităților pentru următoarea perioadă de programare), <b>concluzionăm în continuare că se resimte nevoia:</b>			
4a	- <i>unei strategii trans-sectoriale integrate</i> (la nivel național și regional) pentru dezvoltarea capitalului uman din România, care să se bazeze pe o cercetare solidă și informații reale referitoare la nevoile pieței muncii;	Realizarea unei strategii de nivel înalt în sensul dezvoltării capitalului uman din România.	MMFPS, AMPOSDRU, MECTS, Parteneri sociali	L
4b	- <i>unor structuri de factori interesați multipli, competente și sprijinite corespunzător</i> , care să încurajeze dezvoltarea capitalului uman la nivel regional;	Dezvoltarea și asigurarea la nivel regional a unor structuri de factori interesați multipli, care să sprijine dezvoltarea capitalului uman în România De exemplu, structuri de stat, angajatori, sindicate și organizații ONG cu sedii în diferite regiuni care pot consilia AM-ul, OI-urile și alte organizații relevante cu privire la realitățile economice și la ocuparea forței de muncă din regiuni, la nevoile și oportunitățile derivate.	MMFPS, AMPOSDRU, MECTS, Parteneri sociali	L
4c	- unei mai bune corelări între educație și formare și nevoile reale ale pieței muncii și, pe lângă aceasta, o nevoie de asigurare a pregătirii absolvenților sistemului educațional pentru a putea ocupa un loc de muncă – adică <i>nevoia de previzionare pentru piața muncii și a unei strategii de asigurare a competențelor și a ofertei de formare</i>	Elaborarea unei prognoze ritmice, profesionale și bazate pe dovezi pentru piața muncii la nivel național și regional care să îndrume investițiile în educație și formare, îmbunătățind în consecință randamentul investiției făcute.	MMFPS, AMPOSDRU,	L



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<i>corespunzătoare acestora;</i>			
1.1.2	5a <i>Operațiunile Orientative (OO) sunt, în linii mari, relevante față de obiectivele generale și specifice ale programului și sunt alcătuite într-o manieră care să reflecte obiectivele pe care le servesc (adică oglindesc, în general, obiectivele).</i>	Nu e cazul		
	5b OO sunt „orientative” prin natura lor, fiind proiectate să îndrume solicitanții în ceea ce privește tipurile sau categoriile generale de activități care pot fi întreprinse în îndeplinirea principalelor obiective operaționale. Prin urmare, <i>OO sunt definite în linii foarte mari și lasă loc interpretărilor.</i>	Nu e cazul		
	5c <i>OO le oferă solicitanților o îndrumare utilă referitoare la tipurile de operațiuni în care se pot implica în vederea asigurării faptului că aceștia își desfășoară activitatea în conformitate cu obiectivele la nivel de program.</i>			
1.1.3	6 La nivel de conținut literal, <i>AE sunt relevante față de operațiunile indicative.</i>	Nu e cazul		
	7 Cu toate acestea, concluzionăm că <i>nu este utilă și, dintr-o perspectivă administrativă/de management, este excesiv de complexă includerea unor liste atât de lungi de AE în documentele programatice</i> , deoarece, în opinia noastră, astfel de liste: pur și simplu nu pot acoperi toate posibilitățile și eventualitățile; îi încurajează pe beneficiarii să “pescuiască exemple” de activități eligibile mai degrabă	Activitățile eligibile ar trebui să facă obiectul sistemului de monitorizare (vezi Concluzia 14 de mai jos referitoare la Sistemul de Monitorizare) și ar trebui raportate în cadrul capitolelor respective (de exemplu, costuri cu personalul, costuri administrative, de transport și diurne,	AMPOSDRU	M



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)	
	decât să lucreze pe baza expertizei proprii; pot descuraja inovația pretinzând că sunt complete și prin urmare subminând sau punând sub semnul întrebării expertiza “reală”; sunt integrate în mod inextricabil în controlul financiar prin corelarea lor cu costurile eligibile și generează probleme inutile în lanț pentru beneficiarii de proiecte și la nivel de sistem, în egală măsură.	formare, cheltuieli trans-naționale etc.)			
		Pentru următoarea perioadă de programare, scoaterea listelor de activități eligibile din documentele programatice de bază și ruperea legăturii „absolute” între activitățile eligibile și cheltuielile eligibile care a fost făcută în scopul realizării controlului.	AMPOSDRU	L	
1.1.4	8	Ca răspuns direct la întrebarea pusă, am tras concluzia că, <b>în linii mari, indicatorii continuă să fie relevanți față de obiectivele programului stabilite la nivel de DMI.</b> În mod special, indicatorii de realizare imediată sunt de tip SMART și oferă “cărămizile esențiale” pentru monitorizarea și evaluarea la nivel de program, cu precizarea, însă, a faptului că practica de raportare a participanților în masă sau prin raportare doar la genul acestora este total necorespunzătoare în lumina obiectivelor orizontale ale programului și a bunelor practici general acceptate (precizăm că datele sunt colectate la nivelul tuturor obiectivelor orizontale însă ele	Utilizând sistemul dedicat de monitorizare recomandat mai jos (la care se face referire în concluzia 14) ar trebui să fie pusă la punct o raportare completă, dezagregată (de exemplu, pe vârstă, gen, studii, dizabilități, apartenență etnică etc.) pentru Comitetul de Monitorizare, care să aibă la bază indicatorii de realizare imediată și de rezultat la nivelul întregului program.	AMPOSDRU, OI-uri POS DRU	M



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	nu sunt colaționate, analizate și raportate adecvat la nivel de program);			
9	<b>Anumiți indicatori de rezultat</b> , în mod special cei care se referă la procentaje sau proporții dintr-o populație dată sunt definiți necorespunzător și <b>pot genera confuzie în rândul beneficiarilor de proiecte</b> care nu au niciun fel de influență asupra numitorului de bază (de exemplu, populația țintă totală vizată);	Revizuirea actualului sistem de indicatori de realizare imediată și de rezultat astfel încât să fie îndepărtate ambiguitățile și duplicarea inutilă și pentru a asigura faptul că beneficiarilor de proiect li se solicită să raporteze și să răspundă la indicatori care sunt semnificativi din perspectiva lor.	AMPOSDRU	M
10	<b>Practica de a li se permite beneficiarilor de proiecte să-și definească ei înșiși indicatori este contrară unei raportări sistematice</b> și unei agregări a realizărilor imediate și a rezultatelor care să asigure o monitorizare eficace la nivel de proiect și program operațional.	Încetarea practicii de a permite beneficiarilor să-și auto-defină indicatori.	AMPOSDRU	S
11	Însă, la un nivel mult mai important, concluzionăm că <b>absența indicatorilor de impact face ca sistemul de indicatori să fie inadecvat în ansamblul său și această situație are ca rezultat inexistența vreunei oportunități de a evalua ceea ce ar putea fi definite drept efectele acestei semnificative investiții</b> din punctul de vedere al gradului de ocupare atins ca urmare a educației/formării, al locurilor de muncă create, al noilor afaceri demarate, al afacerilor salvate și așa mai departe.	Asigurarea faptului că personalul relevant este pregătit în mod corespunzător în domeniul elaborării și dezvoltării de indicatori și sisteme asociate menite a asigura punerea la punct a unui sistem robust și integrat de indicatori – care să includă indicatori de impact – pentru următoarea perioadă de programare.	AMPOSDRU	L
1.1.5	12 <b>Proiectele contractate raportează, în general, conform cerințelor din cadrul fiecărui DMI</b> și există o corelare între ceea ce raportează ele și categoriile și cerințele din Anexa XXIII – prin urmare, proiectele contribuie la atingerea	Nu e cazul		





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	obiectivelor generale și specifice ale programului operațional.			
13	Tabelele de indicatori de resurse, de realizare imediată și de rezultat demonstrează că <b>nu este întotdeauna adecvată defalcarea indicatorilor definiți la nivel de PO sau Axă prioritară / DMI direct în indicatori la nivel de proiect.</b>	Revizuirea actualului sistem de indicatori de realizare imediată și de rezultat astfel încât să fie îndepărtate ambiguitățile și duplicarea inutilă și pentru a asigura faptul că beneficiarilor de proiect li se solicită să raporteze și să răspundă la indicatori care sunt semnificativi din perspectiva lor.	AMPOSDRU	M
14	<b>Datorită faptului că sistemul de monitorizare utilizat este inextricabil legat de sistemul de control financiar bazat pe cereri de rambursare, el performează sub nivelul optim</b> iar acest lucru afectează analiza rezultatelor monitorizării și împiedică evaluarea de o manieră eficientă a realizărilor imediate	Înființarea unui sistem dedicat de monitorizare care să fie separat de procesul de rambursare și care să furnizeze în permanență AM și Comitetului de Monitorizare POS DRU informații precise asupra performanțelor înregistrate.	AMPOSDRU, OI-uri POS DRU	M



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## 3. EFICIENȚA

### 3.1 Sub-activitatea 1.2

*În ce măsură este eficient sistemul de implementare a POS DRU la nivel de AM și de OI-uri (urmând a include o analiză a: proceselor de evaluare și selecție; procesului de contractare; sistemului de monitorizare și management financiar ale POS DRU; situației financiare curente și previzionate pentru a evalua în ce măsură AMPOS DRU poate să îndeplinească regula “n+3” și „n+2”; și o analiză a modului în care sistemul de monitorizare furnizează date relevante și necesare care să vină în sprijinul evaluării la nivel de program <sup>34</sup>)?*

#### 3.1.1 Introducere

Analiza eficienței cuprinde doar o sub-activitate, deși acest proces este vast și complex și include o analiză a aspectelor procesului, sistemului și practicii de management financiar pe care le implică managementul și administrarea POS DRU. Pentru a aborda acest criteriu complex de evaluare, am structurat abordarea noastră metodologică astfel încât să includă: evaluarea documentelor relevante și a altor materiale (ex. DCI, Ghidurile Solicitantului, Formularul de cerere de finanțare și sistemul de depunere a cererilor de finanțare – ActionWeb); elaborarea și analiza unei baze de date a programului; interacțiunea permanentă cu AM; interviuri cu OI-urile; un sondaj în rândul tuturor beneficiarilor proiectelor finanțate; un sondaj pe un eșantion de solicitanți ale căror proiecte nu au fost selectate; și sesiuni de tip focus grup cu un eșantion de beneficiari de proiecte de tip strategic și grant în fiecare dintre cele opt regiuni de dezvoltare.

Pentru a răspunde componentelor specifice ale întrebării adresate mai sus, prezentăm mai întâi o scurtă descriere a proceselor de depunere a cererii de finanțare, evaluare / selecție și contractare, urmată de o cuantificare a realizărilor imediate ale acestor procese (așa cum reiese din baza de date pe care am construit-o pentru evaluare). Apoi prezentăm o descriere a

---

<sup>34</sup> Menționăm că acest ultim aspect (sistemul de monitorizare și evaluarea la nivel de sistem) este deja discutat în capitolul relevant și detaliat mai apoi în capitolul eficacitate.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

perioadei de timp necesară realizării fiecărui pas al procesului (pe baza sondajului nostru în rândul tuturor beneficiarilor de proiecte finanțate) înainte de a aborda sistemul de monitorizare și de management financiar și regula “n+2” / “n+3”.

Subliniem în avans faptul că o măsurare absolută a eficienței nu va fi posibilă, deoarece nu există nici un punct de referință la care să ne raportăm prezentul demers. În acest sens, este important să contextualizăm evaluarea eficienței sistemului (și ulterior eficacitatea sa) având în vedere faptul că managementul și administrarea fondurilor structurale și a planurilor de cheltuieli de această amploare și de acest nivel de complexitate reprezintă o provocare pentru autoritățile relevante, în ciuda experienței acumulate în proiectele de tip PHARE și a altor programe. În acest sens, punem accent pe dezvoltarea comprehensivă a sistemului de evaluare a POS DRU și observăm că deși evaluarea se concentrează pe perioada de până la finalul anului 2009, s-au produs și continuă să se producă o serie de schimbări în sistem în scopul îmbunătățirii continue. În mod special, observăm că pe parcursul anului 2011 se fac eforturi de îmbunătățirea a sistemului de monitorizare prin intermediul unui Sistem de Management al Informațiilor (SMI) dedicat FSE care este proiectat în complementaritate cu sistemul SMIS centralizat (ACIS) pus la punct pentru instrumentele structurale în ansamblul lor. SMI va permite beneficiarilor, când va deveni operațional, să-și introducă datele în conformitate cu cerințele Anexei XXIII și ar trebui, în consecință, să îmbunătățească capacitățile de monitorizare, raportare și previzionare. Observăm, de asemenea, că, în special la nivelul AM, numărul necesar de personal planificat să îndeplinească această funcție nu a fost niciodată în întregime angajat și că, din diferite motive, AM și-a asumat responsabilități suplimentare pe parcursul anului 2009 care au pus o și mai mare presiune pe resursele disponibile<sup>35</sup>. Mai mult decât atât, AM a achiziționat asistență externă în vederea accelerării proceselor, de exemplu, în cazul funcției de contractare unde a fost angajat un cabinet de avocatură.

Acestea fiind spuse, în contextul perioadei de referință pentru evaluare (până la sfârșitul anului 2009) am constatat, așa cum este prezentată în continuare, o gamă de probleme

---

<sup>35</sup> De exemplu, AM și-a asumat responsabilități suplimentare care ar fi fost altfel preluate de către cele două OI-uri la nivel național care urmau a fi înființate însă acest lucru nu s-a mai produs și, de asemenea, și datorită unei tendințe generale din partea AM de a centraliza funcțiunile și, uneori, de a duplica activități care au fost deja asumate de către OI-urile existente (vezi Auditul Sistemelor, desfășurat de către Comisia Europeană, 2009).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

desprinse din perspectiva eficienței. De exemplu, am putut arăta perioada de timp necesară parcurgerii fiecărei etape a procesului de la depunerea cererii de finanțare până la contractare și ulterior precum și cea necesară procesului în ansamblu (timpul fiind un indicator cheie al eficienței în cadrul sistemului de la depunerea cererii de finanțare până la contractare și ulterior) iar în această privință datele sugerează, așa cum se poate vedea mai târziu în acest capitol, că sistemul se confruntă cu multe probleme pe care ar trebui să le rezolve înainte de a putea fi considerat cu adevărat eficient.

În final, în această secțiune introductivă (și în pofida comentariilor pe care le-am făcut mai sus cu privire la caracterul relativ nou al sistemului) facem referire la constatările unui Audit al Sistemului desfășurat de Comisia Europeană (CE) în decembrie 2009. Raportul de audit este menționat aici pentru definirea contextului și de asemenea pentru a evidenția care sunt constatările asupra sistemului bazate pe dovezi care vin din partea unei surse care nu poate fi suspectată de lipsă de obiectivitate – astfel, aceste constatări trebuie luate în serios în contextul evaluării, observând totuși diferența în caietul de sarcini între cele două exerciții, diferența de scară între cele două analize și, bineînțeles, diferența fundamentală de natură (chiar dacă nu și de impact) a exercițiilor. Auditul de sistem a analizat structura, eficiența și eficacitatea sistemului de management și control (SMC) în perioada 22/11/2007 - 11/12/2009, aceeași perioadă efectivă acoperită de caietul de sarcini al acestei evaluări.

Deși auditorii au constatat că SMC funcționa eficient și în conformitate cu regulamentele aplicabile, aceștia au descoperit în același timp un număr de ceea ce numesc “deficiențe materiale” în elementele sistemului, după cum urmează:

- inexistența unui sistem computerizat viabil de evidență, monitorizare și raportare, ceea ce subminează credibilitatea declarațiilor de cheltuieli trimise către CE;
- o organizare fragmentată, confuză și ineficientă în cadrul AM și a OI-urilor care implica inconsecvență între acordurile de delegare a funcțiilor și distribuția practică a îndatoririlor între părți;
- existența unor ghiduri neclare pentru beneficiari și a unor cerințe birocratice excesive în faza depunerii proiectului; și
- existența unor potențiale neconcordanțe în metodologia Autorității de Audit (AA) pentru stabilirea nivelului de certitudine care rezultă din auditurile de sistem.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

În mod specific, raportul de audit se referă la aspecte cum ar fi incoerența/ nepotrivirea dintre sistemul de raportare pentru POS DRU și SMIS, structurile de management greoaie care există în prezent și, ca rezultat, un flux al informației departe de a fi optim între personalul relevant și faptul că nu este pus la punct un sistem centralizat de păstrare a documentelor. Raportul afirmă de asemenea că AM a decis să suspende fortuit anumite sarcini alocate OI-urilor și a duplicat alte sarcini deja desfășurate de OI-uri ca parte a unui impuls permanent de centralizare. Raportul de audit remarcă în același timp procentul crescut de propuneri de proiecte respinse ca urmare a ceea ce sunt denumite îndrumări neclare care nu sunt formulate de o manieră prietenoasă pentru utilizatori și cerințe excesiv de birocratice cum ar fi ne-dezvăluirea identității beneficiarilor în procesul de depunere a cererii de finanțare, ceea ce poate conduce la posibilul risc de a pierde proiecte de calitate pe parcursul procesului.

În sub-secțiunile de mai jos, trecem în revistă aceste probleme, precum și altele, din perspectiva cercetării efectuate în vederea acestei evaluări.

## **3.2 Implementarea POSDRU – Evaluare, Selecție și Contractare**

În această secțiune a raportului schițăm sistemul de implementare a POS DRU și procesele asociate cu evaluarea, selecția și contractarea proiectelor, și realizăm comentarii asupra acestora pe baza cercetării pe care am desfășurat-o pentru evaluare (vezi Anexa 11 pentru o descriere mai detaliată). Mai târziu în cadrul capitolului ne vom ocupa de sistemul de monitorizare și management financiar funcțional în momentul de față.

### **3.2.1 Cadrul / Structura programului**

**Așa cum este descris în DCI POS DRU, există șapte axe prioritare (AP), fiecare dintre acestea fiind apoi definite în detaliu în sub-domenii cunoscute sub denumirea de "domeniu major de intervenție" (DMI), care sunt douăzeci și unu la număr (a se vedea Anexa 1 pentru detalii).**

AM POS DRU face parte din Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS) și deține responsabilitatea generală cu privire la program și la fond. AM a desemnat 11 OI-uri care să o asiste în implementarea programului, și acestea includ opt Organisme Intermediare



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Regionale (OIR-uri)<sup>36</sup> subordonate MMFPS și trei OI-uri la nivel național, după cum urmează:

- Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM);
- Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului; și
- Centrul Național de Dezvoltare a Învățământului Profesional și Tehnic (CNDIPT).

Era planificată, de asemenea, contractarea a două Organisme Intermediare Naționale funcționând ca prestatori de servicii pe baza unui proces de achiziție publică, însă acest aspect al structurii preconizate nu a fost implementat încă cu succes<sup>37</sup>.

AM POS DRU este pe deplin responsabilă de managementul global și implementarea POS DRU și, până la finalul anului 2009, și-a asumat responsabilitatea directă a tuturor proiectelor strategice<sup>38</sup> (adică a proiectelor cu valori cuprinse între 0,5 milioane Euro și 5 milioane Euro). În plus, are un rol de implementare directă în ceea ce privește AP 6 “Promovarea incluziunii sociale” / DMI 4 “Inițiative transnaționale pentru o piață inclusivă a muncii” și pentru ambele DMI din cadrul AP 7 “Asistență Tehnică”. OI-urile, în conformitate cu Acordurile de delegare de funcții, sunt responsabile de implementarea tuturor celorlalte AP/DMI, așa cum se prezintă în Anexa 1.

AM POS DRU monitorizează implementarea funcțiilor delegate prin diferite tipuri de rapoarte pe care le depun OI-urile (de exemplu, rapoarte semestriale asupra implementării POS DRU – rapoarte semestriale de implementare (RSI)), precum și prin verificarea documentelor și vizitele la fața locului.

Procedurile de depunere, evaluare și selecție a proiectelor sunt guvernate de Manualele de Proceduri de la nivelul AM și OI-urilor. DMI-urile sunt implementate de regulă în

---

<sup>36</sup> OIR-urile au fost înființate în anul 2006 sub coordonarea ANOFM, iar în anul 2007 au fost trecute sub controlul MMFPS (Direcția Resurse Umane și Buget) și subordonate AMPOSDRU.

<sup>37</sup> Responsabilitățile de implementare suplimentare, neplanificate care au fost preluate de către AM ca urmare a eșecului în contractarea celor două Organisme Intermediare Naționale (prestatori de servicii) au avut consecințe evidente asupra capacității AM-ului de gestionare a volumului de muncă asociat.

<sup>38</sup> Cel de-al treilea act adițional (aprilie 2010) la Acordul de delegare de funcții cu privire la responsabilitățile OIR-urile implica o extindere a responsabilităților care le reveneau pentru a include selecția, monitorizarea și implementarea proiectelor strategice și pentru a include monitorizarea și implementarea schemelor de ajutor de stat AP 3 – DMI-urile 3.1 și 3.2, AP 5 – DMI 5.1, AP 6 – DMI-urile 6.2 și 6.3; și a proiectelor de minimis DMI 3.2 și DMI 5.1.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

conformitate cu două tipuri de cereri de propuneri de proiecte, după cum urmează<sup>39</sup>:

- Cereri de propuneri de proiecte strategice cu termen de depunere, pentru proiectele cu valori cuprinse între 500.000 € și 5.000.000 € sau 1.850.000 - 18.500.000 lei;
- Cereri de propuneri de proiecte de tip grant cu depunere continuă, pentru proiecte cu valori cuprinse între 50.000 € și 499.999 € sau 185.000 - 1.850.000 lei per proiect – scopul fiind acela ca proiectele să primească aprobare pe baza principiului “primul venit, primul servit”.<sup>40</sup>

### 3.2.2 Cererile de propuneri de proiecte

Cererile de propuneri de proiecte strategice sunt lansate de către AM iar AM publică Ghiduri ale Solicitantului care să corespundă acestor cereri de propuneri de proiecte. Formularele cererii de finanțare sunt completate și depuse online de către potențialii solicitanți, apoi înregistrate de către AM, verificate din punct de vedere al conformității administrative și transmise spre evaluare (realizată de evaluatorii independenți) după codificarea datelor de identificare ale solicitanților. Procedura de selecție este pusă în aplicare de un Comitet de Evaluare format din experți independenți, personal din cadrul AM POS DRU și/sau OI-uri.

Pentru proiectele strategice, procesul de evaluare și selecție începe după termenul limită de depunere a propunerilor de proiecte. Procesul de selecție este proiectat să dureze 30 de zile, adică de la transmiterea cererii către Comitetul de Evaluare și până la aprobarea Raportului de Evaluare<sup>41</sup>. În cadrul procedurii pentru proiectele de tip grant și ajutor de stat și schemele de ajutor *de minimis* cererile de finanțare ar trebui să fie trimise Comitetului de Evaluare în termen de 30 de zile de la lansarea cererii de propuneri de proiecte, cu condiția primirii a cel puțin douăzeci de propuneri. După începerea procesului de evaluare și selecție, următorul lot de proiecte care urmează a fi evaluat trebuie înaintat Comitetului de Evaluare în termen de 30 de zile de la primirea acestora.

---

<sup>39</sup> Sume limitate au fost disponibile și pentru măsurile de ajutor de stat și *de minimis*.

<sup>40</sup> Menționăm că până în acest moment în implementarea POS DRU cererile de propuneri de proiecte de tip grant au funcționat, de fapt, pe bază de termen limită și nu pe bază de depunere continuă. Data de depunere este luată în considerare mai târziu în cadrul procesului, însă proiectele sunt evaluate în tranșe și nu secvențial.

<sup>41</sup> Potrivit Procedurii de Evaluare și Selecție funcțională până în anul 2009



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Propunerile de proiecte sunt depuse online prin utilizarea sistemului electronic “ActionWeb” (accesibil la [www.fseromania.ro](http://www.fseromania.ro)). ActionWeb generează un set de declarații care trebuie depuse (în original) de către solicitant în termen de cinci zile lucrătoare de la depunerea online a propunerii de proiect, împreună cu acordul de parteneriat, în măsura în care este relevant. **Verificarea administrativă** a formularelor de cerere de finanțare cuprinde două etape. În prima etapă, ActionWeb respinge formularele de cerere de finanțare incomplete sau pe cele depuse cu întârziere iar în a doua etapă este verificată corectitudinea<sup>42</sup> anexelor obligatorii la formularele de cerere de finanțare (timp de aproximativ trei zile. Evaluarea continuă numai în cazul propunerilor de proiecte ale căror cereri online și declarații originale (alături de acordurile de parteneriat, în măsura în care este necesar) sunt depuse în timp util și corespund din punct de vedere administrativ. Astfel, pentru fiecare cerere de propuneri de proiecte se alcătuiesc două liste, după cum urmează: (lista 1) propuneri de proiecte respinse în urma verificării administrative; și (lista 2) propuneri de proiecte care corespund din punct de vedere administrativ, care urmează a fi trimise evaluatorilor în termen de două zile. Solicitanții trebuie informați în termen de 10 zile de la finalizarea acestei etape cu privire la situația propunerii depuse, indicând conformitatea sau neconformitatea, după caz.

Atunci când propunerile de finanțare care îndeplinesc criteriile inițiale sunt trimise evaluatorilor, identitatea solicitantului este ascunsă și, prin urmare, evaluarea se desfășoară strict pe baza informațiilor oferite în formularul de cerere de finanțare, fără a se oferi ocazia unor clarificări suplimentare.

*Procesul de evaluare și selecție* cuprinde trei subiecte principale: (i) eligibilitatea proiectului și eligibilitatea solicitantului<sup>43</sup>; (ii) evaluarea/selecția proiectului; și (iii) eligibilitatea solicitanților. Evaluatorii verifică eligibilitatea proiectului pe baza criteriilor de eligibilitate și eligibilitatea solicitantului pe baza detaliilor financiare și a capacității administrative

---

<sup>42</sup> Procesul s-a schimbat sau a fost modificat de la începerea procesului de aplicație în februarie 2008 până la ultima cerere de propuneri de proiecte din mai 2009. S-a verificat eligibilitatea proiectului și a solicitantului; inițial însă, eligibilitatea solicitantului era verificată înainte de procesul de selecție. În 2009, abordarea a fost scindată astfel încât se verifica mai întâi eligibilitatea proiectului, urmată de evaluarea tehnică și financiară și în etapa finală se verificau eligibilitatea solicitantului și a partenerilor. Ultimul pas era procesul de contractare, în cadrul căruia se cerea prezentarea tuturor documentelor care certificau statutul și situația financiară a solicitantului și a partenerilor.

<sup>43</sup> O primă etapă bazată pe date privind capacitatea financiară și administrativă – aceasta ar trebui să dureze în jur de 2 zile.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

demonstrate. Se estimează ca această etapă să dureze două zile. Doar cererile care sunt eligibile în această etapă vor fi evaluate mai departe. Evaluarea/selecția tehnică a proiectelor este estimată să dureze cinci zile. Această etapă a evaluării se bazează pe criteriile/sub-criteriile stabilite și doar proiectele relevante care obțin un minimum de 18 puncte la criteriul Relevanță și un punctaj mediu general de  $\geq 65$  sunt propuse pentru finanțare (menționăm că această abordare s-a modificat în anul 2010). Astfel, se întocmesc trei liste, și anume (lista 1) proiectele respinse, (lista 2) proiectele propuse provizoriu pentru finanțare și (lista 3) proiectele de pe lista de rezervă.

Eligibilitatea deplină a solicitanților este verificată ulterior în cazul proiectelor propuse pentru finanțare. Această etapă de contractare este estimată a dura 17 zile și constă în solicitarea documentelor justificative (doar pentru proiectele selectate provizoriu). În acest moment se dezvăluie identitatea solicitantului și se permit cereri de clarificări (cu un termen limită de 72 de ore pentru primirea clarificărilor). În cazul în care promotorul proiectului nu poate oferi clarificări în termenul limită specificat, propunerea nu va mai fi evaluată mai departe. La finalul verificării eligibilității solicitanților, se întocmesc două liste, care includ (lista 1) proiecte cu documente justificative corecte și complete primite în termenul limită specificat și (lista 2) proiecte respinse.

În termen de cinci până la cincisprezece zile de la aprobarea Raportului de Evaluare beneficiarii trebuie să fie informați în scris cu privire la rezultatul procesului. De asemenea, în termen de cincisprezece zile lucrătoare de la aprobarea Raportului de Evaluare trebuie să se introducă în sistemul SMIS datele relevante. Deși procedurile prevăd termene limită pentru introducerea datelor în SMIS pe întreaga perioadă a procesului (verificare, evaluare, selecție și contractare) *sistemul nu oferă date privind durata diferitelor etape, limitând astfel măsura în care se poate desfășura un proces continuu de monitorizare și evaluare a eficienței.*

### **3.2.3 Rezultatele sistemului până în prezent**

În această secțiune detaliem rezultatele POS DRU până în prezent pe baza unei analize a bazei de date a programului pe care am realizat-o în scopul evaluării. Pe scurt, prezentăm numărul,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

valoarea și tipul propunerilor de proiecte, proiectele respinse, proiectele aprobate și proiectele contractate în funcție de AP și DMI până în iunie 2010 pe baza celor 77 de cereri<sup>44</sup> de propuneri de proiecte care au fost lansate de la începutul programului până la sfârșitul anului 2009. În plus, folosim datele colectate prin sondajul efectuat asupra tuturor beneficiarilor de proiecte finanțate pentru a evidenția timpul care a fost necesar pentru ca proiectele să treacă prin diferitele etape ale procesului, de la depunerea cererii de finanțare la contractare, cu observația că timpul reprezintă indicatorul esențial cu privire la gradul general de eficiență a sistemului.

În următorul capitol al raportului de evaluare prezentăm din nou rezultatele sistemului în detaliu și detaliem problemele care apar din perspectiva eficacității și implicațiile asupra implementării POS DRU în general. Mai jos prezentăm un simplu set de cifre care au reieșit din baza noastră de date cu privire la realizările imediate ale sistemului cu scopul de a explora criteriul eficienței. În acest sens, cifrele sunt următoarele:

***Caseta 1: Cifre privind rezultatele cu privire la Evaluare, Aprobare și Contractare până la sfârșitul anului 2009<sup>45</sup>***

- 77 cereri de propuneri de proiecte au fost lansate pentru toate DMI cu o valoare care depășește 2,549 mld. € (>10 miliarde lei în total, din care 1,161 miliarde lei pentru proiectele de tip grant; 527 milioane lei pentru schemele de ajutor de stat; și 8,336 miliarde lei pentru proiecte strategice).
- 77 cereri de propuneri de proiecte au generat 5.989 cereri de finanțare echivalente cu 345,18% din bugetul disponibil;
- La 31 decembrie 2009, din cele 5.989 cereri de finanțare depuse:
  - 3.130 (>52% din numărul total de cereri primite) cu o valoare care depășea 16

<sup>44</sup> Lista oficială de cereri de propuneri de proiecte cuprinde 98 de cereri însă din acestea trei grupe de cereri au fost regionalizate către cele 8 regiuni de dezvoltare (8 cereri diferite din punct de vedere tehnic având unul și același scop), reducându-se astfel numărul total de cereri la 77.

<sup>45</sup> Această parte a analizei se referă la datele din ActionWeb pe care le primisem la data de 31.12.2009. Între timp procesele au continuat, însă atât timp cât nu există o cronologie a acestor modificări din sistem, trebuie să facem aici o distincție între surse. Mai târziu, vom lua în considerare informațiile actualizate din partea Direcției Contractare, potrivit cărora, la finalul anului 2009, se semnaseră 520 contracte.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

miliarde lei au fost respinse

- 1.023 cereri de finanțare (17% din total) se aflau încă în etapa de evaluare / verificare;
- 475 (cca. 8%) au trecut de procesul de selecție, însă nu au fost încă contractate (în valoare de 2,737 miliarde lei);
  - 99 de proiecte cu o valoare de aproximativ 220 milioane lei au fost puse pe lista de rezervă și
  - 508 de proiecte (cca. 8.3% din total) au fost contractate, cu o valoare totală de aproximativ 2,431 miliarde de lei și reprezentând aproximativ 7% din valoarea tuturor cererilor de finanțare sau cca. 24% din valoarea totală a cererilor de propuneri de proiecte.

Rata generală de succes până la sfârșitul anului 2009 în ceea ce privește fondurile absorbite de proiectele contractate pentru cele 77 de cereri de propuneri de proiecte a fost de cca. 24%. Așa cum demonstrăm în următorul capitol, acest procent crește la o rată de succes de 38,3%, dacă luăm în considerare rata de contractare la finalul lunii iunie 2010.

### **3.2.4 Constatări – Timpul scurs între etapele procesului**

Nici sistemul de monitorizare internă și nici ActionWeb nu păstrează date privind cronologia etapelor din cadrul procesului (adică timpul scurs între etape). Prin urmare, nu am putut extrage informații din nici una din aceste surse privind perioada de timp scursă între etapele procesului; am colectat în schimb date prin intermediul sondajului nostru în rândul beneficiarilor proiectelor finanțate.

Figurile de mai jos se bazează pe răspunsurile sondajului efectuat în rândul beneficiarilor proiectelor contractate, ca parte a procesului de evaluare. Proiectelor li s-a solicitat să furnizeze data la care aspectele esențiale ale procesului s-au petrecut (de exemplu, aprobarea proiectului, semnarea proiectului etc.) și apoi am putut calcula timpul scurs pe baza datelor furnizate. Figurile de mai jos se referă la perioadele de timp cu care s-au confruntat beneficiarii de proiecte contractate între diferitele etape ale procesului prezentat mai sus.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



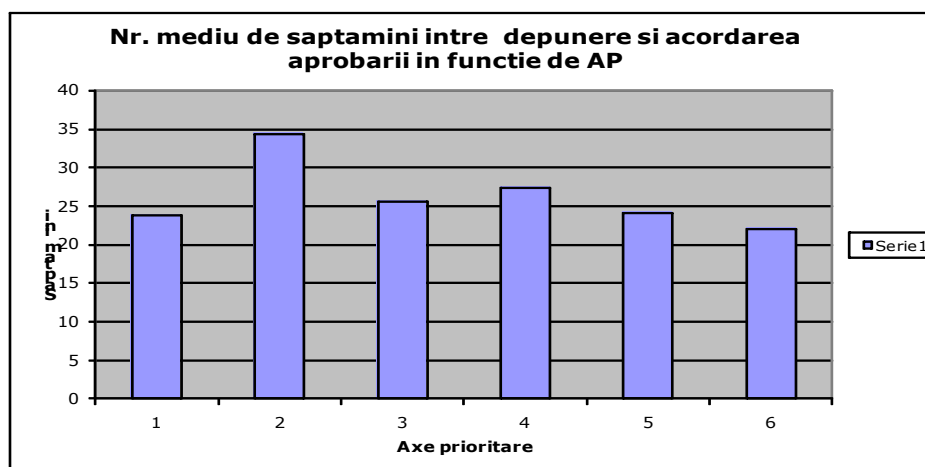
Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Este important de precizat în avans intervalele de timp preconizate pentru diferitele etape ale procesului (așa cum este prezentat acesta în sub-sectiunea 3.2.2 de mai sus). Înțelegem că între depunerea cererii de finanțare și aprobarea finală, perioada de timp preconizată este stabilită la aproximativ 40 de zile sau opt săptămâni lucrătoare (pentru a include verificarea inițială întreprinsă prin intermediul Actionweb, verificările ulterioare ale eligibilității făcute de către evaluatori și evaluarea substanțială a relevanței etc.). În baza intervalelor de timp vizate, contractarea poate dura alte 32 de zile sau șase săptămâni lucrătoare (între verificările inițiale, cererile de informații suplimentare și semnarea contractului). Astfel că, **de la demarare până la finalizare, procesul este proiectat să dureze aproximativ 14 săptămâni** (excluzând declanșarea oricărei plăți de pre-finanțare).

**Figura 1: Numărul mediu de săptămâni dintre depunerea cererii de finanțare și acordarea aprobării, în funcție de AP<sup>46</sup>**



**Notă:** durata medie la nivelul programului /al tuturor AP este de 27 săptămâni sau aproximativ 6 luni

Figura 1 de mai sus arată săptămânile scurse, în medie, între depunere și aprobare. Media la nivel de program (care nu este prezentată) a fost de 27 de săptămâni. În cadrul AP2 această parte a procesului a durat aproximativ 34 de săptămâni, în timp ce pentru AP6 media a fost de puțin peste 20 de săptămâni – nu cunoaștem motivul unor astfel de discrepanțe între AP. În conformitate cu cele explicate mai sus, perioada de timp preconizată pentru acest proces în 2009 a fost de aproximativ opt săptămâni. Prin urmare, în medie, această parte a procesului a

<sup>46</sup> Adică, între data depunerii cererii de finanțare și primirea confirmării aprobării proiectului.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



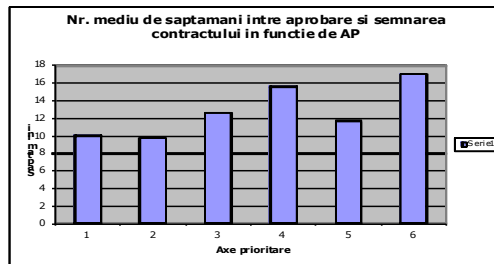
Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

necesitat de peste trei ori mai mult timp pentru a fi finalizată față de preconizări.

**Figura 2: Numărul mediu de săptămâni dintre acordarea aprobării și semnarea contractului, în funcție de AP**



*Nota: durata medie la nivelul programului /al tuturor AP este de 12 săptămâni sau aproape 3 luni*

Figura 2 de mai sus arată săptămânile scurse, în medie, între aprobare și contractare. Media la nivel de program (care nu este prezentată) a fost de 12 de săptămâni. În cadrul AP6 această parte a procesului a durat aproximativ 17 de săptămâni, în timp ce pentru AP2 și AP1, media a fost de puțin peste 10 de săptămâni – din nou, această discrepanță internă nu este explicată. Așa cum este explicat mai sus, intervalul de timp preconizat pentru acest proces în anul 2009 a fost de aproximativ șase săptămâni. Prin urmare, în medie, această parte a procesului a luat aproximativ de două ori mai mult timp pentru a fi finalizată față de preconizări.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU

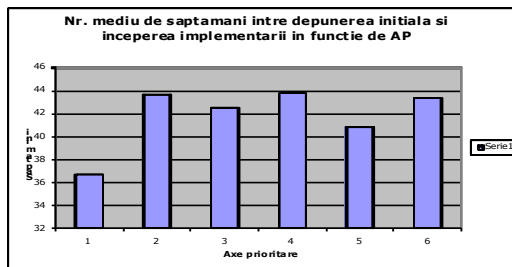


Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

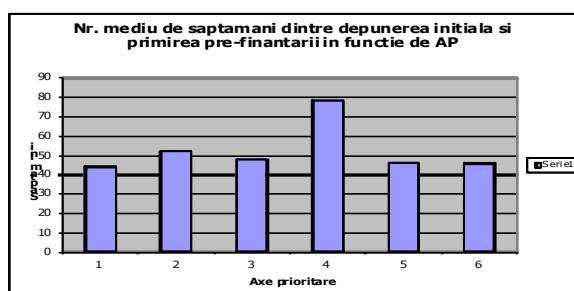
**Figura 3: Numărul mediu de săptămâni dintre depunerea inițială și începerea implementării, în funcție de AP**



Notă: durata medie la nivelul programului /al tuturor AP este de 40 săptămâni sau aproape 9 luni

Figura 3 de mai sus arată săptămânile scurse, în medie, între depunerea cererii de finanțare și începerea implementării proiectului. Media la nivel de program (care nu este prezentată) a fost de 40 de săptămâni (aproape de trei ori mai mult față de perioada preconizată). În cadrul AP2, AP4 și AP6, această parte a procesului a durat aproximativ 44 de săptămâni, în timp ce pentru AP1, media a fost de puțin peste 36 de săptămâni.

**Figura 4: Numărul mediu de săptămâni dintre depunerea inițială și primirea prefinanțării, în funcție de AP**



Notă: durata medie la nivelul programului /al tuturor AP este de 48 săptămâni sau aproape 11 luni



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Figura 4 de mai sus arată săptămânile scurse, în medie, între depunerea cererii de finanțare și demararea propriu-zisă a implementării proiectului. Media la nivel de program a fost de 41 de săptămâni. În cadrul AP4, această parte a procesului a durat în medie aproximativ 80 de săptămâni, în timp ce pentru toate celelalte AP, durata medie a fost de la 44 la 52 de săptămâni.

În ansamblu, datele prezentate mai sus în ceea ce privește depășirea intervalelor de timp pentru realizarea procesului indică faptul că, în ciuda proiectării raționale a sistemului și a aspectelor pozitive inerente acestuia (de exemplu, un sistem online de depunere a cererilor de finanțare funcțional), sistemul în ansamblul său a fost ineficient. Vom reveni la această problemă la final și în capitolele următoare ale acestui raport. La acest moment, reținem ideea potrivit căreia consecințele pe care le provoacă această depășire sunt reprezentate de o serie de efecte potențiale și actuale în lanț (de exemplu, asupra selectării participanților la proiecte, disponibilității de cursuri, disponibilității co-finanțării) care au impact asupra eficacității de ansamblu a sistemului.

### **3.2.5 Probleme privind eficiența apărute în ceea ce privește evaluarea, selecția și contractarea proiectelor**

Mai întâi de toate observăm că procesele de depunere a cererilor de finanțare și de selecție a acestora au fost îmbunătățite în timp, o dată cu modificările suportate (de exemplu, îmbunătățirea sistemului online de depunere și de selecție a cererilor de finanțare, implicarea evaluatorilor externi pentru a contracara supra-aglomerarea din sistem etc.) care au avut ca scop îmbunătățirea fluxului proceselor. Procesul în sine este atât standard cât și rațional și este sprijinit în cadrul sistemului de un suport tehnic și administrativ important, precum și de servicii contractate în sistem din exteriorul acestuia.

Cu toate acestea, implementarea sistemului pare obstrucționată de o serie de probleme la diferite niveluri care reprezintă o amenințare serioasă la adresa eficienței și eficacității generale a sistemului și care, în ultimă instanță, reprezintă o amenințare la adresa capacității autorităților relevante de a angaja și utiliza finanțarea disponibilă pentru realizarea obiectivelor cruciale și strategice prezentate în documentația programatică. Pe baza cercetării noastre, concluzia noastră este că au existat:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- probleme semnificative în evaluarea și selecția proiectelor în ceea ce privește capacitatea de a face față numărului ridicat de cereri de finanțare și de a prevedea un sistem capabil să se încadreze în limitele de timp preconizate și planificate – răspunsurile din partea proiectelor contractate așa cum sunt prezentate în Figurile de mai sus demonstrează elocvent întârzierile semnificative care s-au produs;
- întârzieri semnificative în procesul general – de exemplu, procesul de evaluare și selecție pentru cererile de finanțare depuse în perioada septembrie – decembrie 2008 nu s-a finalizat decât în iunie 2009;
- un număr insuficient de evaluatori calificați care să facă față volumului cererilor depuse, mai ales în etapele inițiale ale programului;
- un nivel ridicat de posturi vacante la nivelul AM, inclusiv posturi vacante temporar<sup>47</sup> (ex. 20-30% din 2007 în 2009);
- nerespectarea într-o anumită măsură a separării sarcinilor stabilite prin Acordurile de delegare de funcții semnate între AM și OI-uri, ca de exemplu, evaluarea proiectelor de tip grant depuse în urma cererilor de propuneri de proiecte 17-54 a fost gestionată pentru a treia tranșă de proiecte la nivelul AM și nu la nivelul OI-urilor, conform Manualului de Procedură;
- rată ridicată de respingere a propunerilor de proiecte, care indică, poate, că potențialilor solicitanți nu li s-au oferit o îndrumare și un sprijin adecvate și/sau că potențialii solicitanți au anumite probleme în ceea ce privește capacitatea și aptitudinile.

Observăm că în multe dintre cazurile prezentate s-au pus în aplicare măsuri corective cum ar fi contractarea unor evaluatori externi și inițierea și intensificarea instruirii potențialilor solicitanți. Cu toate acestea, pare că, în ansamblu, se menține o incapacitate la nivelul AM de a anticipa și a se pregăti de o manieră pro-activă pentru nivelul de interes materializat. Incapacitatea de a planifica în mod corespunzător în avans este, de asemenea, evidentă, de exemplu prin numărul mare de Corrigenda emise pe parcursul desfășurării cererilor de

---

<sup>47</sup> Personalul prevăzut pentru AM POS DRU este format din 88 de persoane în cadrul diferitelor Unități (de ex. Evaluare, Programare etc.). În cele 8 OI-uri regionale a fost anticipat/planificat a se angaja un număr de 350 de persoane. La nivelul OI-ului POS DRU din cadrul ANOFM s-au prevăzut 23 de poziții și alte 91 de poziții au fost planificate la nivelul OI POS DRU din cadrul MECS și 100 la nivelul OI POS DRU CNDIPT.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

propuneri de proiecte până la finalul anului 2009. Așadar, deși la nivelul sistemului s-au făcut modificări de-a lungul timpului și acestea sunt binevenite, ele par a fi fost în mare parte reactive.

După cum am menționat în cadrul acestui raport, o proporție semnificativă a acestor lungi perioade de timp pare să fie datorată întârzierilor în cadrul procesului care are loc la nivelul AM. Într-o anumită măsură, acest lucru se poate datora unei lipse de personal / de resurse. Cu toate acestea, suntem de părere că acestea ar putea mai degrabă să fie puse pe seama faptului că AM și-a asumat prea multe responsabilități în perioada respectivă, datorită – sugerăm – unei neînțelegeri cu privire la rolul mai degrabă strategic (decât de simplă contabilizare sau control) al AM în managementul FSE (a se vedea capitolul următor pentru detalii cu privire la acest punct). După cum s-a menționat în Raportul de Audit de Sistem al Comisiei Europene realizat pe parcursul anului 2009, AM “decide să suspende fortuit” anumite sarcini ale OI-urilor, preluând asupra sa un volum din ce în ce mai mare de muncă, duplicând munca deja realizată și angajându-se în general în ceea ce poate fi denumit ca fiind un “control excesiv”<sup>48</sup>. Prin faptul că nu folosește resursele disponibile în cadrul sistemului și că dublează ceea ce aceste resurse au realizat deja, AM pare să fi semi-paralizat evoluția programului în timpul perioadei în cauză<sup>49</sup>. La finalul capitolului următor, menționăm și alți factori interni și externi care au influențat negativ implementarea; cu toate acestea, eficiența generală a proceselor de evaluare/selecție/contractare pare să fie afectată cel mai grav de practicile AM.

Alte probleme apar sau au apărut în cursul evaluării. De exemplu, unele OIR-uri nu au fost de acord cu externalizarea evaluării cererilor de finanțare<sup>50</sup>. OIR-urile au considerat că ele dețin o mai bună capacitate internă, precum și abilități și cunoștințe mai bune decât evaluatorii independenți externi, că au înțeles mai bine problemele specifice regiunii lor, precum și că

---

<sup>48</sup> Unul dintre reprezentanții OI-urilor intervievate a afirmat: “AM ia decizii haotice și nu are capacitatea de a administra consecințele acestora”.

<sup>49</sup> De exemplu, termenul limită de depunere pentru cererile de propuneri de proiecte 1-16 a fost 5 mai 2008. Pentru evaluările care au fost finalizate în aprilie 2008, contractarea a avut loc în perioada septembrie-decembrie 2008. Pentru evaluările finalizate în noiembrie 2008, contractarea a avut loc în 2009. Pentru cererile de propuneri de proiecte 17-54 și 55-72, termenul limită de depunere a fost luna decembrie 2008. Evaluarea a avut loc în perioada martie-august 2009, iar contractarea spre sfârșitul anului 2009. Anumite aspecte încă nu sunt finalizate la momentul elaborării prezentului raport.

<sup>50</sup> Potrivit unui OIR, 40% dintre contestațiile făcute de solicitanți în contextul recentelor cereri de propuneri de proiecte au fost acceptate și propunerile lor sunt acum re-evaluate, în vreme ce în cererile de propuneri de proiecte anterioare, când proiectele erau evaluate intern nici o contestație nu a avut răspuns pozitiv.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

implicarea lor în evaluare ar duce la o mai bună înțelegere a proiectelor și ar îmbunătăți funcția de monitorizare în care sunt implicați odată ce proiectele sunt contractate.

Din perspectiva beneficiarilor de proiecte, așa cum este aceasta exprimată prin intermediul chestionarelor și sesiunilor de tip focus-grup, a existat o cvasi-unanimitate asupra eficienței aplicației online (“ActionWeb”). Pe de altă parte, însă, s-au exprimat opinii negative cu privire la aplicarea principiului „primul venit, primul servit” deoarece, așa cum s-a susținut, cererile mai puțin elaborate depuse rapid ar fi putut fi aprobate înaintea unor cereri mult mai bune depuse mai târziu, acest lucru putând crea ulterior probleme în implementare. S-a sugerat de asemenea că procesul de selecție ar putea fi îmbunătățit dacă ar fi fost posibilă solicitarea unor clarificări specifice în anumite etape deși, pe de altă parte, principiul caracterului anonim a fost îmbrățișat de aproape toți cei pe care i-am chestionat (deși menționăm că Auditorii Comisiei au afirmat că problema caracterului anonim ar fi putut avea ca rezultat pierderea unor proiecte potențial valoroase din cauza eliminării proiectelor în care numele solicitantului era dezvăluit din greșeală). Alții au sugerat că recomandările din partea evaluatorilor ar trebui să fie comunicate automat sau puse și la dispoziția personalului implicat în contractare și implementare.

### 3.3 Sistemul de monitorizare și plăți

AM și OI-urile au elaborat o procedură internă de monitorizare și raportare, care face parte integrantă din Manualul de Proceduri Interne pentru implementarea POS DRU. Sistemul de monitorizare acoperă colectarea datelor, monitorizarea proiectelor finanțate și raportarea. Colectarea datelor urmează o abordare de jos în sus care începe la nivelul beneficiarului și avansează în sistem, fiind agregate mai întâi la nivel de DMI și apoi la nivel de AP în scopul raportării către AM, Comitetul de Monitorizare și Comisia Europeană.

Datele privind monitorizarea sunt agregate la nivelul AP și sunt incluse în Raportul Anual de Implementare (RAI)<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Pentru a finaliza RAI, datele sunt colectate de la: Unitatea de Evaluare și Programare a programului (planificare strategică) a AM (Raport de Evaluare și Raport Anual privind măsurile de informare și publicitate); Secretariatul Comitetului de Monitorizare (Sinteza deciziile CM); Unitatea Nereguli și Anti-fraudă (Raportul anual privind neregulile); și Unitatea de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

La nivel de proiect, monitorizarea este sprijinită într-o anumită măsură de modulul ActionWeb<sup>52</sup> pentru componenta de monitorizare tehnică și financiară. Monitorizarea la nivel de program ar trebui, teoretic, să fie realizată cu ajutorul sistemului TI SMIS, însă acel sistem nu permite managementul datelor legate de cerințele Anexei XXIII, ci, în principal, facilitează extragerea rapoartelor financiare la nivelul POS DRU. Pe parcursul activităților de monitorizare există un flux de date permanent între diferite unități și organisme responsabile de monitorizare și raportare (AM, OI-uri, alte entități cheie).

La nivelul OI-urilor, sistemul de monitorizare funcționează în conformitate cu procedurile de monitorizare stabilite și include: monitorizare și raportare; vizite de monitorizare; verificarea cererii de rambursare și recuperarea creanțelor bugetare. Până la sfârșitul anului 2009, ofițerii de proiecte, care desfășoară vizite la fața locului, au fost responsabili de monitorizarea proiectelor de tip grant și de consiliere pentru beneficiari.

Sunt mai mulți pași din punct de vedere tehnic și administrativ asociați cu pre-finanțarea inițială a proiectelor finanțate. Acest aspect al sistemului pare să fi funcționat bine în general și nu a fost menționat ca problemă în timpul interviurilor sau sesiunilor de tip focus-grup, cu excepția anumitor beneficiari care au menționat faptul că suma a fost insuficientă. Există de asemenea mai mulți pași asociați cu rambursarea (de exemplu, emiterea cererii de plată; depunerea cererii de plată, inclusiv a documentelor justificative; verificarea raportului tehnic și financiar; aprobarea raportului; înregistrarea în SMIS; verificarea cererii de plată; aprobarea cererii de plată; înregistrarea în SMIS; înregistrarea în SMIS; emiterea ordinului de plată și înregistrarea în SMIS; înregistrarea în SMIS și așa mai departe). Cu toate acestea, spre deosebire de procesul de pre-finanțare, procesul de rambursare poate fi problematic și se poate întinde pe perioade lungi de timp. Conform beneficiarilor de proiecte pe care i-am contactat, întârzierile apărute în această privință pot avea un efect dăunător asupra proiectelor

---

Audit Intern Fonduri din cadrul MMFPS (Raport privind conformitatea cu reglementările comunitare). RAI este trimis pentru comentarii și observații Autorității naționale pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS). După ce comentariile din partea ACIS sunt luate în considerare, raportul este depus spre aprobare la CM a POS DRU. După aprobare, RAI este depus la Comisia Europeană.

<sup>52</sup> De fapt ActionWeb nu sprijină monitorizarea tehnică



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

și beneficiarilor de proiecte<sup>53</sup> în ceea ce privește fluxul financiar, gestionarea descoperirii de cont și alte probleme.

AM/OI desfășoară verificări administrative pentru 100% din cererile de rambursare, precum și verificări ale Rapoartelor Tehnice și Financiare depuse de beneficiari. Raportul Financiar include o listă detaliată a tuturor tranzacțiilor făcute de beneficiar și partenerii săi în perioada de raportare. AM/OI-urile verifică operațiunile financiare dintr-o perspectivă tehnică, financiară și materială/tangibilă.

Proiectelor finanțate din POS DRU li se solicită să genereze un număr mare de documente tehnice și financiare. Pentru a administra volumul de muncă, AM a decis să adopte o abordare de tip evaluare a riscului care implică depunerea tuturor documentelor justificative în momentul depunerii primei cereri de rambursare și, în urma unei analize a riscului, beneficiarului i s-ar putea cere să depună la următoarele cereri de rambursare numai un eșantion din aceste documente (cu observația că acest sistem nu se aplică în cazul ajutoarelor de stat sau al proiectelor *de minimis*). Această decizie a avut ca scop sporirea eficienței mecanismului de rambursare și evitarea întârzierilor în implementarea proiectului. Verificările ad-hoc/ la fața locului sunt și ele avute în vedere și pentru fiecare proiect este posibil să se efectueze cel puțin o vizită la fața locului pe an.

Raportul Tehnic (RT) atașat cererii de rambursare este elaborat de beneficiar în conformitate cu prevederile contractului. Acesta este un instrument de monitorizare tehnică a activităților proiectului, a indicatorilor și a grupului țintă, precum și de monitorizare financiară a proiectului. Raportul cuprinde o secțiune cu informații cu privire la progresul înregistrat de proiect în perioada raportată (activitățile implementate, rezultatele obținute, indicatorii realizați, grupul țintă în perioada raportată, contribuția proiectului la promovarea egalității de șanse și a altor teme și obiective orizontale ale POS DRU, conformitatea cu regulile de informare și publicitate) și o secțiune care include o estimare a progresului prognozat al proiectului pentru următoarea perioadă de raportare. După verificare, AM/OI aprobă raportul,

---

<sup>53</sup> Întârzierile în procesul de rambursare au de asemenea impact asupra sistemului de monitorizare, deoarece datele din rapoartele tehnice și financiare pot fi înregistrate numai după ce datele din cererile de rambursare sunt validate și introduse în SMIS. Acest lucru a fost deja menționat și analizat în capitolul anterior.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

și trebuie apoi să introducă datele tehnice relevante în SMIS.

Vizitele de monitorizare la fața locului se desfășoară pentru a verifica validitatea datelor și informațiilor prezentate în rapoarte și în documentele justificative aferente. În timpul vizitelor de monitorizare, se verifică următoarele aspecte: stadiul de implementare a proiectului (de exemplu, activitățile desfășurate conform calendarului de implementare a activităților proiectului și existența fizică a produselor și serviciilor finanțate, precum și furnizarea lor în conformitate cu cerințele și termenele limită precizate în cererea de finanțare) precum și respectarea aspectelor precum egalitatea de șanse, protecția mediului și principiilor de informare și publicitate. Vizitele de monitorizare desfășurate de AM/OI pot fi vizite de monitorizare planificate, pe baza planului de verificări la fața locului și a planului de vizite de monitorizare sau vizite de monitorizare ad-hoc. În timpul întâlnirilor pe care le-am avut cu beneficiarii de proiecte, unii dintre ei au spus că aceste vizite la fața locului pot fi valoroase și utile în soluționarea problemelor, deși acest lucru pare să depindă mai mult de dispoziția funcționarului respectiv, decât de vreo cerință la nivel de sistem.

Ca parte a sistemului general, OI-urile trebuie de asemenea să elaboreze anumite rapoarte, inclusiv: rapoarte de progres săptămânale (în fiecare marți) incluzând informații cu privire la cererile de rambursare; cereri de prefinanțare (o dată la 10 zile); estimări lunare financiare și privind fluxul financiar; rapoarte tehnice de progres lunare (RPT); rapoarte IP trimestriale; rapoartele RSI și rapoarte trimestriale de implementare; raportul RAI, anual; și rapoarte ocazionale cu privire la grupul țintă.

### **3.3.1 Probleme apărute cu privire la Eficiență în ceea ce privește sistemele de monitorizare și plăți**

În decursul cercetării la fața locului, participanții/respondenții au semnalat o gamă largă de probleme cu privire la sistemele de monitorizare și plată. Aproximativ 80% dintre beneficiarii ale căror proiecte au fost contractate care au răspuns la sondajul nostru au afirmat că începuseră procedurile de rambursare și aproximativ o treime dintre ei erau de părere că procesul era solicitant. La sesiunile de tip focus grup, beneficiarii au făcut referire la volumul de documente pe care îl presupune exercițiul de rambursare și efortul necesar strângerii documentelor. Unii au declarat că nivelul de verificare la care sunt supuși îi face să se simtă



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

că sunt tratați ca "infractori", iar alții au făcut referire la dificultățile întâmpinate în a face față unor instrucțiuni și regulamente contradictorii în momentul în care adună documentele relevante<sup>54</sup> precum și la întârzierile din procesul de rambursare (AM are un deficit de personal mai ales în acest domeniu). Beneficiarii au spus că există foarte multe deosebiri de interpretare a unor aspecte de către OI-uri, AM și Autoritatea de Audit a Curții de Conturi<sup>55</sup> - unii beneficiari au spus că inconsecvențele dintre Ghidul Solicitantului și contractele semnate au condus la ambiguitate care a creat probleme în relația cu Auditorii. În acest sens, menționăm că există diferite tipuri de contracte, cu diferite prevederi, în funcție de momentul în care au fost semnate contractele și de legile în vigoare în acel moment.

Spre deosebire de sistemul de preluare a datelor din cererea de finanțare în contract, monitorizarea internă a proiectelor contractate păstrează informații referitoare la istoricul tratării cererilor de rambursare, iar rezultatele analizei susțin în mare percepțiile și opiniile beneficiarilor în ceea ce privește întârzierile apărute în această privință.

**Tabelul 21: Procesarea cererilor de rambursare\***

Duratele (zile) în funcție de ANUL cererii	Data emiterii cererii pe ani	Nr. de zile pentru finalizarea verificării tehnice	Nr. de zile pentru finalizarea verificării financiare	Nr. de zile până la plată (ținta fiind 45 zile)
În medie	toți	<b>45,93</b>	<b>51,92</b>	<b>70,84</b>
	2009	59,23	67,56	84,85
	2010	27,26	30,50	47,53
Valori mediene	toți	<b>35,00</b>	<b>38,00</b>	<b>58,00</b>
	2009	51,00	64,00	71,00
	2010	25,00	28,00	42,00

Sursa: AM și propria bază de date<sup>56</sup>, propriile calcule

<sup>54</sup> Legea achizițiilor prevede un plafon de 15.000 Euro pentru achizițiile directe, în timp ce Instrucțiunea 5 emisă de AM stabilește plafonul de 5.000 Euro – între timp, acest lucru a fost corectat în decursul anului 2010.

<sup>55</sup> De exemplu, diferite interpretări în calcularea costurilor eligibile, pe baza Ghidului Solicitantului și a Ordinului de ministru nr. 3 cu privire la eligibilitatea costurilor.

<sup>56</sup> Datele agregate din tabelele sursă colectate de la AM și OI-uri au actualizări la momente diferite din cauza timpului de care a fost nevoie pentru a pune informațiile laolaltă. Tabelul AM ne-a fost pus la dispoziție în martie 2010, și a fost mai târziu actualizat (nu s-au făcut noi înregistrări, ci s-au completat datele existente) în timp ce tabelele OI ne-au fost puse la dispoziție în perioada de la sfârșitul lui mai până la sfârșitul lunii iunie 2010. Pe total, avem date cu privire la 714 cereri de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Tabelul 21 prezintă perioada medie de timp necesară după transmiterea cererii de rambursare pentru efectuarea verificării tehnice și financiare. Datele se bazează pe informațiile primite de la AM iar tabelul reprezintă o simplă calculare a numărului de zile trecute între diferitele etape. Ultima coloană din Tabelul 21 analizează timpul scurs între depunerea cererii și plată.<sup>57</sup>

Dacă analizăm datele de la un an la altul, este clar că în 2009 lucrurile stăteau mai „rău” în toate privințele. În anul 2010 s-au făcut eforturi notabile și au avut loc modificări pentru accelerarea procesului (de exemplu, modificări în privința acordurilor dintre AM și OI-uri cu privire la procedurile de plată). Durata țintă pentru efectuarea plății aferentă cererii de rambursare este de maxim 45 de zile. Înainte de 2010, această țintă nu a fost atinsă (lucru confirmat și pe tot parcursul activității noastre la fața locului) deși în 2010 aceasta pare a fi o propunere mai realistă.

Verificarea plății este un sub-proces al managementului cererilor de rambursare (CdR) care are loc după ce o cerere de rambursare a fost verificată și aprobată și înainte ca o plată să fie în fapt efectuată. Sistemul de monitorizare internă oferă de asemenea informații explicite cu privire la punctualitatea sau întârzierile înregistrate în acest sens:

---

rambursare colectate de la AM și OI-uri. Dintre acestea, 703 se referă la cereri depuse pentru proiectele din lista noastră referitoare la proiecte contractate (695 dintre acestea sunt proiecte contractate înainte de 01.01.2010) Șapte înregistrări prezintă valori negative și sunt excluse din analiza noastră pe baza caracterului lor neverosimil. Astfel, lucrăm cu 688 cereri aferente unui număr de 391 de proiecte, cu 308 cereri emise în 2009 și 380 în 2010. Dintre acestea:

- 277 nu au fost plătite încă dar conțineau informații cu privire la verificările tehnice și/sau financiare.
- 380 nu aveau precizată nicio dată de finalizare a verificării financiare însă 148 dintre acestea conțineau data plății<sup>56</sup>
- 378 nu conțineau nicio dată pentru verificarea tehnică, însă 150 dintre acestea conțineau data plății.

<sup>57</sup> O analiză a acestor date care să facă diferențierea în funcție de organismele de management responsabile ar fi interesantă, însă există o incompatibilitate semnificativă între tabelul cu proiecte contractate (actualizat în aprilie 2010) și tabelele cu cererile de rambursare aferente acestor proiecte – acest lucru ar putea fi rezultatul unor modificări la nivelul acordurilor administrative dintre AM și OI, modificări care în final nu s-au reliefat la nivelul actualizării tuturor tabelelor relevante.



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 22: Procesul de verificare a plăților**

Duratele (zile) în funcție de ani – Cererea de rambursare (CdR)	Anul în care s-a emis CdR	Prima CdR emisă (nr. de zile de la semnarea contractului)	Zile până la înaintarea către AM pentru verificare	Zile până la finalizarea verificării
<b>În medie</b>	<b>toți</b>	<b>98,61</b>	<b>25,57</b>	<b>18,81</b>
	<b>2008</b>	125,5	15,00	1,00
	<b>2009</b>	95,34	25,45	21,93
	<b>2010</b>	140,30	26,16	7,21
<b>Valori Mediene</b>	<b>toți</b>	<b>52,00</b>	<b>10,50</b>	<b>6,00</b>
	<b>2008</b>	125,50	15,00	1,00
	<b>2009</b>	49,00	8,50	7,00
	<b>2010</b>	126,50	28,50	2,00

Sursa: AM<sup>58</sup> și propria bază de date, propriile calcule

Tabelul 22 prezintă timpul scurs în medie de la contractare la emiterea primei cereri de rambursare și la înregistrarea acesteia înainte de a fi trimisă AM după caz (adică în acele cazuri în care AM nu este ea însăși direct responsabilă de proiect/DMI). Ultima coloană prezintă timpul utilizat în procesul de verificare. După cum se poate vedea, lucrurile s-au înrăutățit semnificativ în 2009 (cu observația că numărul de cereri de rambursare emise a crescut de asemenea semnificativ). În 2010, procesul de verificare s-a accelerat. Scăderea timpului de dinaintea emiterii unei cereri de rambursare în 2010 ar putea fi legată de o serie de factori care ar putea include, de exemplu, ratele scăzute de progres înregistrate în implementarea proiectelor contractate sau modificările regulilor cu privire la pre-finanțare care presupun ca beneficiarii să aibă în cont o valoare crescută a finanțării de la bun început.

Cercetarea noastră a evidențiat de asemenea în cadrul sistemului multe neajunsuri din punct de vedere tehnic care sunt prezentate în Anexa 12 și detaliate într-un Raport tehnic separat care a fost pregătit pentru AM ca parte a acțiunii de ansamblu de evaluare.

<sup>58</sup> Tabelul cuprinde în total 1 030 înregistrări (146 în 2008, 650 în 2009, și încă 216 în 2010, iar 18 nu prezintă informații cu privire la data depunerii). După ce le-am extras pe acelea legate de proiectele de achiziții (de exemplu AT) și pe cele legate de contractele încheiate în 2010, și încă 20 de proiecte care au avut „durate negative” pentru una sau mai multe perioade din cauza incoerenței datelor, am extras în final 748 cereri de plată („facturi”) care au fost utilizate în analiza continuă. Datele la care cererile de rambursare au ajuns să fie emise și trimise AM au trebuit extrase din coduri (precum 11/CMI/09.07.2009 sau 1073/31.07.2009). Acest lucru a putut fi doar în parte realizat cu ajutorul unei formule din cauza faptului că adesea datele nu erau introduse într-un format standard corespunzător astfel încât să fie recunoscute automat ca date calendaristice.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

### 3.4 Raportarea Financiară și estimările financiare

În această sub-secțiune, ne concentrăm în special pe aspecte legate de estimările financiare și de situația îndeplinirii regulii n-plus / regula dezangajării automate a finanțării.

Raportarea financiară a început în mai 2008 și a fost inițial actualizată lunar înainte de a se trece o actualizare săptămânală. Rapoartele se bazează pe datele agregate la nivel de DMI și prezintă cifre cumulative de la începutul implementării programului până la finalul perioadei în cauză. Structura raportării s-a dezvoltat în timp, prin extinderea numărului de aspecte incluse în raportare. Aceasta acoperă stadiul cererilor de finanțare, de la faza de depunere la aprobare/respingere și apoi la contractare, precum și fluxul plăților către beneficiari/operatorii proiectului; cu toate acestea, însă, datele înregistrate în fiecare etapă (de la depunerea cererii de finanțare până la contractare) nu sunt identice. În general, nivelul de detaliere crește de la faza de depunere a cererii de finanțare până la contractare, lacunele sau deficiențele cele mai mari provenind din lipsa de detalii financiare cu privire la proiectele respinse – ACIS a solicitat în formatul relevant de raport numai date legate mai degrabă de numărul proiectelor respinse decât de valoarea acestora. Acest lucru marchează o deficiență din punctul de vedere al unei prognoze financiare adecvate. Pentru a stabili care este volumul financiar (potențial) rămas spre contractare, trebuie luat în considerare volumul financiar al cererilor de finanțare respinse pentru a avea o perspectivă realistă asupra sumelor care mai pot fi considerate a fi rămase spre contractare în procesul de cereri de propuneri de proiecte deschise.

Aceste rapoarte nu oferă o perspectivă cronologică asupra modului în care a evoluat programul; cu toate acestea, am folosit aceste rapoarte pentru a reconstrui o formă a perspectivei cronologice printr-o simplă scădere a rezultatelor calculelor anterioare din datele/totalurile din luna curentă, stabilind astfel o serie de DELTA lunare (cifre de creștere / scădere) în valori absolute.

Din punct de vedere al analizei generale, aceasta este evident a doua cea mai bună soluție, însă, pe de altă parte, ne oferă o perspectivă istorică asupra calității raportării și a modului în care aceasta evoluează în timp. Comparând progresul agregărilor permanente „prinse” în aceste rapoarte lunare, datele arată inconsecvențe și nevoia de a fi revizuite în cadrul rapoartelor ulterioare. În cazul cererilor de finanțare depuse și al celor respinse, pentru valorile pozitive cumulative care pot fi (prin definiție) fie statice, fie crescătoare, se observă



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU

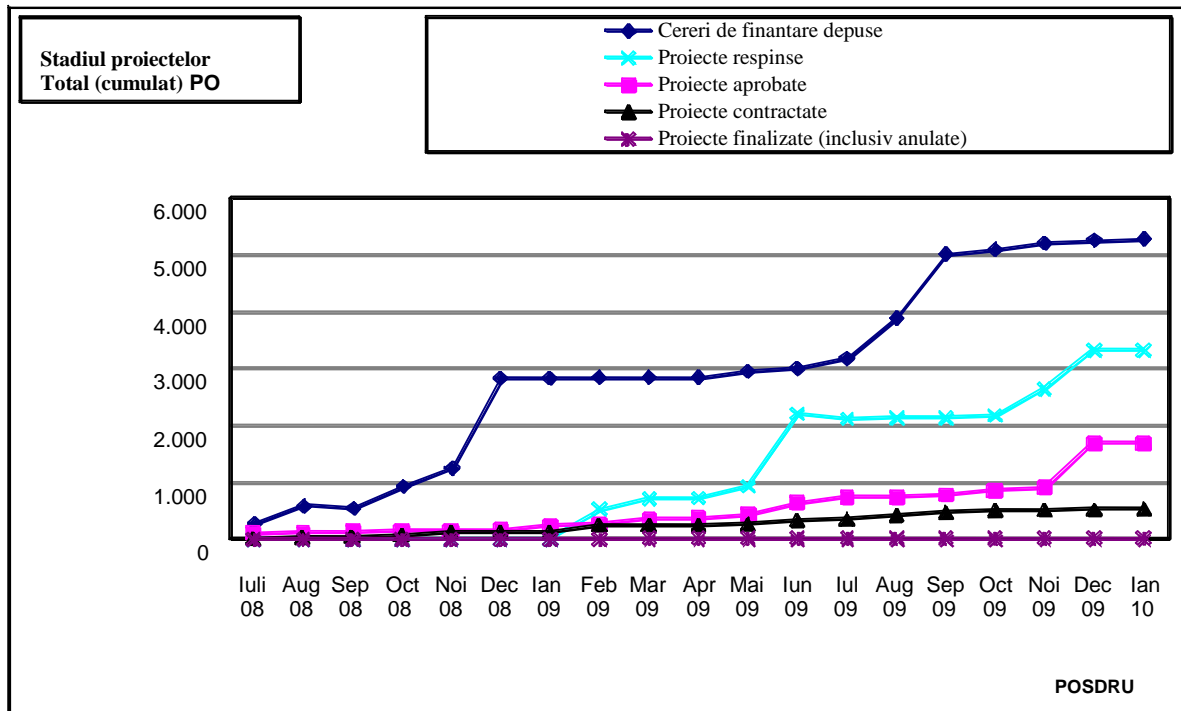


Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

descreșteri în anumite cazuri (valori negative) deși acest lucru nu ar trebui să fie, în mod clar, posibil.



În general și în ciuda unui anumit progres de-a lungul timpului în privința calității administrării și furnizării datelor în cadrul sistemului de monitorizare al POS DRU, actualul sistem trebuie dezvoltat și specializat în continuare pentru a genera o estimare financiară mai completă. De exemplu, la nivelul de bază, rapoartele curente definite și solicitate de ACIS vizează volumul general al cererilor de finanțare contractate, la nivel cumulativ, fără a se face o evidențiere a modului în care au fost împărțite cheltuielile de-a lungul timpului, cu alte cuvinte nu se evidențiază estimarea financiară anuală sau multi-anuală. În special în ceea ce privește evaluarea situației referitoare la regula „n-plus”, aceasta este în mod clar inadecvată. În schimb, pentru a permite efectuarea unei estimări financiare corecte, este necesar ca volumul de proiecte finanțate să fie împărțit în funcție de anul în care se anticipează efectuarea cheltuielii. Pentru toate etapele, de la cererea de finanțare la contractare (sau respingere), datele financiare relevante trebuie să fie luate în considerare, pentru a permite o analiză completă din punct de vedere logic. De asemenea, sistemul trebuie să permită o înregistrare corectă și uniformă a cronologiei schimbării statutului proiectelor. Există de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

asemenea nevoia unei monitorizări mai ritmice/ la intervale regulate la nivel de program și de DMI a cererilor de rambursare depuse, pentru a vedea dacă cheltuielile planificate și cheltuielile declarate sunt făcute în mod „corect” și „la timp” etc. Monitorizarea regulată realizată în baza acestor aspecte ar ajuta la dezvoltarea unor „cifre tipice” sau „modele tipice” pe baza experienței care să permită efectuarea unei previzionări cuprinzătoare dar și o intervenție timpurie în sensul strategiei de prevenire a riscurilor.

Continuăm acum să descriem situația pe care am identificat-o și pașii întreprinși în scopul unei cât mai bune analize a situației, în contextul acestor constrângeri.

### **Finanțarea acordată în funcție de cheltuielile anticipate anuale – pași către fundamentarea unui model de estimare financiară**

1. Nu se fac alocări proiectelor în baza unui calendar anual – contractele fac referire numai la valoarea totală și la perioadele de desfășurare planificate. Astfel, volumul de cheltuieli așteptate anual trebuie să fie dedus prin împărțirea lineară pe perioada proiectului, pe baza datelor de început și sfârșit<sup>59</sup> ale contractelor sau reconstruite din surse suplimentare, cum ar fi așa-zisele „defalcări bugetare pe ani”.
2. Defalcările bugetare previzionate nu sunt făcute pe ani calendaristici ci pe perioade de 12 până la 36 de luni. În scopul acestui exercițiu, ne referim la acești ani de planificare ca „ani virtuali” sub forma A1-A2-A3.
3. Defalcările bugetare nu sunt gestionate de Direcția contractare, ci de unitatea de management financiar iar sumele defalcate nu sunt incluse într-un singur tabel, lucru care le-ar permite să fie utilizate în mod regulat; aceste sume apar în documente de calcul separate, pe proiecte.<sup>60</sup>
4. Cu mențiunea că totalurile / defalcările bugetare (gestionate de Direcția Financiară) nu

---

<sup>59</sup> După cum am menționat deja, datele de început și sfârșit sau perioada de desfășurare nu au fost înregistrate în mod regulat în tabelele de monitorizare, ci au trebuit să fie extrase din dosare de către membrii echipei de evaluare. Nu toate înregistrările au fost accesate până în prezent în cadrul acestui exercițiu – avem înregistrări pentru un număr de 510 proiecte contractate.

<sup>60</sup> Am precizat deja în alt capitol din raport efortul uriaș de care a fost nevoie pentru a transforma aceste dosare în tabele care să permită utilizarea și analiza ulterioară a datelor. Ne-am confruntat de asemenea cu dificultăți în ceea ce privește relaționarea corectă a dosarelor cu proiectele (510) la care se referă, incluse în exercițiu până în prezent.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

sunt întotdeauna identice cu cele utilizate de Direcția Contractare (acest lucru pare a fi o problemă legată de actualizare), nu putem utiliza pur și simplu valorile absolute ale defalcărilor. În schimb, trebuie să calculăm mai întâi procentele (P) aferente fiecărui an virtual ( $A_n$ ) în raport cu totalul tuturor anilor virtuali din defalcările bugetare (pe baza formulei:  $P(A_n) = A_n / (A_1 + A_2 + A_3)$ ,  $n=1, 2, 3$ ) – și apoi să aplicăm aceste procente la finanțarea publică inclusă în respectivele contracte, conform tabelului de la AM privind proiectele contractate.

5. Având în vedere că dosarele cu privire la defalcarea bugetară și-au modificat structura și conținutul de-a lungul timpului și că informațiile cu privire la componenta de finanțare publică nu sunt întotdeauna incluse, a trebuit să utilizăm în schimb cifrele costurilor eligibile pentru a calcula procentele aproximative aferente anilor virtuali și să aplicăm aceste valori la valoarea finanțării acordate (pe baza tabelului principal cu proiecte contractate).

După aceasta, a trebuit să redistribuim acele procente pe ani calendaristici, pe baza datelor de început și sfârșit precizate în contractele semnate (și perioada lor de derulare în luni calendaristice). Datorită limitării general valabile de maximum 36 de luni de derulare a contractelor, pot fi alocați un maximum de 4 ani calendaristici.

***Tabelul 23: Modelul de recalculare a defalcării bugetare de la “ani virtuali” la ani calendaristici***



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Parametrul:								
I	<b>Total finanțare</b>	1.700.000						
II	<b>Data de demarare</b>	01.06.2008						
III	<b>Data de finalizare</b>	31.01.2011	<b>Ani virtuali în conformitate cu defalcările bugetare inițiale</b>					
IV	<b>Durată în luni</b>	32	<b>Anul 1</b>		<b>Anul 2</b>		<b>Anul 3</b>	
V	<b>Părți pe „an” din defalcarea bugetară*</b>		<b>0,4</b>		<b>0,3</b>		<b>0,3</b>	
VI	<b>I * V</b>	<b>Totalul finanțării (sau al costurilor eligibile)</b>	680.000		510.000		510.000	
VI		<b>„Ani virtuali” împărțiți pe luni</b>	12		12		8	
VI		<b>Media lunară pe „ani virtuali”</b>	56.667		42.500		63.750	
IX		<b>Luni în funcție de ani calendaristici (prin raportare la data de demarare)</b>	7 5		7 5		7 1	
X	<b>VIII * IX</b>	<b>Împărțire pe ani calendaristici</b>	396.667	283.333	297.500	212.500	446.250	63.750
XI		<b>Sume pe ani calendaristici</b>	396.667	580.833	658.750	63.750	<b>1,7 Mil.</b>	
XI	<b>I</b>	<b>Ani calendaristici</b>	2008	2009	2010	2011	<b>Total</b>	

\* Aceste părți sunt calculate în baza valorilor relative ale costurilor eligibile împărțite pe ani virtuali

Cele 510 proiecte care au furnizat defalcări ale bugetelor reprezintă 99,3% din finanțarea publică totală (2.644.097.680 €) acordată tuturor celor 520 proiecte contractate înainte de 01.01.2010. Calendarul cheltuielilor previzionate (în funcție de DMI) este următorul:

**Tabelul 24: Finanțarea publică totală în funcție de DMI și de modelul previzionat de cheltuire pentru 2008-2012<sup>61</sup>**

<sup>61</sup> Datorită recalculărilor necesare pentru a realiza corespondența între anii virtuali și cei calendaristici, se produce o eroare minoră de rotunjire de 0,52% la momentul comparării cifrelor totale cu defalcarea anuală



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

DMI	Numărul de proiecte	FP 2008	FP 2009	FP 2010	FP 2011	FP 2012	Total finanțare publică (FP)
1.1	23	4.157.095	41.437.055	100.846.914	74.915.623	22.080.280	243.437.449
1.2	16	5.936.924	44.359.583	56.064.296	40.687.479	13.611.752	162.595.261
1.3	30	3.990.484	48.488.511	82.527.066	55.945.469	20.079.580	211.033.133
1.4	12	2.155.694	27.982.406	34.037.680	24.057.296	6.554.184	94.787.261
1.5	31	17.841.761	82.510.474	97.270.941	71.046.177	0	268.669.518
2.1	44	1.711.564	24.768.259	49.693.327	27.934.524	4.129.401	108.155.044
2.2	19	1.414.367	37.489.092	34.010.511	23.163.902	3.028.045	106.494.028
2.3	34	0	12.537.238	50.337.090	27.196.307	9.547.154	99.670.239
3.1	47	5.671.513	63.534.709	71.185.886	33.307.553	235.590	174.373.966
3.2	74	0	34.258.612	86.291.911	63.959.883	37.004.387	222.399.536
3.3	41	474.377	23.186.330	61.833.135	50.462.731	17.037.520	153.174.889
4.1	11	0	14.886.486	22.210.920	10.903.718	4.330.765	52.200.653
4.2	7	0	9.654.579	18.740.620	15.986.592	6.432.722	50.677.979
5.1	28	0	11.530.948	24.418.277	15.761.021	9.939.639	61.953.000
5.2	35	4.564.858	40.908.925	59.479.961	33.838.803	4.700.924	146.497.933
6.1	27	1.898.584	29.979.462	61.127.639	60.761.355	18.142.237	172.265.956
6.2	14	4.696.170	37.966.005	54.087.482	27.398.965	1.343.492	125.368.081
6.3	16	3.516.129	32.661.878	61.828.159	50.601.626	22.593.226	170.719.182
6.4	1	0	232.784	888.813	571.380	0	1.692.978
	<b>510</b>	<b>58.029.520</b> <b>2,2%</b>	<b>618.373.337</b> <b>23,7%</b>	<b>1.026.880.628</b> <b>39,3%</b>	<b>708.500.406</b> <b>27,1%</b>	<b>200.790.898</b> <b>7,7%</b>	<b>2.626.166.084</b> <b>100%</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

În 2007 nu s-a înregistrat nimic – primele cereri de propuneri de proiecte fiind lansate în luna februarie 2008. Pentru anul 2008, nivelul planificat de cheltuieli este unul foarte scăzut, iar în cadrul unor DMI-uri nu sunt planificate deloc cheltuieli pentru acest an, lucru ce reflectă demararea târzie în ansamblu a implementării. Cheltuielile planificate, în măsura în care ele există, se referă numai la proiectele strategice, menționând că proiectele strategice contractate până la sfârșitul anului 2009 au o valoare totală care este de aproximativ șase ori mai mare decât cea a proiectelor obișnuite de grant. Prin urmare, implementarea eficace a proiectelor strategice este de o importanță deosebită pentru managementul și implementarea eficace a programului operațional.

**Tabelul 25: Totalul finanțării publice și împărțirea pe an a cheltuielilor preconizate – în funcție de tipul proiectului**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Tipul	DMI	Nr. de proiecte	FP 2008	FP 2009	FP 2010	FP 2011	FP 2012	Total finanțare publică (FP)
Grant	toate	299	0	114.437.032	184.369.074	58.902.624	0	359.199.042
Strategic	toate	211	58.029.520	503.936.305	842.511.554	649.597.783	200.790.898	2.266.967.043
		<b>510</b>	<b>58.029.520</b>	<b>618.373.337</b>	<b>1.026.880.628</b>	<b>708.500.406</b>	<b>200.790.898</b>	<b>2.626.166.084</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

În 2011 influența proiectelor de grant descrește în continuare, probabil datorită duratei mai scurte a acestor proiecte (adică faptului că unele vor trebui să se finalizeze). Reiese, de asemenea, în mod clar din datele de mai sus că, în mod colectiv, proiectele contractate la acest stadiu și-au planificat majoritatea cheltuielilor târziu în cursul ciclului de programare (2010-2012), cu perioada 2011/12 înregistrând aproximativ 10% mai mult decât pentru perioada 2008/09, ceea ce înseamnă că planurile de cheltuie intensă spre final sunt tipice în acest caz (de exemplu planurile de cheltuie pentru perioada 2008/09 a fost de 25,8% din total, în timp ce pentru perioada 2011/12 a fost de 36,4%).

În ceea ce privește o potențială dezangajare automată a fondurilor, alocarea financiară pentru anul 2007 intră în discuție pe parcursul anului curent 2010 (iar alocarea pentru anul 2008 va intra în discuție în anul 2011). Cheltuielile planificate la nivelul a doar un sfert din finanțarea aprobată până la sfârșitul anului 2009 (chiar dacă sunt atinse) nu ar fi, în mod clar, suficiente. Mai mult decât atât, se remarcă o creștere importantă în cheltuielile planificate pentru anul 2010.<sup>62</sup> Cu toate acestea, cu sistemul de pre-finanțări din partea Comisiei, procesul de tip “n-plus” oferă un sprijin încorporat: în conformitate cu Regulamentul 1083/2006 Art 82 1b, pre-finanțările (în total 7% din alocările totale fuseseră prevăzute<sup>63</sup> a fi plătite în trei tranșe) sunt tratate ca și cum ar fi, de fapt, o rambursare din partea Comisiei cu condiția ca în perioada de 24 de luni de după prima rată a pre-finanțării, Statul Membru să înainteze o solicitare de plată

<sup>62</sup> Reținem, de asemenea, o creștere substanțială a contractării în anul 2010 – însă dată fiind data limită pentru evaluare (sfârșitul anului 2009), noile contracte nu sunt incluse în analiză, cu toate că, în baza cercetărilor întreprinse de noi până la acest moment, nu ne putem aștepta la un grad prea mare de absorbție din partea proiectelor mai recent contractate (sau din partea celor încă aflate pe listele de rezervă), cu excepția cazului în care întregul proces de absorbție „certificată” este accelerat în mod substanțial.

<sup>63</sup> Această cotă a fost chiar crescută în contextul acțiunilor întreprinse în cadrul Pachetului european de măsuri pentru combaterea crizei. Cu un procent suplimentar de 2% pentru tranșa de pre-finanțări din 2009, pre-finanțarea pentru respectivul an s-a dublat.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

către Comisie.

O alocare totală din FSE de 3,48 miliarde EUR pentru perioada 2007 – 2013 presupune o pre-finanțare de aproape 313 MEUR, care acoperă mai mult decât suficient cerința n-plus pentru anul 2007. Astfel, strategia aleasă de a începe cu alocări anuale mai mici și de a le mări pe parcursul desfășurării POS DRU a dat rezultate, cel puțin într-un stadiu inițial.

Pentru 2008, contribuția planificată din FSE este de aproximativ 330 MEUR ceea ce înseamnă că (212 + 330) 542 MEUR vor trebuie să fie solicitați / rambursați din partea Comisiei până la finalul anului 2011 pentru a evita o dezangajare automată a fondurilor. Luând în considerare pre-finanțarea de 313 MEUR, rămâne o țintă de cheltuieli validate în valoare de 229 MEURO de contribuție FSE (aproximativ 1,4 miliarde LEI la un curs de schimb LEI/EUR în jurul valorii de 4,7)<sup>64</sup>.

Însă, atingerea țintelor n-plus nu se realizează pur și simplu prin alocarea de fonduri către proiecte, ci prin cheltuirea de către proiecte a finanțării alocate și certificarea respectivelor cheltuieli prin intermediul sistemului. Prin urmare, cererile de rambursare venite din partea beneficiarilor sunt de o importanță crucială. Pentru a putea lucra cu cererile de rambursare în scopul precizat aici, a fost necesară întreprinderea următorilor pași:

1. Completarea contractelor cu rata calculată pentru contribuția proprie a beneficiarului, în baza valorilor totale ale contribuției proprii și costurilor eligibile (rata nu este menționată în niciunul dintre tabelele pe care le-am primit);
2. Redistribuirea părților relevante din cererile de finanțare care urmează a fi finanțate din surse publice (bugetul național și UE) prin aplicarea respectivei rate la cheltuielile eligibile declarate;

---

<sup>64</sup> Amendamentele aduse regulamentelor în contextul crizei și procesului de recuperare economică au dus la o creștere a pre-finanțării din partea Comisiei pentru anul 2009 – ceea ce reduce suplimentar presiunea legată de regula n-plus, respectiv amână data critică. Pentru că nu am primit date concrete legate de pre-finanțările POS DRU, a trebuit să le calculăm în baza regulamentelor. Dintr-un pachet de 5 măsuri de combatere a crizei, aceasta și cea care permitea acoperirea co-finanțării (adică ridică temporar de pe umerii bugetului național povara de a furniza lichidități pentru co-finanțare, aplicând situația ipotetică a unei intervenții nerambursabile în proporție de 100%) transferă momentul dezangajării automate a fondurilor înspre viitor, respectiv crește intervalul de timp pentru luarea de acțiuni adecvate în vederea evitării dezangajării automate a fondurilor. Pe de altă parte, creșterea alocațiilor anuale planificate pentru POS DRU (datorită alocațiilor sub medie din primii ani) va crește, în consecință, nivelul de “presiune la adresa sistemului” pentru următorii ani.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

3. Realizarea unei repartizări liniare a acestei sume (adică suma solicitată din surse publice) pe parcursul anilor calendaristici – în baza perioadei de acoperire a cererilor de rambursare.

**Tabelul 26: Rambursările solicitate (lei) în funcție de DMI și per an de cheltuieli corespunzătoare**

DMI	Numărul de cereri de rambursare	Sumele solicitate pentru cheltuieli pe an			Total solicitat
		2008	2009	2010 (până la 9 iulie)	
1.1	11	1.643.530	4.680.114	108.406	<b>6.431.383</b>
1.2	19	1.013.105	6.703.956	940.035	<b>8.657.096</b>
1.3	21	665.628	8.490.397	785.121	<b>9.935.015</b>
1.4	11	212.192	4.487.058	677.993	<b>5.377.243</b>
1.5	55	10.683.007	38.016.252	2.217.888	<b>50.917.147</b>
2.1	48	605.771	9.412.097	2.783.230	<b>12.801.099</b>
2.2	18	301.598	5.043.823	539.712	<b>5.885.134</b>
2.3	41	0	6.339.982	2.092.703	<b>8.432.685</b>
3.1	96	3.857.858	31.653.774	4.713.388	<b>40.225.020</b>
3.2	137	279.263	16.191.366	6.407.451	<b>22.878.079</b>
3.3	46	2.291.622	5.569.809	188.371	<b>8.049.802</b>
4.1	16	0	1.970.282	459.227	<b>2.429.508</b>
4.2	7	0	1.782.822	114.614	<b>1.897.436</b>
5.1	56	532.617	6.340.739	2.044.136	<b>8.917.493</b>
5.2	47	3.057.090	20.805.477	354.315	<b>24.216.882</b>
6.1	34	3.458.352	9.664.816	800.931	<b>13.924.100</b>
6.2	13	6.777.278	1.764.053	103.427	<b>8.644.758</b>
6.3	19	3.485.886	8.307.061	282.577	<b>12.075.524</b>
	<b>695</b>	<b>38.864.797</b>	<b>187.223.879</b>	<b>25.613.525</b>	<b>251.695.402</b>

Sursa: daele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

Dintre cele 714 cereri de rambursare din baza noastră de date, 695 au fost înaintate de către 391<sup>65</sup> proiecte contractate înainte de sfârșitul anului 2009. Este evident că țintele nu au fost atinse: 39 Mil. solicitate în 2008 și 187 Mil. în 2009 prin raportare la volumul de cheltuieli planificate de 58 Mil. și 618 Mil. pentru anii respectivi (în total, aproximativ o treime din

<sup>65</sup> Atunci când luăm în considerare toate cererile de rambursare pentru care avem date, numărul de proiecte sporește doar marginal la 370. Cererile sunt datate cu date cuprinse între 06.03.2009 și 09.07.2010. Trebuie să menționăm că numărul de proiecte (391) pentru care s-au depus cereri de rambursare este mult mai mic față de numărul de proiecte contractate (520)! De fapt, un sfert din toate proiectele contractate până la sfârșitul anului 2009 nu depuseseră nicio cerere de rambursare până la mijlocul anului 2010.



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

volumul planificat a fost atins). Comparând defalcările bugetare și cheltuielile declarate, tabelele demonstrează, de asemenea, că raportul dintre cheltuielile declarate și cheltuielile planificate se deteriorează între anii 2008 și 2009. Aruncând o privire mai atentă, putem constata în continuare că există diferențe foarte semnificative în funcție de tipul de proiect, adică între proiectele obișnuite de grant și proiectele strategice finanțate.<sup>66</sup>

**Tablul 27: Rambursări depuse până la 9 iulie 2010 (lei) și calculate pe anul de cheltuieli cu care se corelează – în funcție de tipul de proiect**

Tipul	Numărul de cereri	Sumele solicitate pentru cheltuieli pe an			Total solicitat
		2008	2009	2010 (până la sfârșitul lunii iunie)	
Gant	426	2.391.871	52.997.150	14.862.066	70.251.088
Strategic	269	36.472.925	134.226.729	10.751.458	181.444.314
	<b>695</b>	<b>38.864.797</b>	<b>187.223.879</b>	<b>25.613.525</b>	<b>251.695.402</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

Proiectele obișnuite de grant (n=247) se derulează în mod evident cu viteză mult mai mare față de proiectele strategice (n=144) atunci când este vorba de cereri de rambursare. O indicație clară a acestui lucru este faptul că, în ansamblu, 45,6% din cheltuielile planificate în anul 2009 au fost solicitate la rambursare pentru proiectele obișnuite de grant, prin comparație cu un procent de 26,6% în cazul proiectelor strategice. Pentru anul 2010 (date disponibile la sfârșitul lunii iunie 2010), chiar și valoarea absolută a cheltuielilor calculate cerute la rambursare rezultă într-un raport de 3:2 în favoarea proiectelor de tip grant în fața celor strategice (în timp ce cheltuielile proiectate pentru anul 2010 au prognozat un raport de 1:5<sup>67</sup>).

Datele nu ne spun de ce proiectele strategice nu își îndeplinesc țintele din perspectiva rambursării, cu toate că am găsit două posibile motivații pentru acest lucru așa cum sunt acestea prezentate mai jos. Prima ar fi aceea că proiectele strategice nu au nevoie de aceste

<sup>66</sup> Și aici putem identifica o mică inadvertență, deoarece, cu toate că nu sunt planificate cheltuieli pentru finanțări acordate în anul 2008 (din cifrele calculate) avem totuși cheltuieli calculate din cereri de rambursare – nu am putut clarifica această situație deoarece acest lucru ar necesita organizarea unei verificări proiect cu proiect.

<sup>67</sup> O corelare directă între proiectele incluse pe ambele liste este prezentată în Tabelul 30 de mai jos – cifrele de acolo sunt diferite, deoarece numărul de proiecte care îndeplinesc ambele criterii (existența unei defalcări bugetare și depunerea unei cereri de rambursare) este mai mic, iar comparația realizată acolo se face luând în considerație finanțarea publică totală pentru toți anii.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

sume, deoarece dețin propriile resurse și pot continua implementarea fără a se lovi de birocrație într-o etapă inițială, sau cea de-a doua opțiune ar fi aceea potrivit căreia proiectele strategice au mult mai puține șanse să fie implementate cu respectarea planului inițial dintr-o varietate de motive. Din cercetarea la fața locului și informațiile neoficiale culese, se pare că ambii factori menționați sunt relevanți însă nu este posibilă cuantificarea problemelor.

Majoritatea atât a beneficiarilor de proiecte strategice, cât și de proiecte de grant care au depus o cerere de rambursare au făcut acest lucru doar o singură dată (n=215). Optzeci și nouă (n=89) au formulat două cereri de rambursare, 54 au depus trei cereri și 28 au depus patru cereri de rambursare, iar patru proiecte au înaintat peste patru cereri. Așa cum sunt prezentate lucrurile, 140 de cereri de rambursare (20% din total) au fost depuse pentru doar 33 de proiecte (6,34% din totalul proiectelor contractate).

Tabelul 28 prezintă mai detaliat “performerii” în funcție de tipul proiectului și DMI.

***Tabelul 28: Cereri de rambursare până la 9 iulie 2010 (lei): “Proiectele cu cele mai bune performanțe” (proiecte care au depus între 4 și 7 cereri de rambursare) – în funcție de tipul proiectului și DMI***



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Tip	DMI	Numărul de proiecte	Numărul de cereri	Sumele solicitate pentru cheltuieli pe ani			Total solicitat
				2008	2009	2010	
Grant	1.2	1	4	0	187.859	35.472	223.331
Grant	2.3	1	4	0	351.578	0	351.578
Grant	3.1	3	12	0	1.335.580	684.429	2.020.009
Grant	3.2	9	42	0	4.298.501	2.727.956	7.026.457
Grant	5.1	3	12	0	1.695.169	649.249	2.344.418
Strategic	1.5	2	8	1.562.085	7.642.884	1.322.267	10.527.236
Strategic	3.1	5	21	1.158.999	9.580.492	1.802.213	12.541.704
Strategic	3.3	1	4	159.757	421.679	0	581.436
Strategic	5.2	3	13	200.659	8.706.270	326.123	9.233.052
Strategic	6.1	3	12	232.276	4.671.672	595.757	5.499.705
Strategic	6.3	2	8	823.482	3.125.411	268.156	4.217.049
	1.2	1	4	0	187.859	35.472	223.331
	1.5	2	8	1.562.085	7.642.884	1.322.267	10.527.236
	2.3	1	4	0	351.578	0	351.578
	3.1	8	33	1.158.999	10.916.072	2.486.641	14.561.713
	3.2	9	42	0	4.298.501	2.727.956	7.026.457
	3.3	1	4	159.757	421.679	0	581.436
	5.1	3	12	0	1.695.169	649.249	2.344.418
	5.2	3	13	200.659	8.706.270	326.123	9.233.052
	6.1	3	12	232.276	4.671.672	595.757	5.499.705
	6.3	2	8	823.482	3.125.411	268.156	4.217.049
<b>Grant</b>		<b>17</b>	<b>74</b>	<b>0</b>	<b>7.868.687</b>	<b>4.097.106</b>	<b>11.965.792</b>
<b>Strategic</b>		<b>16</b>	<b>66</b>	<b>4.137.257</b>	<b>34.148.409</b>	<b>4.314.515</b>	<b>42.600.181</b>
<b>Total</b>		<b>33</b>	<b>140</b>	<b>4.137.257</b>	<b>42.017.096</b>	<b>8.411.621</b>	<b>54.565.974</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

Pentru a vedea cât din bugetele alocate proiectelor care solicitaseră o rambursare (ținând cont de faptul că nu toate proiectele au înaintat o cerere de rambursare) au fost absorbite, am corelat datele referitoare la cererile de rambursare cu datele referitoare la defalcările bugetare prezentate anterior în prezentul raport – astfel am ajuns la o cifră de bază comună de 382 de proiecte). Tabelul 29 prezintă – agregat la nivel de DMI – totalul finanțării acordate acestor 382 de proiecte și permite compararea cu cererile de rambursare.

**Tabelul 29: Rambursări solicitate (lei) până în 9 iulie 2010 prin raportare la cheltuielile**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

*planificate în conformitate cu defalcările bugetare 2008 – 2010 – – valori totale în funcție de DMI*<sup>68</sup>

DMI	Numărul de proiecte	Finanțare publică solicitată prin procesul de rambursare	Fonduri publice contractate pe perioada 2008 până în iunie 2010	Procent solicitat la rambursare din total alocat
1.1	11	6.431.383	135.536.593	5,0%
1.2	13	8.657.096	113.494.214	8,0%
1.3	19	9.697.426	109.831.513	9,0%
1.4	8	5.206.121	65.340.931	8,0%
1.5	26	50.744.329	259.497.878	20,0%
2.1	35	12.761.137	88.399.415	14,0%
2.2	15	5.556.537	62.268.448	9,0%
2.3	25	8.074.187	43.117.090	19,0%
3.1	44	40.225.020	170.376.853	24,0%
3.2	60	22.792.127	70.841.064	32,0%
3.3	24	8.049.802	61.462.798	13,0%
4.1	10	2.429.508	50.857.887	5,0%
4.2	5	1.897.436	29.935.718	6,0%
5.1	25	8.689.071	30.459.939	29,0%
5.2	24	24.216.882	107.580.695	23,0%
6.1	18	13.924.100	102.157.316	14,0%
6.2	10	8.644.758	91.997.366	9,0%
6.3	10	12.075.524	81.165.741	15,0%
	<b>382</b>	<b>250.072.442</b>	<b>1.674.321.459</b>	<b>14,9%</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

Din acest punct de vedere DMI-urile cu cele mai bune performanțe (în albastru) și cele cu performanțe bune (în verde) (cu excepția DMI 1.2) sunt, în general, aceleași cu cele în cadrul cărora se regăsesc proiectele care au înaintat mai multe cereri de rambursare. Acest lucru:

- Confirmă evaluarea potrivit căreia respectivele proiecte au performanțe bune, având în vedere nu numai faptul că au depus mai multe cereri de rambursare decât celelalte, însă se comportă bine și prin raportare la nivelul de cheltuieli planificate; și
- Pune într-o altă perspectivă performanța aparent bună a acestor DMI-uri, în general – o comparație/analiză în linii mari demonstrează că acest lucru se datorează în primul rând impulsului furnizat de aceste proiecte specifice respectivelor DMI.

Tabelul 30 compară performanța proiectelor strategice față de cele de grant și demonstrează,

<sup>68</sup> Clasificarea se poate face numai prin intermediul unei verificări vizuale – roșu reprezintă grupul plasat în mod clar sub medie sau total, verde reprezintă grupul plasat într-un interval aproximativ de  $\pm 25\%$  în jurul mediei, iar grupul albastru este clar deasupra mediei.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

încă o dată, faptul că proiectele de grant se comportă mai bine:

**Tabelul 30: Rambursările solicitate (lei) până în 9 iulie 2010 și cheltuielile planificate prin raportare la defalcările bugetare 2008 – 2010 – valori totale în funcție de tipul de proiect**

Tipul de proiect	Numărul de proiecte	Total finanțare publică solicitată la rambursare	Fonduri publice contractate pentru perioada 2008 – până la sfârșitul lunii iunie 2010	Procent solicitat la rambursare din total alocat
Grant	239	68.860.765	277.636.457	25,0%
Strategic	143	181.211.677	1.396.685.001	13,0%
	<b>382</b>	<b>250.072.442</b>	<b>1.674.321.459</b>	<b>14,9%</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

Însă doar cererile de rambursare și cheltuielile declarate de către beneficiari, singure, nu presupun evitarea dezangajării automate a fondurilor. Pentru ca acest lucru să se întâmple, cererile de rambursare trebuie să fie verificate și certificate și integrate în declarațiile de cheltuieli / cererile de plată și trimise Comisiei prin intermediul Autorității de Certificare. Ca indicator pentru verificări și aprobări putem folosi stadiul cererilor de rambursare – când acestea sunt marcate ca plătite, trebuie să fi fost contractate în prealabil.<sup>69</sup> Tabelul 31 prezintă respectivele cereri de rambursare în funcție de DMI.

**Tabelul 31: Rambursările solicitate până în luna iunie 2010 (cu statutul “plătite”) și**

<sup>69</sup> De fapt, multora dintre cererile pe care le-am primit li s-a asociat statutul de „plătite” fără ca informațiile explicite asociate rapoartelor financiare și tehnice să fi fost verificate și aprobate.



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013*cheltuielile planificate în conformitate cu defalcările bugetare 2008 – 2010, valori totale în funcție de DMI<sup>70</sup>*

DMI	Numărul de proiecte	Finanțare publică solicitată și plătită la sfârșitul lunii iunie 2010	Fonduri publice contractate pentru perioada 2008 – sfârșitul lunii iunie 2010	Procent solicitat la rambursare din total alocat
1.2	5	1.622.381	22.289.721	7,0%
1.3	4	2.647.970	26.638.423	10,0%
1.4	2	1.161.425	18.663.372	6,0%
1.5	20	32.565.815	197.531.693	16,0%
2.1	22	7.512.677	56.212.931	13,0%
2.2	4	709.046	8.535.721	8,0%
2.3	18	5.593.944	26.055.655	21,0%
3.1	34	23.680.437	157.930.673	15,0%
3.2	41	14.731.850	43.838.039	34,0%
3.3	13	3.170.343	20.750.762	15,0%
4.1	2	203.195	1.293.460	16,0%
4.2	2	890.224	14.489.159	6,0%
5.1	16	4.606.014	18.720.254	25,0%
5.2	12	15.770.385	92.761.919	17,0%
6.1	8	4.575.579	38.857.676	12,0%
6.2	4	1.795.230	27.711.839	6,0%
6.3	5	6.685.358	43.760.561	15,0%
	<b>212</b>	<b>127.921.873</b>	<b>816.041.857</b>	<b>15,7%</b>

Sursa: datele AM POSDRU și propriile baze de date / calcule

Când se filtrează cererile de rambursare în funcție de stadiul acestora, constatăm că doar 379 sunt marcate ca fiind “plătite”<sup>71</sup> în numele a doar 212 proiecte. Rata totală nu se modifică prea mult (crește de la 14,9% până la 15,7%), însă se produc unele modificări în clasificarea grupelor. De la grupul cu performanțele cele mai scăzute (roșu) DMI 4.1 avansează la grupul cu performanțe de nivel mediu (verde). Membrii grupului mediu nu își modifică poziția însă DMI 1.5, 3.1 și 5.2 retrogradează din poziția de “performeri” și se alătură grupului mediu.

Prin urmare, compararea cererilor de rambursare cu finanțarea publică efectiv acordată poate fi considerată ca fiind un factor estimativ simplu și destul de stabil pentru scopurile prognozei

<sup>70</sup> Clasificarea se poate face numai prin intermediul unei verificări vizuale – roșu reprezintă grupul plasat în mod clar sub medie sau total, verde reprezintă grupul plasat într-un interval aproximativ de  $\pm 25\%$  în jurul mediei, iar grupul albastru este clar deasupra mediei.

<sup>71</sup> „Plătit” este menționat cu două ortografii diferite: “platit” și “plătit” – încă un exemplu de lipsă a standardizării și redundanță inutilă în utilizarea termenilor standard (liste-cheie sau glosare de termeni) care pot duce la inconsecvențe în analiza datelor și, prin urmare, trebuie să fie recunoscut ca fiind un risc în managementul și prognoza financiară.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

financiare. Reținem, însă, că dacă unele DMI-uri ating performanțe generale mai bune decât altele, acest fapt pare a fi corelat cu nivel notabil de performanță din partea anumitor proiecte din cadrul acelor DMI-uri, iar acest lucru, la o primă vedere, nu ar trebui să fie preluat ca un indicator de performanță pentru DMI în ansamblul său, adică nu poate exista garanția că mai multe sau alte proiecte care își desfășoară activitățile în cadrul respectivelor DMI-uri vor înregistra performanțe la fel de bune.

### **3.5 Concluzii și recomandări - Eficiența**

În cadrul acestei secțiuni a raportului, prezentăm concluziile privind eficiența diferitelor aspecte ale sistemului.





UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013Tabelul 32: Concluzii și recomandări – Criteriul Eficiență<sup>72</sup>

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
1.2.1 Evaluare, selecție, contractare	15 <i>Sistemul în sine de aplicare, evaluare și selecție este atât standard, cât și rațional</i> , și este sprijinit semnificativ atât din punct de vedere tehnic, cât și administrativ din interiorul sistemului, precum și de serviciile contractate pentru sistem din exteriorul acestuia, ceea ce înseamnă că, în teorie, se prezintă ca un sistem standard.	Nu e cazul		
	16 <i>De-a lungul timpului, o serie întreagă de dificultăți</i> (de exemplu, întâzieri în procesare, lipsa de comunicare cu solicitantii pentru perioade lungi de timp pe parcursul procesului) <i>a avut un impact negativ asupra sistemului</i> . Aceste dificultăți par a fi asociate cu o întreagă gamă de factori (de exemplu, deficiențele de personal la nivelul AM și faptul că cele două OI-uri care urmau a fi înființate prin procedura de achiziție publică nu au mai fost, în cele din urmă, desemnate) dar mai ales cu faptul că <i>AM a preferat</i>	Asumarea unei revizuirii strategice obiective și organizate extern a rolului pe care îl joacă AMPOSDRU în gestionarea POS DRU în vederea îmbunătățirii focalizării și capacității de management strategic la nivel de program, mării gradului de utilizare a resurselor existente (incluzând aici OI-uri, AT etc.) și încorporării, în final, a capacității de planificare în avans care să asigure eficacitate și integritate sistemului.  Renunțarea la distincția (artificială) făcută între proiecte „strategice” și „de grant” din cadrul tuturor următoarelor	AMPOSDRU	M

<sup>72</sup> În tabelul de mai jos și în cele următoare care prezintă Concluzii și Recomandări, am inclus, de asemenea, și “ținta” recomandărilor formulate (adică instituția sau organizația responsabilă cu implementarea recomandării) și intervalul de timp (scurt, mediu, lung) în care ar trebui să aibă loc implementarea schimbărilor recomandate. În general, recomandările care urmează a fi implementate pe termen scurt presupun o implementare într-un interval de până la trei luni de la finalizarea raportului. Recomandările pe termen mediu ar trebui să fie implementate între șase până la nouă luni de la finalizarea raportului, iar recomandările pe termen lung ar trebui să fie implementate în decurs de un an, cu toate că, în anumite cazuri, “termenul lung” se poate extinde chiar și pe un interval de doi până la trei ani (de exemplu, în cazul recomandărilor care se referă la următoarea perioadă de programare).



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<i>să-și asume aproape în întregime luarea tuturor deciziilor și, în anumite cazuri, a duplicat sarcinile deja asumate de către OI-uri</i>	cereri de propuneri de proiecte (și în întreaga activitate de monitorizare sau sau în alte tipuri de procese) prin simpla indicare a unor limite superioare și inferioare pentru propunerile respective de proiecte.  În paralel cu abordarea bazată sistemul de licitații competitive, organizarea unui proces non-competitiv de negociere pentru proiectele de anvergură, de importanță strategică (adică, între AM și agențiile și direcțiile principale de la nivel ministerial).		
17	Schimbări continue de-a lungul timpului în modalitatea de abordare și strategii rezultă în faptul că <b>sistemul și formele de sprijin asociate acestuia pot deveni derutante</b> (chiar dacă ajustările sunt făcute cu scopul de a îmbunătăți situația) – și sugerează nevoia pentru o abordare mai minuțioasă a planificării pentru viitor.			
18	Pe baza unei analize a realizărilor imediate ale sistemului de evaluare și de selecție, am concluzionat că <b>sistemul este ineficient atunci când este măsurat prin raportarea efortului și investițiilor de ansamblu la rezultatele concrete obținute</b> – aceste ineficiențe au contribuit la o rată de succes relativ scăzută și vor avea un impact la nivelul capacității de absorbție.		AMPOSDRU, Comitetul de Monitorizare POS DRU	<b>M</b>
19	În interiorul sistemului, <b>monitorizarea este în mod inadecvat asociată și inextricabil legată de procesul de solicitare a rambursării, ceea ce face ca sistemul să fie mai puțin eficient și eficace, față de așteptările</b>	Introducerea unui sistem structurat de monitorizare care să funcționeze independent de sistemul de rambursare și care să fie proiectat astfel încât să producă în permanență (la intervale trimestriale sau semestriale) informații pentru	AMPOSDRU	S



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)	
1.2.1 Monitorizare și plăți		ca acesta să poată sta la baza unui management pro-activ la nivel de program.			
	20	<b><i>Cererea de rambursare și sistemele de monitorizare sunt excesiv de birocratice și excesiv orientate spre control și creează dificultăți reale la adresa beneficiarilor, incluzând, de exemplu, volumul semnificativ de documente solicitate și recomandările contradictorii din partea funcționarilor și a organismelor oficiale în ceea ce privește eligibilitatea și alte aspecte și, mai important, întârzieri în accesarea plății/rambursării.</i></b>	managerii de program în ceea ce privește realizările imediate, rezultatele, performanțele, structurile de cheltuieli, atingerea țintelor propuse etc.  Ca și mai sus, separarea sistemelor de monitorizare și de plăți.  Revizuirea și simplificarea sistemului de cereri de rambursare și asigurarea consecvenței în oferirea de îndrumări beneficiarilor de proiect și a consecvenței în modul de interpretare a regulilor și regulamentelor de către diferitele autorități (a se vedea, de asemenea, Concluziile și Recomandările Generale din Capitolul 5).	AMPOSDRU	M
	21	<b><i>Există un număr de deficiențe tehnice, discrepante și lipsă de coerență în sistemul de monitorizării așa cum a funcționat acesta pe parcursul perioadei de referință pentru evaluare ceea ce a dus la o abordare fragmentată, care, împreună cu inadecvarea de ansamblu a sistemului de monitorizare, ne indică lipsa generală a unei abordări strategice care să fie mai mult centrată pe strategii de management al programului operațional.</i></b>	Asigurarea unei pregătiri corespunzătoare a personalului.  Elaborarea de protocoale stricte referitoare la gestionarea și manipularea datelor și asigurarea unei abordări standardizate precum și eliminarea abordărilor „personalizate”.  Realizarea unui dosar unic pentru fiecare proiect din sistem care să acopere întregul ciclu de viață al proiectului.	AMPOSDRU  OI-uri	M



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
1.2.1 Proгноză financiară	22 <i>Sistemul nu este conceput sau structurat pentru a facilita o prognoză financiară cuprinzătoare. În această privință, lipsa a ceea am considera un sistem de monitorizare mai ritmic și mai cuprinzător care să colecteze date la intervale predefinite și care să permită o prognoză robustă reprezintă un aspect care generează o anumită îngrijorare. O prognoză robustă face posibil managementul riscurilor (de exemplu din perspectiva ratei de absorbție și a distribuiri fondurilor absorbite). Deficiențele existente la ora actuală în sistemul de monitorizare conferă în această privință sistemului în ansamblul său un grad mai ridicat de risc.</i>	Introducerea unei monitorizări mai strict definite și, în special, colectarea sistematică a informațiilor care sunt relevante pentru efortul de prognoză. Aici este inclusă și necesitatea de verificare mai atentă a veridicității și coerenței datelor (în special a datelor calendaristice) la nivelul întregului sistem – conform celor indicate mai sus, introducerea unui sistem structurat de monitorizare care să opereze independent de sistemul de rambursare.	AMPOSDRU	S
	<i>Proiectele strategice par a se confrunta cu probleme și întâzieri mai mari în raportarea situației lor financiare față de proiectele de grant, de dimensiuni mai mici – având în vedere ponderea financiară (și din punctul de vedere al strategiilor) pe care ar trebui să o aibă proiectele strategice, concluzionăm că acesta reprezintă un aspect îngrijorător.</i>	Renunțarea la distincția artificială dintre proiectele strategice și cele de tip grant la nivelul întregului sistem (adică, de la momentul depunerii cererilor de finanțare până la aprobare și monitorizare etc.). Actualul tratament diferențiat este superfluu și adaugă un nivel inutil de administrare și complexitate unui sistem deja excesiv de complex.	AMPOSDRU	S
	<i>Rata scăzută a cererilor de rambursare prin raportare la valoarea sumelor angajate pune în discuție regula N+ (circa 25% dintre proiecte nu au înaintat o cerere de rambursare). Nu există un risc de dezangajare automată a fondurilor în anul 2010, deoarece pre-finanțările acordate în cadrul programului acoperă alocărilor aferente anului 2007, însă rata scăzută a cheltuielilor certificate prin</i>	Introducerea unui responsabil de proiect dedicat care să răspundă pentru un număr specific de proiecte – responsabilul de proiect ar trebui să răspundă pentru îndepărtarea obstacolelor apărute în progresul înregistrat, încurajarea acestui progres și asigurarea atingerii țintelor de activități și cheltuieli.	AMPOSDRU	S



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<p><i>intermediul procesului de rambursare pune sub semnul întrebării alocarea pentru anul 2011</i> – subliniem aici că dezangajarea automată a fondurilor se evită nu prin aprobarea finanțării, ci prin intermediul procesării integrale a cererilor de rambursare.</p>	<p>Ca și mai sus, în vederea atingerii obiectivelor strategice, atragerii finanțării disponibile și simplificării procesului, ar trebui introdus un sistem paralel de alocare negociată a finanțării pentru proiectele importante din punct de vedere strategic.</p>		



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## 4. EFICACITATEA

### 4.1 Introducere

Conform Caietului de Sarcini, evaluarea trebuie să determine eficacitatea unor serii de aspecte din cadrul POSDRU, iar în acest sens, întrebările specifice de evaluare sunt următoarele:

- În ce măsură sunt eficace activitățile de informare și publicitate privind oportunitățile de finanțare prin POSDRU și rolul jucat de UE în finanțarea POSDRU?
- În ce măsură sunt eficace activitățile de tip help-desk organizate la nivelul AM POSDRU și OI POSDRU, evenimentele și sesiunile de informare destinate potențialilor beneficiari și beneficiarilor POSDRU?
- În ce măsură este eficace procesul de evaluare și selecție a cererilor de finanțare depuse în cadrul cererilor de propuneri de proiecte lansate?
- În ce măsură monitorizarea proiectelor furnizează informațiile necesare monitorizării la nivel de program?
- În ce măsură sistemul de monitorizare la nivel de program răspunde nevoilor de raportare specifice ale POSDRU?
- În ce măsură beneficiarii POSDRU înțeleg clar și în același fel indicatorii de monitorizare ai POSDRU?
- În ce măsură beneficiarii au luat în considerare temele și obiectivele orizontale menționate prin POSDRU în elaborarea cererilor de finanțare, respectiv în implementarea proiectelor?
- Care sunt caracteristicile/ factorii interni și/sau externi și în ce măsură aceștia au influențat / influențează/ vor influența implementarea POSDRU? În ce context au apărut și evoluat acești factori ? Care sunt tendințele de evoluție economică a acestor factori în viitorul apropiat și care sunt recomandările menite să răspundă factorilor externi și interni?

Observăm că eficacitatea multora dintre aspectele discutate în continuare se întrepătrunde cu aspectele de relevanță și de eficiență deja abordate în capitolele anterioare. În acest sens, există un element inevitabil de suprapunere și încrucișare între argumentele și comentariile anterioare și răspunsurile la întrebările specifice privind eficacitatea, conform celor stabilite



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

anterior.

## 4.2 Sub-activitatea 1.3.1

*(a) În ce măsură sunt eficiente activitățile de informare și publicitate privind oportunitățile de finanțare prin POSDRU și rolul jucat de UE în finanțarea POSDRU? Și (b) În ce măsură sunt eficiente activitățile de tip help-desk organizate la nivel de AM POSDRU și OI POSDRU, evenimentele și sesiunile de informare destinate potențialilor beneficiari și beneficiarilor POSDRU?*

### 4.2.1 Introducere

Măsurarea eficacității generale a măsurilor de informare și publicitate ale POSDRU, pentru a cuprinde toate elementele menționate mai sus, a presupus: interviuarea reprezentanților AM și OI-uri, pentru discutarea și studierea problemelor apărute în legătură cu măsurile de informare și de publicitate ale POSDRU; organizarea de focus-grupuri cu actorii interesați și în special cu beneficiarii proiectelor finanțate pentru a prelua punctele lor de vedere; lansarea de sondaje online în rândul beneficiarilor proiectelor contractate dar și a solicitanților respinși pentru a aprecia succesul măsurilor de informare și de publicitate ale POSDRU; o anchetă omnibus în rândul publicului larg prin care să se determine nivelurile de conștientizare a POSDRU și a altor aspecte conexe.

Acest lucru a permis efectuarea unei analize cuprinzătoare a activităților respective și în final evaluarea performanțelor diverselor mijloace și mecanisme concepute să promoveze POSDRU și rolul substanțial al UE. Totuși, înainte de a prezenta perspectiva „de teren/ de la fața locului”, vă vom prezenta pe scurt, natura și tipul activităților în cauză, în cadrul secțiunilor corespunzătoare, pentru a stabili ce a fost planificat, ce s-a realizat precum și modul de realizare a acestora.

Instrumentele ce vor fi folosite pentru atingerea obiectivelor specifice<sup>73</sup> ale PC al POSDRU

---

<sup>73</sup> Adică acordarea de acces potențialilor beneficiari la oportunitățile de finanțare POSDRU; diseminarea informațiilor; activitățile de sprijinire; sprijin informațional acordat beneficiarilor în implementarea proiectelor acestora, inclusiv creșterea nivelului de conștientizare asupra responsabilității acestora de a promova sprijinul financiar al FSE; creșterea nivelului de conștientizare în rândul publicului larg referitor la oportunitățile de finanțare POSDRU și a vizibilității sprijinului UE pentru



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

sunt prezentate în continuare:

**Tabelul 33: Instrumentele ce vor fi folosite pentru realizarea Planului de Comunicare (PC) în funcție de Grupul Țintă**

Instrumentele ce vor fi folosite pentru realizarea PC în funcție de Grupul Țintă				
Grupuri țintă	Accesul la oportunitățile de finanțare	Sprijin prin informare	Creșterea conștientizării și vizibilitate	Transparență
<b>Publicul larg</b>			Campanii publicitare Relații mass media Transmisiuni TV și radio	Campanii publicitare Relații mass media Transmisiuni TV și radio
<b>Potențiali beneficiari</b>	Pagină de internet Evenimente, inclusiv caravane, conferințe, ateliere de lucru Birou de asistență Activități în parteneriat		Pagină de internet Evenimente, inclusiv caravane, conferințe, ateliere de lucru  Birou de asistență Activități în parteneriat	Pagină de internet Evenimente, inclusiv caravane, conferințe, ateliere de lucru  Birou de asistență Activități în parteneriat
<b>Beneficiari</b>		Pagină de internet Ghiduri Birou de asistență Rețele		Pagină de internet  Ghiduri Birou de asistență  Rețele

În 2007 nu au fost finanțate activități I&P prin intermediul programului (PO a fost aprobat la sfârșitul lunii noiembrie 2007), iar în 2008 și 2009<sup>74</sup> au fost relativ puține, deși au fost derulate diverse activități, finanțate prin fondurile PHARE rămase care erau disponibile în acest sens.

dezvoltarea regională a României și pentru coeziunea economică și socială; transparența implementării POSDRU; furnizarea de informații exacte și detaliate (criterii de eligibilitate; proceduri și criterii de selecție; beneficiari; puncte de informare la nivel național, regional și local); coerența cu activități de comunicare ale altor AM-uri și ACIS referitoare la instrumentele structurale.

<sup>74</sup> Contractele de Asistență Tehnică din cadrul DMI 7.2 pentru sprijinirea măsurilor I&P: contractul de servicii “Stabilirea unei conexiuni internet cu fibră optică de mare viteză pentru POSDRU” a sprijinit AM și cele 11 OI-uri, prin furnizarea unei conexiuni internet de mare viteză în bandă largă (2008). Contractul de servicii “Campania națională de informare publică pentru promovarea POSDRU” (2008). Contractul de servicii “Conferința națională anuală privind implementarea POSDRU în România - 2009” (2009).





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Printre evenimentele I&P care s-au desfășurat pe parcursul anului 2007 s-au numărat: conferința de lansare FSE *Investește în oameni: rolul Fondului Social European pentru dezvoltarea resurselor umane*; organizarea a opt evenimente pe plan local care au promovat FSE în fața reprezentanților administrațiilor publice locale și centrale, organizațiilor de afaceri și reprezentanților societății civile (ONG-uri) și a altora; organizarea conferinței *Întreprinderile sociale într-o economie dinamică – de la organizații non-profit la întreprinderi sociale*; organizarea sesiunilor de formare pentru potențialii solicitanți/beneficiari ai POSDRU; organizarea expoziției de fotografie intitulată *50 de ani de FSE*; elaborarea materialelor promoționale și de informare, inclusiv a paginii web FSE.

În 2008, s-a pus accentul pe sprijinirea depunerii de cereri de finanțare de calitate și pe elaborarea unor proiecte de calitate, și, prin urmare, AM și OI-urile au organizat mai multe sesiuni de formare (cu sprijinul AT) pentru potențiali solicitanți și beneficiari. Principalele subiecte/teme abordate în cadrul seminariilor au fost: managementul ciclului de proiect, planificarea și organizarea proiectului; monitorizarea proiectului; raportarea financiară, auditul, cererile de pre-finanțare și de rambursare; achizițiile publice; controlul calității. În plus, au fost derulate diverse conferințe naționale de presă și seminarii de comunicare pentru reprezentanții mass-media, pentru a crește vizibilitatea UE, a Programului și a Fondului (FSE)<sup>75</sup>.

Conform detaliilor oferite în Anexa 14 și mai sus, o multitudine de activități s-a desfășurat în 2008, cu sprijinul proiectelor PHARE de Asistență Tehnică. Au fost întreprinse măsuri care au vizat personalul media, promotorii de proiect și publicul larg iar rata de răspuns / nivelul de angajament pare să fi fost semnificativ. Activitățile de informare și publicitate întreprinse în 2008 au crescut nivelul de conștientizare privind oportunitățile de finanțare POSDRU și transparența în utilizarea fondurilor. Au fost puse la punct birourile de asistență și a fost organizată o conferință de lansare a Schemei de ajutor de stat și a Schemei *de minimis* adresată potențialilor beneficiari din cele opt regiuni de dezvoltare<sup>76</sup>. Sprijinul oferit potențialilor beneficiari s-a dovedit fructuos, de exemplu, în urma cererii de propuneri de

---

<sup>75</sup> De exemplu, Conferința Anuală privind POSDRU care a avut loc la 23 decembrie 2008

<sup>76</sup> O listă detaliată a activităților relevante din 2008 și 2009 este furnizată în Anexa 14



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

proiecte lansate la 8 iulie, s-a constatat o creștere cu 6% a ratei de proiecte strategice depuse, precum și o creștere semnificativă a valorii totale a fondurilor solicitate (remarcându-se în același timp, conform celor menționate în capitolul anterior, și numărul foarte mare de proiecte respinse).<sup>77</sup>

În 2009, s-a desfășurat o conferință la care au participat 353 de persoane (*Organizarea Conferinței Naționale privind Implementarea POSDRU*) și în cadrul căreia participanților le-au fost prezentate informații privind documentele de programare, situația proiectelor contractate, precum și progresul înregistrat în implementarea programului în ansamblul său. În 2009 a fost derulată o a doua campanie de creștere a nivelului de conștientizare. În plus, autoritățile au înființat un centru de asistență ("Blue line", număr apelabil fără taxare) pentru contribui la oferirea de răspunsuri la întrebări și la problemele ridicate de potențiali beneficiari. În Anexa 11 sunt furnizate mai multe detalii referitoare la activitățile relevante. Conform RAI 2009, măsurile I&P implementate pe parcursul respectivului an au avut drept rezultat creșterea nivelului de conștientizare privind oportunitățile de finanțare POSDRU, creșterea calității propunerilor de proiecte și o mai bună implementare la nivel de proiect. Remarcăm din nou că această activitate a fost sprijinită prin intermediul proiectului de AT PHARE, iar sprijinul pentru activități utilizând AT disponibilă în cadrul POSDRU a fost relativ limitat.

#### 4.2.2 Constatări

În încercarea de a stabili un punct de pornire pentru evaluarea prezentă, am analizat rezultatele sondajelor de opinie efectuate de Gallup și ca parte a Euro-barometrului 66. De asemenea, am studiat evaluarea Ex-ante a POSDRU și rezultatele activităților de comunicare efectuate în 2007. În acest sens concluziile generale pe care le-am tras în urma studiului sunt următoarele:

- Percepția asupra utilizării fondurilor UE este pozitivă;
- Accesul la fondurile UE este considerat a fi dificil din cauza birocrăției și a lipsei cofinanțării;

---

<sup>77</sup> Conform RAI 2008



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- Finanțarea UE nu este transparentă, iar
- Finanțarea este asociată cu fraudă și corupție mai ales la nivelul administrației publice.

În baza cercetării primare inițiale, s-a mai constatat că nivelul de informare privind fondurile post-aderare este scăzut iar, în general, persoanele mai bine informate fac parte din personalul administrațiilor publice și al ONG-urilor. În mod obișnuit, beneficiarii potențiali nu au făcut distincția între fondurile pre și post-aderare. În acest sens, este de remarcat că evaluarea Ex-ante a POSDRU subliniază faptul că PC ar trebui să se adreseze în principal partenerilor sociali din sectorul economic și actorilor interesați din zonele rurale.

Pentru a măsura nivelul actual de conștientizare privind POSDRU și aspectele conexe în rândul publicului larg, am efectuat un sondaj Omnibus<sup>78</sup>, ale cărui rezultate principale sunt prezentate mai jos. Dintre cei 1.240 de repondenți:

- 56% (n=694) au declarat că nivelul de conștientizare privind sprijinirea României prin finanțările UE este de la scăzut la foarte scăzut; 16% (n=198) au declarat că nivelul propriu de înțelegere este bun sau foarte bun;
- 75% (n=930) au declarat că nu sunt foarte bine informați cu privire la fondurile UE pentru România, în timp ce 15% au declarat că sunt bine informați, iar 3% au arătat că sunt foarte bine informați;
- 31% (n=383) dintre repondenți au declarat că pot numi un fond UE utilizat în prezent pentru a sprijini dezvoltarea României; dintre aceștia, cei mai mulți au menționat Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (34%, n=130), urmat de FEDR (17%, n=65) și FSE (5%, n=19);
- 26% (n= 320) dintre repondenți au declarat că au auzit de POSDRU atunci când le-a fost adresată o întrebare directă în acest sens – marea majoritate a acestor repondenți (80%, n=256) a declarat că a auzit de PO în publicitatea de la televizor, 5% (n=15) au declarat că au aflat prin intermediul site-ului web oficial al FSE, iar 3% (n=8) de la radio;

---

<sup>78</sup> Sondajul a fost efectuat în perioada 26 iulie – 12 august, în 97 localități și 1.240 de gospodării din România. Sondajul a presupus discuții directe cu 1.240 de persoane care formau eșantionul reprezentativ pentru populația de peste 14 ani. Întrebările utilizate în cadrul Sondajului Omnibus sunt cuprinse în Anexa 11.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- 28% (n=90) din cei 320 de repondenți care au declarat că au auzit de POSDRU au spus că știu unde să se adreseze dacă doresc să înainteze o cerere de finanțare iar cea mai mare parte dintre aceștia a afirmat că ar solicita asistență din partea Primăriei/Prefecturii (33%, n=31), 12% (n=11) au declarat că ar căuta informații la Agenția de Dezvoltare Regională iar 9% (n=9) au spus că ar încerca să obțină consiliere de la o firmă de consultanță.

Rezultatele sondajului Omnibus sugerează că, în ansamblu, nivelul de conștientizare privind Fondurile Structurale este relativ limitat în rândul publicului larg, FSE aflându-se la capătul inferior al scalei – doar 19 (1,5%) persoane dintre cele 1.240 intervievate au identificat fondul, în schimb POS DRU a fost reținut de doar 90 de persoane (7% din totalul celor întrebați). În ansamblu, se pare că televiziunea reprezintă cel mai eficient mijloc de informare despre program. Niciunul dintre repondenți nu a identificat site-urile AM, ale OI-urilor sau pagina de internet FSE ca sursă de informare în cazul în care ar fi interesat să înainteze o cerere de finanțare. Conform celor remarcate în altă secțiune a raportului, acest lucru poate fi asociat cu gradul ridicat de complexitate și numărul mare de organisme și structuri implicate, precum și dificultăților pe care potențialii solicitanți le-ar putea avea în identificarea autorității competente (conform celor menționate în cadrul sesiunilor de tip focus-grup cu beneficiarii proiectelor contractate).

În cadrul sondajelor online realizate, beneficiarii proiectelor contractate și solicitanții respinși au fost întrebați despre cum au luat la cunoștință pentru prima oară de existența programului și posibilitățile de finanțare, care li s-au părut a fi cele mai utile resurse I&P și cât au fost de mulțumiți, în general, de măsurile relevante. Răspunsurile acestora sunt menționate în continuare:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 34: Cum au conștientizat pentru prima oară beneficiarii proiectelor contractate și solicitanții respinși posibilitatea de finanțare în cadrul POSDRU?**

<b>Cum au aflat pentru prima oară beneficiarii de finanțare și solicitanții respinși de posibilitatea de finanțare în cadrul POS DRU</b>		
	<i>Beneficiarii proiectelor finanțate</i> %	<i>Solicitanții respinși</i> %
Pagina de internet FSE	57,1	31,5
Participarea la seminarul de informare	25,9	31,5
Pe cale orală/ din gură în gură	8,9	13,7
Altele	7,7	21,9
Anunțuri în ziare	0,3	1,4

Importanța site-ului FSE este evidențiată mai sus ca reprezentând un mijloc de comunicare detaliată a informațiilor privind oportunitatea de finanțare, similar importanței acordată seminariilor de informare. Și în cazul solicitanților respinși, ambele mijloace sunt importante (31,5% în ambele cazuri), cu toate că în acest caz, mijlocul de informare pe cale orală este mai importantă (cca. 14%) față de ponderea înregistrată la nivelul beneficiarilor proiectelor contractate (cca. 9%).

**Tabelul 35: Gradul general de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși față de măsurile de I&P**

<b>Gradul general de satisfacție al beneficiarilor de finanțare și al solicitanților respinși față de măsurile de I&amp;P</b>		
	<i>Beneficiarii proiectelor finanțate</i> %	<i>Solicitanții respinși</i> %
Foarte mulțumit	10,0	1,4
Mulțumit	54,7	51,4
Mulțumit într-o oarecare măsură	28,0	31,4
Nemulțumit	5,2	11,4
Foarte nemulțumit	2,1	4,3

Conform sondajului, există o perspectivă relativ pozitivă asupra activităților de I&P în ansamblul lor, accentul căzând pe utilitatea paginii de internet a FSE și pe seminariile de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

informare. În cadrul sesiunilor de tip focus-grup, desfășurate în fiecare dintre cele opt regiuni de dezvoltare cu un eșantion de beneficiari de proiecte contractate, am discutat, de asemenea, despre utilitatea resurselor de I&P. În acest sens, evaluarea generală a paginii de internet oficiale a FSE ([www.fseromania.ro](http://www.fseromania.ro)) a fost una pozitivă, deși unele dintre persoanele cu care ne-am întâlnit au spus că pot fi aduse îmbunătățiri, mai ales la structura site-ului care, conform beneficiarilor respectivi, este dificil de utilizat și nu este foarte facilă pentru utilizatori. În afara paginii de internet, s-a considerat că cele mai utile instrumente de informare/comunicare au fost diferitele tipuri de evenimente de informare organizate la nivel regional, inclusiv lansările de cereri de propuneri de proiecte la nivel regional și caravanele de informare la nivel județean. Aceste evenimente au vizat diverse grupuri țintă (potențiali solicitanți, beneficiari, mass media, publicul larg), în funcție de scopul acestora (lansarea de cereri de propuneri de proiecte, sesiuni informative, cursuri de formare etc.) și în general au fost considerate utile, cu toate că au furnizat doar informații primare – în acest sens, multe dintre persoanele care au participat la sesiunile de tip focus-grup au spus că răspunsurile la întrebări tind să fie formulate ca niște răspunsuri de manual și că oferă puține informații suplimentare și, ceea ce este important, prea puține interpretări utile ale regulilor și procedurilor uneori complicate.

**Tabelul 36: Opiniile beneficiarilor proiectelor contractate și ale solicitanților respinși asupra sprijinului cel mai util primit în elaborarea cererii de finanțare**

<b>Opiniile beneficiarilor proiectelor contractate și ale solicitanților respinși asupra sprijinului cel mai util primit în elaborarea cererii de finanțare</b>		
	<i>Beneficiarii proiectelor contractate</i>	<i>Solicitanții respinși</i>
<i>Cel mai util tip de sprijin</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Ghiduri pentru solicitanți	51,5	39,7
Seminarii de informare	27,8	24,7
Consiliere din partea Biroului de asistență	16,3	26,0
Informare generală și publicitate	2,7	2,7
Altele (specificați)	1,8	6,8



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 37: Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși privind Ghidurile solicitantului**

<b>Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor finanțate și al solicitanților respinși privind Ghidurile solicitantului</b>		
	<i>Beneficiarii proiectelor finanțate</i>	<i>Solicitanții respinși</i>
<i>Ghidurile solicitantului</i>	%	%
Mulțumit	48,5	36,8
Mulțumit într-o oarecare măsură	35,5	42,6
Foarte mulțumit	8,4	1,5
Nemulțumit	6,9	10,3
Foarte nemulțumit	0,6	8,8

În general, conform repondenților, Ghidurile solicitantului și seminariile de informare au reprezentat cele mai utile metode de sprijinire a acestora în scrierea și structurarea cererii de finanțare și, în acord cu această constatare, gradul specific de satisfacție față de Ghidul solicitantului este ridicat. În mod interesant (dat fiind că în cele din urmă aceștia au fost respinși), solicitanții respinși au considerat că birourile de asistență sunt mai utile, decât au considerat beneficiarii proiectelor contractate; totuși, conform celor arătate mai jos, atunci când au fost întrebați în mod direct despre nivelul de satisfacție raportat la birourile de asistență, solicitanții respinși au fost mai critici decât omologii lor admiși. Rata relativ mai scăzută de satisfacție în rândul beneficiarilor de proiecte contractate poate fi asociată, de asemenea, așa cum a reieșit din discuțiile purtate cu aceștia pe parcursul sesiunilor de tip focus-grup, cu percepția lor asupra nivelului scăzut al calității scăzute a asistenței care le-a fost oferită după începerea efectivă a implementării proiectelor.

De asemenea, de remarcat este și faptul că, în timpul sesiunilor de tip focus-grup, beneficiarii proiectelor contractate care participau la sesiuni aveau o atitudine mai critică față de Ghidurile solicitantului și în special față de faptul că erau supuse modificărilor permanente prin intermediul diferitelor Corrigenda emise (conform celor menționate în capitolul precedent). Totuși, general vorbind, participanții la sesiunile de tip focus-grup au spus că a fost îmbunătățit de-a lungul timpului și că a oferit îndrumare și orientare adecvate deși, prin natura ei, Ghidul Solicitantului tindea să aibă un caracter prea general și insuficient de detaliat față



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

de complexitatea sistemului în care trebuie să lucreze beneficiarii<sup>79</sup>.

În ceea ce privește Corrigenda la Ghidurile solicitantului, beneficiarii au declarat că, deși aduceau clarificări pozitive, erau prea numeroase și erau emise cu o frecvență mult prea mare. În unele cazuri, erau emise aproape de termenul limită de închidere al anumitor cereri de propuneri de proiecte, având drept consecință modificarea acestui termen sau introducerea de modificări semnificative (de exemplu, nedivulgarea identității solicitantului, acordul de parteneriat, bugetul, costurile), ceea ce a condus la crearea de dificultăți substanțiale pentru solicitanți. În plus, beneficiarii au remarcat că nu erau oferite niciun fel de corelații care să arate unde influențează Corrigenda Ghidul solicitantului. Modificările retroactive ale Ghidului au creat, de asemenea, dificultăți în rândul beneficiarilor, în special cu privire la aspectele de monitorizare și auditare. În cele din urmă, în acest sens, beneficiarii au menționat că secțiunea de întrebări frecvent adresate de pe pagina de internet a FSE nu era actualizată periodic, în conformitate cu modificările efectuate.

***Tabelul 38: Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși privind biroul de asistență***

<b>Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși privind biroul de asistență %</b>		
	<b>Beneficiarii proiectelor finanțate</b>	<b>Solicitanții respinși</b>
Foarte mulțumit	10,8	1,6
Mulțumit	34,4	15,9
Mulțumit într-o oarecare măsură	27,1	36,5
Nemulțumit	17,5	34,9
Foarte nemulțumit	10,2	11,1

Conform rezultatelor sondajului, gradul general de satisfacție privind biroul de asistență este

<sup>79</sup> Menționăm că, în 2010, AT a efectuat un sondaj privind calitatea Ghidului solicitantului și, AM și OI-urile s-au întâlnit să discute revizuirea acestuia. O versiune revizuită și îmbunătățită care se referea la Condițiile generale a fost emisă în luna iulie 2010.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

relativ pozitiv cu toate că este în mod evident mai scăzut față de nivelurile de satisfacție referitoare la alte funcții de I&P (și semnificativ mai scăzut din partea solicitanților respinși); totuși, respondenții sesiunilor de tip focus-grup au fost foarte critici la adresa serviciilor furnizate de biroul de asistență. Aceștia au arătat că serviciile furnizate au un caracter prea general prin natura lor și că îndrumarea oferită este insuficientă, inadecvată și uneori neclară – se pare că principala modalitate de răspuns a birourilor de asistență constă în copierea secțiunilor relevante din Ghidul solicitantului, fără alte interpretări sau îndrumări. Din perspectiva beneficiarilor, se pot ivi întrebări specifice proiectelor acestora și care, din punctul lor de vedere, au nevoie de răspunsuri personalizate – informații care nu erau disponibile (de exemplu, privind eligibilitatea, grupurile țintă și costurile)<sup>80</sup>. În această privință, problema furnizării de sprijin tehnic specific, orientat spre îndrumare, a fost ridicată în cadrul discuțiilor sesiunilor de tip focus-grup și al interviurilor cu actorii interesați și cu OI-urile. Personalul responsabil din cadrul AM a mai remarcat potențialul asociat acestui tip de sprijin, date fiind resursele umane limitate, disponibile la acest nivel (conform celor arătate anterior, la nivel de AM existau doar trei responsabili pentru coordonarea tuturor activităților naționale și regionale de I&P precum și a tuturor activităților aferente birourilor de asistență /de help-desk la nivelul întregului program pe perioada în cauză), cu toate că același personal al AM a insistat să avertizeze împotriva conceptului de consultanță completă care ar putea fi perceput ca interferând cu obiectivitatea și independența procesului de elaborare și depunere a cererilor de finanțare.

Merită remarcat, în acest sens, că participanții la sesiunile de tip focus-grup au fost cei mai critici la adresa birourilor de asistență în contextul unui proces de implementare în curs a proiectului, unde apar întrebări și probleme foarte specifice privind diverse aspecte ale implementării la nivel de proiect (de exemplu, deschiderea contului bancar pentru proiect, calculul pre-finanțării, achizițiile, modificările contractuale etc.). Multe dintre persoanele care au participat la sesiunile de tip focus-grup nu știau nimic despre serviciile „Blue line” (număr apelabil fără taxare), iar altele erau în genere nemulțumite de serviciile oferite, în sensul că

---

<sup>80</sup> Pentru echilibru, reținem că procedurile existente limitează în mod expres tipul și natura îndrumărilor care pot fi oferite solicitanților în scopul asigurării unui tratament egal tuturor



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

sistemul nu oferea răspunsuri suplimentare, adaptate la întrebările specifice. De asemenea, remarcăm existența câtorva Manuale elaborate de AM POS DRU, publicate pe pagina de internet oficială, unele dintre acestea fiind în formă preliminară. Uneori, participanții la sesiunile de tip focus-grup puneau sub semnul îndoielii corectitudinea și exactitatea informațiilor cuprinse în acestea, dar afirmau, totuși, că sunt necesare astfel de instrumente dar de bună calitate și poate fi util chiar un forum pe pagina de internet, legat de implementarea POS DRU.

**Tabelul 39: Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși: Formularul de cerere de finanțare**

Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși: Formularul de cerere de finanțare		
	Beneficiarii proiectelor contractate %	Solicitanții respinși %
Mulțumit	58,1	41,2
Mulțumit într-o oarecare măsură	27,4	39,7
Foarte mulțumit	10,8	4,4
Nemulțumit	3,3	8,8
Foarte nemulțumit	0,3	5,9

În ceea ce privește Formularul cererii de finanțare, părerea generală (de fapt, aproape unanimă) a fost că sistemul de depunere online este pozitiv, la fel ca și în privința protejării identității solicitanților. Acest fapt a fost confirmat de sondajele efectuate (a se vedea mai sus), precum și prin intermediul interviurilor și al sesiunilor de tip focus-grup. Totuși, participanții la sesiunile de tip focus-grup au recomandat efectuarea unor îmbunătățiri (cum ar fi instrucțiuni/îndrumări mai bune privind completarea diferitelor secțiuni, creșterea numărului de caractere permise în cazul anumitor secțiuni descriptive, note detaliate privind bugetul etc.).



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 40: Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor contractate și al solicitanților respinși față de accesibilitatea persoanelor cu dizabilități la toate evenimentele, sprijinul acordat și materialele de I&P**

Gradul de satisfacție al beneficiarilor proiectelor finanțate și al solicitanților respinși față de accesibilitatea persoanelor cu dizabilități la toate evenimentele, sprijinul acordat și materialele de I&P		
	Beneficiarii proiectelor finanțate %	Solicitanții respinși %
Mulțumit	45,7	35,2
Mulțumit într-o oarecare măsură	48,4	55,6
Foarte mulțumit	2,8	3,7
Nemulțumit	1,2	3,7
Foarte nemulțumit	2,0	1,9

Conform celor arătate mai sus, respondenții din cadrul sondajului au fost foarte mulțumiți de accesibilitatea la eforturile de ansamblu de I&P, cu toate că reprezentanții grupului persoanelor cu dizabilități cu care ne-am întâlnit pe parcursul evaluării au declarat că este necesară îmbunătățirea semnificativă a accesibilității la locurile de desfășurare a seminariilor și a evenimentelor de informare.

În final, remarcăm că, deși OIR-urile contribuie la elaborarea PC, se face o separare clară a funcțiilor între AM și OI-uri atunci când vine vorba de măsurile de I&P. Se pare că, deși OI-urile trebuie să respecte indicatorii stabiliți în cadrul Acordului de Delegare de funcții, totuși acestea nu au la dispoziție un buget de I&P, adică bugetul aferent activităților de informare și de creștere a nivelului de conștientizare este controlat la nivel național și, prin urmare, OI-urile nu sunt în măsură să finanțeze de o manieră proactivă inițiativele și materialele de I&P (de exemplu, anunțurile în ziare, achiziționarea de bannere, fluturași, mape sau broșuri pentru sesiunile de informare) cu toate că au posibilitatea de a solicita finanțare în cadrul Axei de asistență tehnică, DMI 7.2. OI-urile au avut numai cuvinte de laudă la adresa calității materialelor de I&P elaborate la nivel central, însă afirmă că nu au niciun control asupra volumului de materiale produse și deseori rămân fără resurse sau materiale cu care să promoveze activ programul operațional la nivel regional.

Din punctul nostru de vedere, efortul semnificativ de I&P a crescut interesul în rândul



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

grupului/rilor țintă. Cu toate că nivelul general al capacității și competenței privind FSE și cererile de finanțare/implementare a proiectelor au sporit de-a lungul timpului, totuși, persistă nevoia de îmbunătățire a activităților de I&P și, în mod special, a activităților de tip birou de asistență (help-desk) și nevoia de sporire a naturii, calității și frecvenței contactelor și comunicării cu beneficiarii actuali și potențiali de proiecte. Asupra acestui aspect vom reveni în cadrul concluziilor cuprinse la sfârșitul acestui capitol.

### 4.3 Sub-activitatea 1.3.2

#### *În ce măsură este eficace procesul de evaluare și de selecție a propunerilor de finanțare?*

Evaluarea eficacității procesului de evaluare și selecție presupune evaluarea privind instituirea sau nu a unui proces adecvat (prin raportare la eficiență, care măsoară dacă, în condițiile resurselor date, activitățile s-au derulat optim). Eficacitatea depășește relația dintre intrări și ieșiri și ia în considerare rezultatele procesului prin raportare la scopuri și obiective.

Analiza eficacității procesului de evaluare și selecție ține astfel cont de aspectul eficienței discutat în capitolul anterior, precum și de unele dintre materialele deja prezentate în Capitolul 1 (de exemplu, descrierea activităților principale angrenate în proiectele contractate (de exemplu, educație și formare) și a grupurilor-țintă principale ale proiectelor contractate (de exemplu, persoanele angajate, șomerii și alții)), precum și de materialul prezentat în Capitolul 2 privind contribuția rezultatelor activităților de monitorizare din cadrul proiectelor la obiectivele programului. De asemenea, aceasta ia în considerare toate punctele de vedere asupra subiectului, exprimate în cadrul interviurilor, al sesiunilor de tip focus-grup și al sondajelor derulate pe parcursul evaluării.

#### 4.3.1 Constatări

Evaluarea și selecția proiectelor au parcurs diferite faze, intervenind schimbări în alcătuirea comisiilor de evaluare, a metodologiei adoptate și a sistemului folosit. Inițial, proiectele de grant au fost transmise și urmau să fie evaluate conform procedurii „primul venit, primul servit”, cu toate că, dat fiind volumul mare de proiecte transmise, proiectele de grant au fost în cele din urmă evaluate în loturi, iar data de depunere a fost luată în considerare atunci când



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

cele din urmă proiecte selectate au fost în ordonate după scor.

Atât în cazul proiectelor de grant, cât și al celor strategice, a fost vorba de un proces de evaluare în trei pași (care a urmat verificării inițiale de conformitate administrativă), astfel: eligibilitatea proiectului și a solicitantului; verificarea tehnică și financiară; și eligibilitatea organizației solicitante și a partenerilor. Evaluarea se baza pe o anumită metodologie aprobată și pe grile de evaluare.

În luna februarie 2008, AM a publicat un anunț de achiziție a serviciilor evaluatorilor independenți pentru toate DMI-urile. Evaluatorii au fost în cele din urmă selectați în funcție de experiența de evaluare a acestora în arii relevante precum învățământ, EFP (formare profesională), măsuri active de ocupare și incluziune socială. Aceștia au beneficiat de formare, însă relativ redusă (de exemplu, a fost furnizată pregătire legată de metodologia aprobată și Ghidurile solicitanților). Grilele de evaluare au fost suficient de detaliate la nivelul fiecărui aspect al activității de evaluare, însă în mod special pentru criteriile tehnice și financiare.

Pentru fiecare cerere de propuneri de proiecte, a fost elaborat un raport de evaluare care cuprindea trei tabele, astfel:

- Lista propunerilor de proiecte selectate pentru finanțare și pentru care totalul bugetelor solicitate se situa în limita alocării financiare pentru cererea de proiecte respectivă;
- Lista propunerilor de proiecte aflate pe lista de rezervă – proiecte peste punctajul minimum de 65, în funcție de DMI, pentru care s-a epuizat alocarea financiară disponibilă pentru respectiva cerere de proiecte;
- Lista proiectelor respinse în oricare dintre cele trei etape.

Raportul de evaluare a fost transmis la AM, spre aprobare, după care toți solicitanții au fost informați cu privire la rezultatul exercițiului. Solicitanții ale căror solicitări au fost respinse au avut drept de contestare.

Conform celor remarcate anterior, marea majoritate a celor cu care am venit în contact pe parcursul evaluării au considerat procesul de depunere a propunerii de proiect ca fiind unul corect. Beneficiarii de proiect au avut în mod special o atitudine pozitivă cu privire la



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

depunerea online a cererii de finanțare (modelul utilizat în prezent) și au considerat în general că aceasta este bine structurată și clară. Mai mult, a existat unanimitate în ceea ce privește decizia de păstrare a anonimului formularului de cerere, astfel asigurându-se obiectivitatea, egalitatea și corectitudinea între și față de toți solicitanții:

- 91%<sup>81</sup> dintre beneficiarii de proiecte contractate consideră că procesul de depunere a propunerilor de proiecte a fost atât deschis, cât și transparent, și puțin peste 93%<sup>82</sup> cred că evaluarea solicitărilor de finanțare a fost efectuată în mod corect și echilibrat;
- 77% (n=47) dintre cei 61 de solicitanți respinși care au răspuns consideră că procesul de depunere a propunerilor de proiecte a fost atât deschis, cât și transparent, în timp ce doar cca. 37% (n=15) din 41 de respondenți au afirmat că evaluarea solicitărilor de finanțare a fost efectuată în mod corect și echilibrat.

Beneficiarii proiectelor contractate au fost mulțumiți și de evaluarea proiectelor. Remarcând faptul că majoritatea solicitanților respinși nu considerau că evaluarea proiectelor lor a fost efectuată în manieră corectă și echilibrată, am mai întrebat grupul respectiv dacă era mulțumit de feedback-ul primit ca urmare a evaluării cererilor lor de finanțare, adică feedback referitor la calitatea dar și alte aspecte ale planului, structurii, managementului de proiect etc. Aproape 44% (n=29) dintre cei 66 de respondenți au afirmat că sunt nemulțumiți de feedback-ul primit iar alți 30% (n=20) au declarat că sunt foarte nemulțumiți de feedback-ul primit pentru cererea de finanțare depusă. În cadrul sesiunilor de tip focus-grup cu beneficiarii proiectelor contractate, câțiva dintre cei prezenți au afirmat că ar fi util să se obțină feedback-ul evaluatorilor chiar și în cazul proiectelor câștigătoare, pentru a se soluționa orice probleme identificate care ar putea avea repercusiuni mai târziu în implementare.

---

<sup>81</sup> În mod interesant, cea mai mare rată a satisfacției (97,4%) față de procesul de depunere a cererilor de finanțare apare în cazul AP 6 (Promovarea incluziunii sociale), iar cea mai scăzută rată (80,0%) este legată de AP 4 (Modernizarea SPO), în cadrul căreia toată finanțarea este adresată unei singure instituții.

<sup>82</sup> În acest caz avem o rată a satisfacției de 100% pentru AP 4, iar toate celelalte AP au înregistrat, în linii mari, rate ale satisfacției apropiate ca valoare.



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 41: Utilizarea de către beneficiarii proiectelor contractate și solicitanții respinși a sprijinului extern specializat în elaborarea cererilor de finanțare**

Utilizarea de către beneficiarii proiectelor contractate și solicitanții respinși a sprijinului extern specializat în elaborarea cererilor de finanțare %		
	Beneficiarii proiectelor contractate	Solicitanții respinși
Au utilizat mereu sprijin extern	4,2	12,7
Au utilizat deseori sprijin extern	7,2	12,7
Au utilizat sprijin extern în unele cazuri	13,2	15,2
Au utilizat rareori sprijin extern	11,7	11,4
Nu au utilizat niciodată sprijin extern	63,7	48,1

De regulă, niciunul dintre grupurile de respondenți nu a utilizat pe scară largă sprijin extern pentru elaborarea cererilor de proiect, deși această practică a fost mai des întâlnită în rândul solicitanților respinși. Este dificil de știut exact cum să interpretăm acest fapt altfel decât sugerând, poate, că în cele din urmă, solicitanții admiși au beneficiat de o capacitate internă și de o focalizare mai bună și/sau că sprijinul extern folosit la elaborarea propunerilor nu a fost întotdeauna bine pregătit în acest scop. Analiza suplimentară a datelor la nivel de AP arată că, în ceea ce privește beneficiarii proiectelor contractate, în cadrul AP 4, nu a fost utilizat sprijin extern de niciun fel (observând că AP4 se concentrează asupra unei singure instituții – SPO), în timp ce în cadrul AP 3 (Creșterea adaptabilității lucrătorilor și a întreprinderilor), sprijinul extern a fost utilizat permanent în 8,3% dintre cazuri și, din nou în 8,3% dintre cazuri, sprijinul extern a fost utilizat deseori. Astfel, a existat o diferență de practică între beneficiarii proiectelor contractate deși, per ansamblu, utilizarea sprijinului extern a fost limitată.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 42: Intervalul semnificativ de timp derulat între depunerea cererii de finanțare și contractare a avut consecințe negative asupra beneficiarilor proiectelor contractate?**

Perioada semnificativă scursă între depunerea cererii de finanțare și contractare a avut consecințe negative asupra beneficiarilor proiectelor contractate? %							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total în cadrul PO %
Da	45,3	56,9	46,7	50,0	50,0	47,2	49,2
Nu	54,7	43,1	53,3	50,0	50,0	52,8	50,8

Conform celor demonstrate în capitolul anterior, deseori a existat un decalaj semnificativ între depunerea cererii de finanțare și aprobarea finală a acesteia și un decalaj ulterior și până la etapa de contractare. Pe baza sondajului întreprins în rândul proiectelor contractate, știm că perioada medie dintre depunerea cererii de finanțare și aprobare în urma evaluării în cazul proiectelor contractate a fost de 27 de săptămâni în cazul tuturor AP și, deci, i-am întrebat pe beneficiari dacă acest fapt le-a provocat probleme speciale în implementarea proiectelor. Conform celor arătate în Tabelul 42 de mai sus, în aproape 50% dintre cazuri, întârzierile au avut consecințe negative. Această problemă a fost ridicată și în cadrul sesiunilor de tip focus-grup iar beneficiarii au menționat o serie de probleme printre care, de exemplu, plecarea personalului, circumstanțe schimbate pentru membrii grupului țintă sau modificarea situației financiare a beneficiarului și/sau partenerilor datorată unor noi angajamente.

Intervine o serie de probleme în ceea ce privește decalajul dintre depunerea cererii de finanțare și aprobarea dată în urma evaluării/selecției. Pe de o parte, conform celor arătate mai sus, sistemul sau abordarea s-au modificat ocazional, mai ales prin eliminarea funcției de evaluare din cadrul OI-urilor și introducerea evaluatorilor independenți. În cadrul interviurilor noastre cu OI-urile, acestea erau, în general, de părere că aceasta a fost o schimbare inutilă și multe persoane au afirmat că rata de contestații înaintate de către solicitanții dezamăgiți a crescut ca urmare a trecerii evaluării de la OI-uri la evaluarea „independentă”. Totuși, reiese de asemenea, că în cadrul procesului, aspectul legat de evaluare nu a constituit cauza întârzierilor semnificative arătate mai sus – mai degrabă, întârzierile s-au petrecut la nivelul AM urmare a capacității reduse de procesare a recomandărilor evaluatorilor (indiferent dacă acestea erau din interiorul sau exteriorul sistemului) și de luare a deciziei finale de selecție





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

(această tendință/impuls spre centralizarea întregului proces de luare a deciziilor este, de asemenea, comentată în altă secțiune a raportului).

Îndreptându-ne atenția spre rezultatele generate de procesul de evaluare și de selecție, remarcăm observațiile făcute în cadrul Auditului de Sistem al Comisiei efectuat în 2009, în cadrul căruia auditorii au remarcat rata foarte mare de respingere a cererilor (deși au avut loc în cadrul unei singure cereri de proiecte (23)) și ceea ce aceștia au numit condiții birocratice excesive, cum ar fi nedivulgarea identității beneficiarului, care, conform declarațiilor acestora, „favorizează greșelile din partea beneficiarilor și poate duce la respingerea proiectelor cu un potențial ridicat de calitate”. Auditorii au recomandat ca AM să înlăture condițiile birocratice inutile astfel încât „calitatea” să primeze față de „formă”.

Analiza noastră confirmă rata ridicată de respingere a propunerilor de proiecte în cadrul sistemului. De fapt, Tabelul 43 de mai jos indică o rată a succesului în etapa de contractare de doar 38,3% (luând în considerare valoarea tuturor celor 617 contracte semnate până la data de 23.04.2010, prin raportare la valoarea finanțării puse la dispoziție prin intermediul celor 77 de cereri de propuneri de proiecte) în cadrul programului până la 23.04.2010 (adică alocarea a 38,3% din valoarea totală a fondurilor alocate, remarcând diferențele semnificative dintre și în cadrul diferitelor DMI). Datele din Tabelul 43 sunt elaborate pe baza datelor stocate în bazele de date relaționale, cuprinzând informații privind implementarea pe care le-am întocmit pentru evaluare.



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 43: Bugetul și cererile de propuneri de proiecte<sup>83</sup> în funcție de DMI, rata de succes la contractare și estimarea nr. de cereri de propuneri de proiecte necesare pentru a absorbi bugetul disponibil**

DMI	Finanțare publică (UE + contribuție națională) [EUR]	Numărul de cereri de propuneri de proiecte (diferite) lansate	Bugetul alocat în funcție de cereri de proiecte [EUR]	Bugetul mediu pe cereri de propuneri de proiecte în funcție de DMI [EUR]	Minimum de cereri de propuneri de proiecte necesare	Cererile de propuneri de proiecte rămase	Rata de absorbție a cererilor de propuneri de proiecte în funcție de contractare *	Numărul ponderat de cereri de proiecte necesare	Numărul ponderat de cereri de proiecte rămase
I	II	III	IV	V = IV/III	VI = II/V	VII = VI-III	VIII	IX = VI/VIII	X = IX-III
1.1	170.957.951	4	111.845.741	27.961.435	6,1	2,1	55,5%	11	7
1.2	122.112.822	4	134.484.408	33.621.102	3,6	-0,4	33,3%	11	7
1.3	191.155.516	4	206.051.518	51.512.879	3,7	-0,3	27,5%	13	9
1.4	172.365.231	4	125.589.745	31.397.436	5,5	1,5	28,6%	19	15
1.5	335.197.294	6	139.188.512	23.198.085	14,4	8,4	201,1%	7	1
2.1	201.127.040	5	131.844.028	26.368.806	7,6	2,6	29,0%	26	21
2.2	214.535.465	4	171.945.136	42.986.284	5,0	1,0	15,9%	31	27
2.3	575.734.679	4	231.363.299	57.840.825	10,0	6,0	11,6%	86	82
3.1	162.470.458	3	98.162.416	32.720.805	5,0	2,0	46,1%	11	8
3.2	269.515.210	5	161.990.608	32.398.122	8,3	3,3	41,2%	20	15
3.3	87.670.743	4	64.056.674	16.014.169	5,5	1,5	63,4%	9	5
4.1	151.962.277	4	82.756.605	20.689.151	7,3	3,3	18,9%	39	35
4.2	83.579.442	4	48.311.249	12.077.812	6,9	2,9	27,2%	25	21
5.1	186.613.442	4	157.567.568	39.391.892	4,7	0,7	10,1%	46	42
5.2	356.742.602	5	290.260.747	58.052.149	6,1	1,1	26,5%	23	18
6.1	420.570.625	4	264.078.340	66.019.585	6,4	2,4	18,3%	35	31
6.2	93.524.254	3	45.434.727	15.144.909	6,2	3,2	75,0%	8	5
6.3	73.177.863	3	39.330.242	13.110.081	5,6	2,6	128,7%	4	1
6.4	56.735.244	3	45.039.005	15.013.002	3,8	0,8	1,0%	396	393
	<b>3.925.748.158</b>	<b>77</b>	<b>2.549.300.569</b>	<b>33.107.800</b>	<b>118,6</b>	<b>41,6</b>	<b>38,3%</b>	<b>310</b>	<b>233</b>

\* Rata de absorbție ia în calcul toate cele 617 contracte semnate până la data de 23.04.2010 și compară suma totală a finanțării publice disponibile cu volumul financiar efectiv al cererii respective de propuneri de proiecte

Tabelul 43 prezintă o simplă comparare a cererilor de propuneri de proiecte lansate până la sfârșitul anului 2009, grupate în funcție de DMI. Tabelul indică finanțarea alocată pentru fiecare DMI (total finanțare publică, în EURO) și, în cadrul acesteia, fondurile alocate

<sup>83</sup> Numărul cererilor de propuneri de proiecte lansate în perioada de referință este de 98, inclusiv 3 grupuri de cereri de propuneri de grant (nr. 25, 26 și 30 pentru DMI-urile 3.1, 3.2 și respectiv 5.1)



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

cererilor de propuneri de proiecte din cadrul DMI (EURO), un calcul al „dimensiunii” medii a cererilor și un calcul al numărului de astfel de cereri necesar pentru absorbția completă a bugetului disponibil, dacă fiecare cerere ar avea o rată de alocare/angajare a fondurilor de 100%. Apoi am arătat **nivelul efectiv de contractare atins până la data de 23.04.2010** și un calcul al ratei de absorbție în acest stadiu, prin raportare la volumul de apeluri. În baza acestei „rate de succes”, calculăm numărul de cereri de propuneri de proiecte necesar pentru absorbția fondurilor disponibile. O analiză sumară a Tabelului 43 și a tabelelor furnizate în Anexa 15<sup>84</sup> arată următoarele:

- Un total de șaptezeci și șapte (77) de cereri de propuneri de proiecte au fost lansate, cu o valoare ce depășește 2,549 mld Euro (>10 miliarde lei)<sup>85</sup>. Cererile au fost lansate în cadrul tuturor DMI-urilor, cu o valoare medie mai mare de,130 milioane lei per cerere de propuneri de proiecte, numărul mediu de cereri de propuneri de proiecte pe DMI fiind de patru (4). Cel mai mare volum al resurselor alocate a fost lansat în cadrul DMI 5.2 (>290 mil. euro / cca.1.139 mld. lei) iar cel mai mic a fost în cadrul DMI 6.3 (doar > 39 mil. euro / cca.152 mil. lei);
- Anexa 15 prezintă un total de 5.989 de cereri de finanțare și situația acestora la sfârșitul lunii decembrie 2009<sup>86</sup> la nivelul DMI-urilor, cu o variație semnificativă a numărului efectiv de cereri de finanțare la nivelul de DMI-uri. De exemplu, în cadrul DMI 3.2, au fost depuse în total 1.275 de cereri de finanțare care depășeau valoarea de 4,655 miliarde lei sau 744% față de disponibil (626 milioane lei). În cadrul DMI 6.2, au fost transmise în total 202 de cereri cu o valoare de 2,383 de miliarde de lei sau 1.358% din cele 175,4 milioane de lei oferite. În total, cele 5.989 de cereri primite au atins valoarea aproximativă de 34,6 miliarde de lei sau 345,18% din bugetul disponibil (peste 10 miliarde de lei) în cadrul celor 77 de apeluri.
- Dintre cele 5.989 de cereri primite, 3.130 de cereri (>52% din numărul total primit) au fost respinse, cu o valoare estimată de peste 16 miliarde de lei. Alte 1.023 de cereri

---

<sup>84</sup> Anexa 15 prezintă un tabel mai detaliat care oferă numărul de cereri de finanțare înaintate per DMI și volumul/valoarea financiară a solicitărilor în funcție de stadiul acestora (de exemplu, aflate în stadiul inițial de depunere, în curs de evaluare sau de contractare) până la sfârșitul anului 2009.

<sup>85</sup> Spre comparație: Bugetul total disponibil pentru AP1-6 este de aproape 4 mld. euro.

<sup>86</sup> Data limită pentru datele exportate din ActionWeb pentru evaluare



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

(17% din total) se aflau încă în etapa de evaluare/ selecție. Din totalul de 5.989 de cereri din cadrul tuturor DMI-urilor, un număr total de 475 (cca. 8%) a trecut cu succes de procesul de selecție, însă nu sunt contractate încă (estimate la 2,737 miliarde de lei). Nouăzeci și nouă (99) de proiecte cu o valoare de aproximativ 220 milioane de lei au fost plasate pe lista de rezervă.

- În sfârșit, dintre cele 5.989 de cereri transmise, un total de 508 (cca. 8,3% din total) a fost contractat înainte de sfârșitul anului 2009, cu o valoare totală de aproximativ 2,431 miliarde de lei reprezentând aproximativ 7% din valoarea tuturor cererilor de finanțare.<sup>87</sup>

**Anexa 15** prezintă un tabel ce detaliază numărul de cereri de finanțare transmise în funcție de DMI și tipul cererii (grant, ajutor de stat sau proiect strategic) și volumul financiar/valoarea cererilor de finanțare în funcție de stadiul acestora (de exemplu, aflate în stadiul inițial de depunere, în curs de evaluare sau de contractare) până la sfârșitul lui 2009. O analiză sumară a tabelelor arată următoarele:

- în cadrul proiectelor de grant au fost lansate cereri de propuneri de proiecte cu o valoare totală de 1,161 miliarde de lei și o valoare medie de cca. 31 milioane de lei;
- în cadrul proiectelor de tip ajutor de stat au fost lansate cereri de propuneri de proiecte cu valoarea totală de 527 milioane de lei și valoarea medie de cca. 86 milioane de lei; iar
- în cadrul proiectelor strategice au fost lansate cereri de propuneri de proiecte cu valoarea totală de 8,336 miliarde de lei și valoarea medie de cca.154 milioane de lei.

Analiza în continuare a datelor arată următoarele:

- În cadrul cererilor de propuneri pentru proiectele de grant a fost primit un total de 2.228 de cereri de finanțare cu valoarea totală de peste 3 miliarde de lei sau 266% din

---

<sup>87</sup> Acest fapt evidențiază unele incoerențe între ActionWeb și tabelul de contracte din cadrul Direcției de Contractare. Conform celui de-al doilea, numărul de contracte semnate până la sfârșitul lui 2009 a fost de 520, cu o finanțare totală de 2.644.097.680 – ceea ce indică probleme de actualizare a ActionWeb cu cele mai recente stadii ale proiectelor care, de fapt, nu sunt gestionate prin ActionWeb. Pentru evitarea acestor incoerențe și inconsecvențe, trebuie făcută diferența clară între datele ActionWeb și datele privind proiectele pe măsură ce acestea trec la stadiile următoare ale procesului, dincolo de evaluare, selecție și respingere.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

bugetul disponibil anunțat prin intermediul cererilor de propuneri . Cele 1.593 (71%) de cereri de proiecte de tip grant respinse au avut valoarea totală de aproape 2 miliarde de lei (sau puțin sub 66% din valoarea totală a tuturor cererilor de finanțare pentru proiecte de grant). Aproximativ 109 (cca.4%) proiecte având valoarea totală puțin peste 142 de milioane de lei (sau 4% din valoarea tuturor cererilor) au trecut de etapa de evaluare și au fost selectate, însă nu sunt contractate încă. Șaptezeci și cinci de proiecte au fost plasate pe lista de rezervă și, în cele din urmă, au fost contractate 308 proiecte de tip grant cu valoarea de cca. 369 milioane de lei. Acestea reprezintă aproximativ 14% din toate cererile de finanțare de tip grant depuse și 12% din valoarea tuturor cererilor.

- În cadrul celor șase cereri de propuneri pentru **proiecte de tip ajutor de stat** au fost primite în total 785 de cereri de finanțare cu valoarea totală depășind 607 milioane de lei sau 115,22% din bugetul disponibil anunțat. Aproximativ 114 cereri (14% din total) cu valoarea totală de peste 74 milioane de lei au fost respinse în etapa de evaluare. Alte 166 de cereri (21%) sunt selectate dar au stagnat la sfârșitul anului 2009, valoarea totală a acestora fiind de peste 121 milioane de lei, reprezentând cca. 20% din valoarea tuturor cererilor. Unsprezece (n=11) cereri în valoare de cca. 8,4 milioane lei se află pe lista de rezervă și, până în prezent și conform datelor pe care le avem la dispoziție, **până la sfârșitul anului 2009 nu fuseseră contractate proiecte de tip ajutor de stat.**
- În cadrul cererilor de propuneri pentru **proiecte strategice** a fost primit un total de 2.976 de cereri de finanțare cu valoarea totală de aproape 31 de miliarde de lei sau 371% din bugetul disponibil în cadrul cererilor de propuneri de proiecte. Aproximativ 344 de cereri (cca. 12%) cu valoarea de aproape 3,5 miliarde de lei au fost transmise în format electronic și nu au mai fost procesate. Alte 794 de proiecte (cca. 27% din toate cererile) cu valoarea de aproape 8,7 miliarde de lei se aflau încă în curs de evaluare/ selecție iar 1.423 (cca. 24% din total) de cereri de finanțare au fost respinse, acestea având valoarea totală de cca.14 miliarde de lei. Treisprezece (13) proiecte cu valoare de cca. 121 milioane de lei se aflau pe lista de rezervă și, în sfârșit, 200 de proiecte (cca. 7% din totalul cererilor de proiecte strategice) în valoare de peste 2 miliarde de lei (cca. 8% din valoarea tuturor cererilor de finanțare de proiecte



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

strategice) au fost contractate.

Pentru a înțelege impactul ratelor de absorbție relativ scăzute atinse până în prezent dat fiind numărul relativ mic de proiecte contractate până în prezent, am efectuat o serie de calcule care demonstrează amploarea și profunzimea problemelor de implementare cu care se confruntă managerii POS DRU și care ridică probleme privind procesele de depunere, de evaluare și de selecție, după cum urmează:

- Până în prezent, rata totală de succes din punct de vedere al fondurilor absorbite dacă luăm în considerare proiectele contractate până la sfârșitul lui aprilie 2010 pentru cele 77 de apeluri este de cca.38,3% - la această rată de succes, ar fi nevoie de un total de 310 cereri de propuneri de proiecte (încă 233 de cereri de propuneri de proiecte sau de trei ori numărul cererilor de propuneri de proiecte lansate până acum) pentru a absorbi toate fondurile POS DRU disponibile până la sfârșitul perioadei de programare – din punctul nostru de vedere pare nerealist și, cel mai probabil, o sarcină imposibilă.

Analiza de mai sus a datelor până la sfârșitul anului 2009 sugerează următoarele:

- există un nivel crescut de interes în rândul potențialilor beneficiari de proiecte față de fondurile disponibile prin POS DRU – indicator pozitiv care sugerează, cel puțin, un efort bine orientat, de creștere a nivelului de conștientizare;
- toți actorii interesați (inclusiv, de exemplu, solicitanții, OI-urile și AM) au investit resurse considerabile de timp și efort în sistem și în reacția la sistem;

#### **cu toate acestea**

- date fiind efectele limitate până în prezent (conform celor demonstrate de nivelurile scăzute de aprobare și de contractare prin raportare la volumul de cereri de finanțare din punct de vedere numeric și financiar și la nivelul ridicat de respingere), este clar că intervin probleme grave de eficacitate a sistemului – un efort considerabil depus de atât de multe părți pentru atât de puține rezultate.
- Dincolo de faptul că solicitanții (atât cei acceptați, cât și cei respinși) au considerat că procesul de aplicare este corect și că mulți au apreciat că procesul ulterior de evaluare și selecție este unul corect și transparent, se ridică o serie de probleme privind procesul în sine.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

În primul rând, conform celor menționate în altă secțiune a acestui raport, distincția dintre proiectele strategice și de grant este una artificială. Părerea generală a celor cu care am intrat în contact pe parcursul evaluării este că nu există nicio diferență efectivă între cele două tipuri de proiecte din punct de vedere al conținutului strategic – unele sunt pur și simplu mai consistente decât altele și abordează două sau mai multe regiuni (ceea ce, de multe ori, poate însemna, de fapt, două județe aflate la granița dintre regiuni). În acest sens, organizarea cererilor de propuneri de proiecte, primirea cererilor de finanțare și evaluarea lor sub acest aspect sunt artificiale, din punctul nostru de vedere și presupune un nivel inutil de complexitate administrativă în această privință.

În al doilea rând, date fiind amploarea efortului de ansamblu (pentru a include întregul aparat de funcționare a programului și timpul alocat de către toți solicitanții) și rezultatele limitate din partea sistemului, din punctul de vedere al proiectelor contractate și/sau aprobate și contractate, împreună cu riscul pe care îl comportă în privința ratelor generale de absorbție, considerăm că bazarea în întregime pe cereri de propuneri de proiecte deschise cu limite specifice pentru valoarea respectivelor propuneri, mai ales într-un mediu în care managerii programului (la toate nivelurile) și potențialii solicitanți se confruntă cu o curbă abruptă de învățare este inefficientă.

Din punctul nostru de vedere, este necesară o schimbare semnificativă în cadrul proceselor de depunere/ evaluare/ selecție în vederea realizării unei focalizări strategice, a creșterii gradului de absorbție și, în cele din urmă, în vederea generării rezultatelor necesare pentru dezvoltarea capitalului uman în România. Asupra acestui aspect am insistat în cadrul concluziilor cuprinse la sfârșitul acestui capitol.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

#### 4.4 Sub-activitatea 1.3.3

*(a) În ce măsură monitorizarea proiectelor furnizează informațiile necesare monitorizării la nivel de program?;*

*(b) În ce măsură sistemul de monitorizare la nivel de program răspunde nevoilor de raportare specifice POSDRU? Și*

*(c) În ce măsură beneficiarii POSDRU înțeleg clar și uniform indicatorii de monitorizare POSDRU?*

##### 4.4.1 Introducere

Pentru a aborda această sub-activitate ne-am concentrat asupra verificărilor de conformitate și de coerență privind cele două niveluri de monitorizare și de raportare în cauză (adică, la nivel de sistem per ansamblu și la nivelul beneficiarilor) pe care le-am completat cu informații suplimentare colectate prin intermediul sesiunilor de tip focus-grup cu beneficiarii proiectelor, precum și cu informațiile strânse în cadrul interviurilor cu actorii interesați și cu personalul responsabil cu monitorizarea și cu raportarea din cadrul AM/ OI și, în sfârșit, cu răspunsurile la întrebările relevante adresate prin intermediul sondajului nostru în rândul beneficiarilor proiectelor contractate.

Așa cum am afirmat și mai devreme în acest raport, observăm un nivel clar de interacțiune între răspunsul la întrebările de mai sus și răspunsurile la alte întrebări deja adresate în cadrul criteriilor de Relevanță și Eficiență.

##### 4.4.2 Constatări

În ceea ce privește modul în care *sistemul intern de monitorizare la nivelul proiectului furnizează informațiile necesare monitorizării programului* în ansamblul său, am constatat că proiectele tind să colecteze un volum semnificativ de date. De exemplu, beneficiarii proiectelor trebuie să colecteze date referitoare la o gamă largă de caracteristici ale participanților la intervenții de orice fel (Anexa 11 la Ghid – Registru grup țintă beneficiari.xls) și trebuie să le pună la dispoziție pentru verificările la fața locului și să le





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

transmită, aceasta fiind una dintre multiplele cerințe asociate unei cereri de rambursare. În acest sens, beneficiarii colectează date privind vârsta, sexul, nivelul de studii anterior și alte caracteristici ale participanților, precum și informații de identificare: numele și date de contact, inclusiv județul și localitatea.

Totuși, acestor date le lipsesc orice informații privind date de intrare sau de ieșire ale participanților precum și orice alte date referitoare la realizările participanților (sau, de exemplu, motive ale abandonului). Lipsa datelor privind începutul sau sfârșitul/datele de intrare sau ieșire, perioade acoperite, schimbări de situații etc., reprezintă în general, un punct sensibil al tuturor sistemelor de colectare de date – în special în ceea ce privește tabelele interne la nivel de AM, utilizate în principal pentru controalele contractuale și financiare. Remarcăm că astfel de informații prezintă maximă importanță pentru orice raportare regulată și exhaustivă, asupra progresului înregistrat; așa cum am menționat mai sus AM este conștientă de acest aspect și a luat în decursul anului 2010 măsurile necesare în vederea remedierii deficiențelor identificate prin ”Instrucțiunea 30” și dezvoltarea actuală a unui sistem eficace de management al informațiilor.

Un exemplu elocvent în acest sens poate fi observat în tabelul „centralizator” al indicatorilor: acest tabel are o coloană aferentă datei de aprobare în cazul rapoartelor tehnice și financiare („Data aprobării RTF”), aceasta fiind, însă, o informație cu totul redundantă în contextul monitorizării valorilor indicatorilor consolidați la nivel de DMI sau PO; pe de altă parte, tabelul nu conține niciun indiciu privind perioada aferentă rapoartelor din sistem, în ciuda faptului că aceste informații sunt indispensabile unei utilizări adecvate a datelor în cauză.

În ciuda faptului că proiectele generează și furnizează date destul de detaliate, la nivel de program, indicatorii de realizare imediată și de rezultat sunt raportați fără a se mai face referiri explicite la aceste date detaliate. Se pare că aceste date mai detaliate privind participanții sunt în principal folosite pentru respectarea cerințelor RAI și ale Anexei XXIII și pentru a fi compilate utilizând „centralizator anexa 23.xls” din Anexa 3 și nu în scopul actualizării periodice și managementului de program.

În cadrul formatelor standard pentru tabelul „Baza de date indicatori”, este introdusă o



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

„categorie de acțiuni” ca sub-categorie a fiecărui DMI, deși nu se face referire nicăieri în altă parte la acest lucru și, prin urmare, nu este clar cum sunt aceste „acțiuni” atribuite proiectelor (anume, care este/ sunt criteriul/ criteriile folosite în acest sens), și nici nu se clarifică modul în care vor fi utilizate în continuare. În acest sens, celor 19 DMI le-au fost atribuite patrusprezece categorii – în majoritatea cazurilor (14 DMI), fiecărui DMI îi revine o singură categorie de acțiuni, iar în 5 cazuri – câte două.

**Tabelul 44: Categoriile de acțiuni**

1	Acces pe piața muncii (utilizat de 4 ori)
2	Cercetare post-doctorală
3	Dezvoltarea capacității reprezentanților societății civile
4	Dezvoltarea rețelelor și parteneriatelor cu reprezentanții societății civile
5	Formare profesională continuă (utilizat de 5 ori)
6	Implementarea economiei sociale
7	Învățământ pre-universitar
8	Învățământ superior
9	Măsuri corective pentru părăsirea timpurie a școlii
10	Măsuri preventive pentru părăsirea timpurie a școlii
11	Programe doctorale
12	Serviciul Public de Ocupare (se aplică în 2 DMI-uri din cadrul AP4)
13	Sustenabilitate zone rurale
14	Tranziția de la școală la locul de muncă

Deși nu sunt utilizate, în aparență, în altă parte, aceste categorii reprezintă evident o încercare de a concentra sau clasifica informațiile care depășesc, altfel, sfera DMI-urilor luate individual.

În schimb, ceea ce se folosește, de fapt, este un sistem cu 270 de indicatori livrat cu tabelul Centralizator (actualizat până la data de 30.06.2010) conform tipurilor de activități (lista indicatorilor și alocarea se regăsește în Anexa 16) după cum urmează:

- Axați pe participanți individuali (împărțiți mai departe pentru a include subcategoriile femei și populația romă);
- Axați pe organizații;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- Axați pe sisteme.

Tabelul 45 prezintă 270 de indicatori distribuiți într-un mod destul de dezechilibrat la nivelul DMI-urilor (de la 7 la 23 de indicatori în funcție de DMI):

***Tabelul 45: Numărul de indicatori de resurse, de realizare imediată și de rezultat definiți la nivelul PO sau DCI (indicatori suplimentari)***

DCI	De Resurse	De realizare imediată	De rezultat	TOȚI
1.1	5	8	8	21
1.2		4	7	11
1.3		7	5	12
1.4		7	7	14
1.5	1	3	8	12
2.1	1	6	4	11
2.2	2	6	5	13
2.3	1	6	5	12
3.1	4	6	1	11
3.2	5	12	4	21
3.3	4	1	4	9
4.1	1	5	8	14
4.2	1	3	6	10
5.1	4	6	12	22
5.2	4	11	8	23
6.1		9	6	15
6.2		11	10	21
6.3		4	7	11
6.4		4	3	7
	<b>33</b>	<b>119</b>	<b>118</b>	<b>270</b>

Subsetul principal de 123 de indicatori se referă la sprijinul pentru beneficiari finali, urmat de cei 45 care se referă la dezvoltarea de sisteme și 18 care se referă la sprijinul acordat organizațiilor:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 46: Numărul de indicatori care se referă la sprijinul pentru beneficiari finali în funcție de DMI**

DMI	De Resurse	De realizare imediată	De rezultat	TOȚI
1.1		5	1	<b>6</b>
1.2		1	1	<b>2</b>
1.3		7	3	<b>10</b>
1.4		2	2	<b>4</b>
1.5		2	1	<b>3</b>
2.1		4	2	<b>6</b>
2.2		6	3	<b>9</b>
2.3		5	1	<b>6</b>
3.1	1	6		<b>7</b>
3.2		7	1	<b>8</b>
4.2		2	1	<b>3</b>
5.1		6	8	<b>14</b>
5.2		11	4	<b>15</b>
6.1		7	2	<b>9</b>
6.2		10	6	<b>16</b>
6.3		3	2	<b>5</b>
	<b>1</b>	<b>84</b>	<b>38</b>	<b>123</b>

Analiza aceluși tabel „centralizator” cu referire la indicatorii de resurse și de realizare imediată indică următoarele rate generale de succes:

- 390<sup>88</sup> proiecte raportează în ceea ce privește sprijinul acordat persoanelor fizice – rezultatul este 12,8% sau în ceea ce privește indicatorii care se referă la femei, 18,4%.
- Rata generală de succes pentru indicatorii care se referă la sprijinirea/ dezvoltarea sistemelor este mult mai mică, de 0,2%<sup>89</sup>, pe baza a 212<sup>90</sup> proiecte care raportează pe

<sup>88</sup> Numărul efectiv este mai mare, însă nedeterminabil deoarece OI CENTRU a furnizat doar cifre agregate pentru DMI 3.1. și 3.2.

<sup>89</sup> În tabelul original multe dintre proiectele aflate în discuție au rate individuale de succes de 100%, dar cifrele absolute sunt de multe ori doar „1” – am menționat deja în altă parte a acestui raport faptul că defalcarea indicatorilor la nivelul de program pe proiecte individuale poate fi deosebit de înșelătoare.

<sup>90</sup> Numărul efectiv este mai mare, însă nedeterminabil deoarece ni s-au oferit numai cifre agregate pentru DMI 3.1 și 3.2 (OI Centru).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

indicatorii respectivi.

- În cele din urmă, indicatorii care se referă la sprijinirea organizațiilor (79 proiecte care raportează pe acești indicatori) au o rată de realizare de 0,3%.

Din păcate informația de mai sus nu contribuie la clarificarea problemelor de sistem, întrucât:

- Doar 419 proiecte din 520 contractate la sfârșitul anului 2009 sunt incluse (numărul de cazuri neraportate în totalurile raportate de OI CENTRU nu poate fi estimat);
- Unele proiecte din tabelul de bază pe care l-am primit de la AM au fost contractate după 31.12.2009 și, prin urmare, trebuie să presupunem că acestea sunt incluse într-o oarecare măsură în totalurile furnizate – am făcut corecturi corespunzătoare acolo unde a fost evident acest lucru;
- Datele nu au o perioadă de referință clară;
- Indicatorii de realizare imediată și de rezultat nu au specificate ținte intermediare, ci trebuie atinși „la un moment dat” în cursul ciclului de viață a proiectelor. Prin urmare, interpretarea oricărei rate de succes înainte de sfârșitul unui proiect este pur speculativă deoarece, spre exemplu, îndeplinirea indicatorului de realizare imediată s-ar putea petrece doar la finalul proiectului datorită naturii activității în cauză;
- Nu toți indicatorii au fost clasificați – mulți nu se potrivesc în schema de mai sus (de exemplu, parteneri transnaționali implicați în activități).

Prin urmare, tabelele indicatorilor disponibile în acest moment reprezintă o sursă mai puțin ideală pentru evaluarea programului.

Spre exemplu, am constatat că monitorizarea internă la nivel de proiect este capabilă să furnizeze date pentru a informa sistemul de monitorizare la nivel de program; cu toate acestea, așa cum am discutat mai devreme în acest raport, au fost identificate o serie de aspecte problematice ale sistemului de monitorizare al programului deoarece procesul de monitorizare este încorporat și subordonat controlului financiar, în loc să funcționeze în paralel cu acesta și să servească unui scop diferit, de exemplu, funcției de management și coordonare a programului operațional.

În cadrul capitolului Relevanță am abordat măsura în care proiectele contractate contribuie la



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

realizarea obiectivelor generale și specifice ale programului operațional și am dezbătut unele dintre aspectele care reies în legătură cu *sistemul de monitorizare și capacitatea sa de a îndeplini nevoile de raportare ale programului*. Astfel, am menționat că sistemul de monitorizare este legat de sistemul de control financiar și de rambursări și, prin urmare, nu operează neapărat ca ceea ce noi considerăm un sistem de monitorizare standard, deoarece, spre exemplu:

- Datele aferente monitorizării colectate prin exercițiul de rambursare nu sunt fixate pe o perioadă de timp dată (de exemplu, trimestrial sau semestrial). Acestea acoperă perioada de timp la care se referă cererea de rambursare și, prin urmare, perioade de timp definite în proiect referitoare la necesarul de flux de numerar la nivel de proiect. Din acest punct de vedere, ele nu sunt supuse unei agregări standardizate, regulate și comprehensive aferente unei perioade date de timp, în vederea facilitării proceselor de monitorizare și evaluare.
- Din această cauză calitatea procesului de raportare a AM către Comitetul de Monitorizare cu privire la activități, realizări imediate sau rezultate este mai puțin optimă (precizăm că, deoarece nu există indicatori de impact, acest tip sau nivel de raportare nu este posibil în acest moment).
- Este de altfel și cazul informațiilor relevante care nu sunt neapărat înregistrate în format electronic, deși pot fi disponibile pe format de hârtie (ex. perioada acoperită de un Raport Financiar și Tehnic, care însoțește cererea de rambursare).

Această lipsă de sincronizare reprezintă o problemă generală (și este legată de lipsa evidentă a corelării cu datele și perioadele de raportare, pe care am subliniat-o mai sus), și nu se referă doar la rapoarte tehnice, ci și la raportarea financiară și la alte colectări de date (de exemplu, internă). Lipsa de sincronizare nu împiedică doar obținerea unei documentații comprehensive, bazate pe indicatori și raportarea la nivel DMI/POS, dar reprezintă și un obstacol în calea unor previziuni financiare mai eficace.

Sistemului îi lipsește în mod evident eficiența și, pe baza observațiilor făcute aici și în alte părți ale raportului, părerea noastră este că se poate dovedi necesară înființarea unui al doilea tip/ flux de raportare obligatorie care nu este declanșată de nevoile, de la caz la caz, de flux de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

numerar ale beneficiarilor de proiecte, în baza calendarului de proiect sau cerințelor controlului financiar, ci este strict legată de nevoile de raportare generală la nivel de program. Pentru a realiza acest unii astfel de flux de raportare ar fi necesară definirea clară a perioadelor respective, în termeni de „dată de început” și „dată de sfârșit” și, de asemenea, un termen limită clar de depunere luând în considerare timpul necesar verificării plauzibilității și altor verificări care se dovedesc necesare. Vom reveni asupra acestui aspect în secțiunea de concluzii de mai jos.

Cerințele de raportare la nivel de PO sunt definite în cadrul reglementărilor Fondurilor Structurale, și anume regulamentul FSE și Anexa XXIII corespunzătoare a REGULAMENTULUI COMISIEI (CE) Nr. 1828/2006 (Regulament de Implementare), care specifică „Date despre participanții la operațiunile FSE în funcție de prioritate”. În ciuda comentariilor de mai sus cu privire la abordarea generală a funcției de monitorizare, putem confirma că lista datelor care trebuie livrate cu privire la participanți este întocmită cu acuratețe pentru a fi în conformitate cu Anexa XXIII menționată mai devreme și că tabelele corespunzătoare cuprinzând realizări imediate și rezultate care fac referire la indicatorii definiți în cadrul PO și DCI - cu toate rezervele pe care le avem cu privire la utilitatea lor curentă – ne-au fost puse la dispoziție de către AM spre a fi integrate în cadrul bazei de date pentru evaluare. De asemenea, informațiile generale despre proiecte sunt adecvate în ceea ce privește respectarea Categoriilor de coduri pe care le solicită Comisia în ceea ce privește RAI/RFI (pe baza părții C a Anexei II din regulamentul AM).

Deși nu există o cerință oficială de colectare a datelor pentru a stabili alocarea regională (în funcție de județ) a activităților și fondurilor cu scopul de a realiza o analiză a impactului investiției dispersate și legătura sa cu diferitele priorități și provocări regionale, suntem de părere că astfel de informații sunt esențiale. Cu toate acestea, ele nu sunt disponibile la ora actuală în sistem și creează o lacună semnificativă în informațiile necesare managementului de program. În sondajul nostru realizat cu beneficiarii proiectelor contractate, 222 de respondenți reprezentând aproximativ 10,6% din fondurile contractate până la în prezent, ne-au furnizat date cu privire la localizarea lor, ceea ce ne-a permis să prezentăm distribuția regională a proiectelor după cum apare ea în Tabelul 47 – acest tip de date trebuie să fie



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

colectat și colaționat/actualizat sistematic pentru a furniza informații importante, ce vor sta la baza politicilor și managementului programului operațional:

**Tabelul 47: Alocarea regională distinctă a proiectelor**

Regiune	Număr de proiecte	Suma costurilor eligibile
Nord-Est	36	57.768.032
Est	36	42.344.124
Sud-Muntenia	19	24.660.613
Sud-Vest Oltenia	27	32.477.172
Vest	24	27.964.127
Nord Vest	15	13.340.620
Centru	36	47.120.906
București-Ilfov	29	44.179.879
	<b>222</b>	<b>289.855.473</b>

*Sursa: Sondajul în rândul proiectelor contractate – datele oferite de către proiecte prin intermediul sondajului nostru sunt corelate cu datele contractuale primite din partea AM*

În legătură cu managementul datelor în sine, am descoperit că, în timp ce „coloanele de conținut” pentru proiectele care se referă la beneficiarii proiectelor sunt inserate în locul potrivit, structura datelor care trebuie raportate este de cele mai multe ori definită necorespunzător. Spre exemplu, managementul adecvat al trecerii/reportului înregistrat de participanți (anual) de la o perioadă de raportare la următoarea reprezintă o cerință firească la nivel de furnizare și procesare a datelor; cu toate acestea, am descoperit că nu este întotdeauna înțeles și gestionat corect – în anumite cazuri, participanții care apar într-un raport nu apar în următorul, cu toate că ei ar putea fi încă implicați în intervenția respectivă. În aceste cazuri, logica pare să fie aceea potrivit căreia fiecare raport furnizează informații despre schimbările intervenite doar în perioada de raportare, în comparație cu raportul depus anterior, și nu o situație (cumulativă) a raportărilor având la bază continuitatea.

Se întâmplă, de asemenea și ca structura raportării să suporte riscul numărării de două ori, sau de mai multe ori, a participanților, datorită faptului că grupurile țintă și indicatorii sunt definiți într-un mod extraordinar de complex. Luarea în considerație a multiplelor aspecte ale discriminării și dezavantajării pe piața muncii poate să opereze corect pentru raportarea la





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

nivel de proiect individual, însă poate duce rapid la confuzie atunci când se lucrează pe bază de date agregate. În acest sens, menționăm că definițiile indicatorilor pentru POS DRU au un nivel de complexitate și varietate, la nivelul tuturor domeniilor majore de intervenție, care crește riscul apariției unor astfel de neînțelegeri. Spre exemplu, în ActionWeb sunt 184 de definiții ale grupurilor țintă la nivel de DMI în combinație cu 19 DMI (+2 DMI pentru AT care nu sunt incluse aici) ceea ce conduce la o tabelare încrucișată efectivă de 724 de combinații (adică 724 de combinații reale bazate pe datele din ActionWeb, cu precizarea că nu toate DMI-urile (19) acoperă toate grupurile țintă (184)). Mai mult, pentru că multe definiții ale indicatorilor sunt foarte similare și pentru că sunt în mod obișnuit definite mai întâi ca cifre absolute și apoi sub forma procentajelor, se menține un risc suplimentar de confuzie. Subliniem faptul că aici este mai degrabă cazul unei probleme legată de ”cum” sunt colectate datele, decât de ”ce” date sunt colectate. În această privință, considerăm că este posibil și relativ ușor ca sistemul să fie re-aranjat astfel încât să se asigure un management și o analiză mai eficace dat fiind faptul că datele necesare există și sunt colectate, însă, așa cum s-a remarcat, sunt colectate și agregate într-o manieră mai puțin sistematizată și utilă.

Luând în considerație faptul că aplicații pot solicita finanțare în cadrul a diferite DMI-uri, acest fapt sugerează că personalul instituțiilor beneficiare care este responsabil pentru monitorizarea și raportarea la nivel de proiect, ca și omologii lor din OI-uri trebuie să fie calificați și instruiți corespunzător pentru a administra gradul de complexitate implicat. Situația este chiar și mai complexă datorită faptului că solicitanții pot defini ei înșiși în egală măsură, până la cinci indicatori/valori țintă de realizare imediată și de rezultate<sup>91</sup>.

Ca parte a sondajului nostru ***am adresat o serie de întrebări beneficiarilor de proiecte cu privire la sistemul de indicatori*** pentru a identifica care sunt opiniile lor în această privință. Rezultatele sunt rezumate în Tabelul 48 de mai jos:

---

<sup>91</sup>Aproximativ 83% dintre beneficiarii de proiecte contractate chestionați au spus că au depus o cerere de rambursare (care include implicarea în exercițiul de monitorizare) și, dintre ei, circa 33% au declarat că procesul este dificil. Pe durata sesiunilor de tip focus grup, participanții au detaliat preocupările lor în acest sens, făcând referire la volumul copleșitor de documente care trebuie elaborate și refăcute de nenumărate ori și la nivelul de verificare la care sunt supuși.



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013**Tabelul 48: Opiniile beneficiarilor proiectelor contractate cu privire la sistemul de indicatori**

Opiniile beneficiarilor proiectelor finanțate cu privire la sistemul de indicatori							
%							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total în cadrul PO %
<b>Cât de bine înțelegeți sistemul de indicatori pentru DMI în cadrul căruia ați depus o cerere de finanțare care a fost încununată de succes (în %)?</b>							
Foarte bine	50.0	33.8	37.0	20.0	31.8	21.6	36.7
Suficient	42,3	63,2	48,9	80.0	59.1	62.2	53.7
Nu prea bine	7,7	2,9	14,1	0,0	9,1	16,2	9,6
<b>Sistemul dvs. de monitorizare a proiectului generează date care răspund în mod adecvat indicatorilor relevanți la nivel de program sau DMI?</b>							
Da	92,6%	98,4%	93,8%	100,0%	97,5%	96,9%	95,5%
Nu	7,4%	1,6%	6,3%	0,0%	2,5%	3,1%	4,5%
<b>În cadrul procesului de elaborare a cererii de finanțare v-ați definit proprii indicatori, alții decât cei la nivel de program?</b>							
Da	72.6%	60.6%	68.7%	80.0%	70.0%	76.5%	69.1%
Nu	27,4%	39,4%	31,3%	20,0%	30,0%	23,5%	30,9%
<b>Sistemul dvs. de monitorizare a proiectului generează date care răspund în mod adecvat indicatorilor pe care i-ați definit dvs. în cadrul procesului de elaborare a cererii de finanțare?</b>							
Da	90,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	92,0%	96,3%
Nu	10,0%	0	0%	0	0%	8,0%	3,7%
<b>După părerea dvs., care este cel mai important tip de indicator?</b>							
Indicatori la nivel de program (care au fost definiți în Action Web)	91,2%	89,1%	90,7%	100,0%	92,7%	79,4%	89,6%
Auto-definit	7,4%	9,4%	9,3%	0,0%	4,9%	20,6%	9,4%
Nici unul dintre aceștia	1,5%	1,6%	0,0%	0,0%	2,4%	0,0%	1,0%



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Pe baza răspunsurilor de mai sus se poate vedea că deși mai mult de o treime dintre beneficiari (cca. 37%) spun că înțeleg sistemul de indicatori foarte bine, aproape 54% spun că îl înțeleg suficient, în timp ce aproape 10% spun că nu îl înțeleg prea bine. Având în vedere că 83% dintre beneficiari au înaintat deja o cerere de rambursare, acesta nu este un nivel prea convingător de răspuns. Acestea fiind spuse, beneficiarii sunt relativ empatici (cca. 96%) în ceea ce privește gradul în care sistemul lor de monitorizare a proiectului poate corespunde cerințelor indicatorilor. În ceea ce privește indicatorii auto-definiți, rezultatele de mai sus arată că 69% au ales această opțiune (invitați fiind să o facă prin intermediul procesului de depunere a cererii de finanțare) deși, cumva îngrijorător, puțin mai mult de 9% consideră că indicatorii auto-definiți sunt mai importanți decât indicatorii la nivel de program, sugerând cel puțin un nivel de decuplare între intenția strategică a abordării programării în cadrul FSE și părerile aceluia subgrup.

În plus față de aspectele globale pe care le-am identificat cu privire la sincronicitatea datelor, „privatizarea” datelor și conexiunile inutile dintre control și monitorizare, mai sunt și alte aspecte tehnice pe care dorim să le subliniem, în cele ce urmează. Mai întâi, în ceea ce privește seturile de date pe care le-am primit de la AM și OI-uri. O parte dintre informații a fost exportată direct din baza de date ActionWeb și celelalte părți au fost păstrate în tabele EXCEL de către direcțiile respective, sau, mai general, de către “unitățile” din cadrul AM. Tabelele ActionWeb au acoperit următoarele categorii:

- Solicitanți;
- Cereri de finanțare/Proiecte;
- Cereri de propuneri de proiecte;
- Valori specifice de referință pentru proiecte și indicatorii asociați;
- Defalcări bugetare pentru cererile de finanțare.

Tabelele AM/OI au făcut referire la:

- Contracte;
- Defalcările bugetare din contracte;
- Cereri de rambursare;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- Cereri de plată;
- Progresul tehnic al implementării.

Tabelele ActionWeb sunt coerente, cu toate că, așa cum s-a menționat anterior, au apărut unele probleme tehnice în legătură cu modalitatea de stocare a anumitor date, ca în cazul lipsei listelor-cheie predefinite care să se refere la localitățile de implementare a proiectului. Un aspect care a creat dificultăți echipei de evaluare se referă la lipsa controlului datelor solicitantului – cu fiecare cerere de finanțare, un solicitant poate introduce o nouă înregistrare în sistem pentru instituția sa. Atunci când se încearcă punerea la punct, spre exemplu, a unei analize a alocării fondurilor în funcție de solicitanți, aspectul menționat mai sus reprezintă o problemă reală pentru analiză, și, de asemenea, spre exemplu, creează probleme în ceea ce privește generarea listelor de adrese pentru cercetarea la fața locului (de exemplu, sesiuni de tip focus grup) sau sondaje/chestionare. În scopul acestei evaluări a fost necesară verificarea a 3.871 de înregistrări care au inclus multe înregistrări de probă introduse aparent în scopul instruirii (însă nemarcate ca atare), dar, de asemenea, și un număr semnificativ de înregistrări, în care același beneficiar/ solicitant apărea cu înregistrări multiple. Am redus în final cifra la 2.730 de identități unice (organizații), deși aceasta activitate a necesitat investirea unui volum mare de timp – diferitele greșeli de ortografie și prescurtări precum și utilizarea caracterelor românești și / sau latine ne-au îngreunat, de asemenea, munca.

În ceea ce privește tabelele AM puse la dispoziție, se ridică și problema “privatizării” la care s-a făcut referire în capitolul anterior. Principalele probleme pe care le-am găsit – și le-am găsit (în măsuri diferite) în toate fișierele puse la dispoziție – au fost:

- Lipsa conformității cu tipul de date – de exemplu, celule formatate pentru numere sau date calendaristice înregistrate ca text, fie prin formatare sau utilizarea separatorilor greșiți sau prin introducerea de spații adiționale. Acestea sunt greu de detectat, dar au consecințe, de exemplu, asupra calculării corecte a sumelor totale. Ca rezultat, a trebuit să verificăm efectiv fiecare celulă cu date pe care intenționăm să o utilizăm în baza noastră de date pentru a evita conflictul la import.
- În cadrul tabelor, câmpurile care făceau referire la date, de altfel, predefinite (cum ar fi coduri DMI sau numărul de identificare complex al contractului) nu au fost



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

introduse de obicei dintr-o listă cheie (utilizând opțiunea pentru a defini restricții de date pe baza listelor) ci reintroduse manual cu modificări (uneori intenționate) (de exemplu, introducerea spațiilor suplimentare pentru a face un cod mai lizibil, sau, pe de altă parte, greșeli de ortografie).

- Ca rezultat, multe informații care ar trebui să fie stocate doar o singură dată în sistem și apoi utilizate ca listă de referință au fost introduse repetat în tabele diferite sporind riscul incoerenței și incompatibilității datelor.
- Referințele la proiecte în cadrul unui tabel dat au fost făcute pe baza unor criterii diferite – fie a fost folosit numărul de identificare al proiectului (din ActionWeb) fie numărul contractului.
- Unele date specifice aparținând unui anume dosar nu au fost stocate într-un tabel unic, însă pot fi găsite în altă parte – de exemplu, codurile contractelor nu pot fi găsite în tabelul pentru contracte (care face referire la codurile de proiecte generate de ActionWeb), ci în lista cererilor de plată și anumite informații din cererea de rambursare au fost regăsite, de fapt, în tabelul cererilor de plată.
- În cadrul tabelelor nu sunt întotdeauna utilizate coloanele de verificare a sumelor și așa mai departe.

Acestea sunt doar câteva dintre problemele pe care le-am identificat în ceea ce privește managementul datelor. Acestea pot avea un efect profund asupra acurateței și autenticității datelor și a rapoartelor construite pe baza acelor date, și reprezintă o problemă reală pentru eficacitatea de ansamblu a sistemului<sup>92</sup>.

#### 4.5 Sub-activitatea 1.3.4

*În ce măsură iau în considerare beneficiarii temele și obiectivele orizontale ale POSDRU atunci când elaborează o aplicație/ cerere de finanțare și atunci când implementează proiectele?*

---

<sup>92</sup> Am furnizat AM un raport tehnic separat de evaluarea propriu-zisă care detaliază aspectele tehnice ivite.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

#### 4.5.1 Introducere

Măsura în care beneficiarii au luat în considerare temele și obiectivele orizontale ale POSDRU depinde de o serie de factori care includ, spre exemplu, nivelul de îndrumare oferită de AM/OI-uri în acest sens, accentul pus pe acestea în materialele de folosite la depunerea cererii de finanțare și ponderea relativă acordată răspunsurilor de către potențialii beneficiari în procesul de selecție. Nu știm să fi existat o abordare standardizată pentru monitorizarea acestor priorități orizontale, deși menționăm, în baza relației noastre cu OI-urile, că principiile orizontale sunt supuse regimului de monitorizare și sunt verificate prin vizite la fața locului și alte mijloace.

#### 4.5.2 Constatări

Pe baza presupunerii că gradul în care beneficiarii/ potențialii beneficiari ai proiectelor sunt dispuși să respecte spiritul priorităților orizontale se poate să fie influențat de măsura în care accentul cade pe prioritățile orizontale în cadrul documentației de programare și a celei asociate acesteia, am trecut în revistă o serie de documente și alte materiale care includ: Alcătuirea Comitetului de Monitorizare a POSDRU, Ghidurile Aplicantului (2008 și 2009); Formularul Cererii de finanțare – Anexa 4; Grila de selecție; Rapoarte Anuale de Implementare; Rapoarte Semestriale de Implementare; Rapoarte Tehnice de Implementare, Paginile web ale AM și OI-uri; și instruirea oferită beneficiarilor.

Pe baza acestei treceri în revistă am constatat că prioritățile orizontale sunt bine reprezentate și prezentate la nivelul implementării programului. Spre exemplu, reprezentanții agențiilor și organizațiilor relevante sunt prezenți în Comitetul de Monitorizare al POSDRU, precum Agenția Națională pentru Rromi, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, Agenția Națională pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați etc. Am descoperit, de asemenea, că în Ghidurile Solicitantului (proiecte de grant și strategice) principiul egalității de șanse este puternic reprezentat iar pentru “Alte teme orizontale” solicitanților li se cere să demonstreze contribuția clară a proiectului la cel puțin unul dintre obiectivele orizontale (dezvoltare durabilă, inovare și TIC, îmbătrânire activă, abordare inter-regională / transnațională), fiecare dintre acestea fiind clar definite. Anexa 4 a Formularului Cererii de finanțare precizează



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

solicitanților că vor fi punctați în funcție de obiectivele orizontale relevante. RAI-urile conțin capitole specifice dedicate “egalității de șanse” și “temelor orizontale” și sunt furnizate informații despre aspecte orizontale în funcție de DMI. Obiectivele orizontale formează o parte a conținutului instruirii pentru implementarea de proiecte oferită beneficiarilor în 2009.

Prin urmare, am constatat că beneficiarii au fost bine informați de către autorități despre importanța priorităților orizontale în PO.

**Tabelul 49: Răspunsurile oferite de către beneficiarii de proiecte finanțate referitoare la temele și obiectivele orizontale ale POS DRU**

Răspunsurile oferite de către beneficiarii de proiecte finanțate referitoare la temele și obiectivele orizontale ale POS DRU %							
	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total în cadrul PO %
<b>Cât de bine a reflectat propunerea dvs. de proiect temele și obiectivele orizontale ale POS DRU?</b>							
Foarte bine	66,2%	56,5%	65,2%	80,0%	56,8%	63,9%	62,6%
În mod adecvat	32,5%	43,5%	34,8%	20,0%	43,2%	36,1%	37,1%
Nu prea bine	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
<b>Cât de bine sunt reflectate temele și obiectivele orizontale POS DRU în proiectul dvs. pe parcursul implementării?</b>							
Foarte bine	61,0%	48,4%	63,6%	80,0%	55,6%	61,1%	58,8%
În mod adecvat	36,4%	51,6%	35,2%	20,0%	44,4%	38,9%	40,3%
Nu prea bine	2,6%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
<b>Proiectul dvs. se concentrează pe anumite teme și obiective orizontale?</b>							
Da	60,0%	52,7%	64,2%	80,0%	63,2%	77,4%	62,5%
Nu	40,0%	47,3%	35,8%	20,0%	36,8%	22,6%	37,5%
<b>Dacă proiectul dvs. se concentrează pe anumite teme și obiective orizontale, vă rugăm să le precizați</b>							
Egalitate de șanse	28,6%	71,4%	43,1%	50,0%	58,3%	66,7%	49,7%
Dezvoltare durabilă	26,2%	7,1%	21,6%	0,0%	20,8%	16,7%	19,1%
Inovare și TIC	28,6%	14,3%	23,5%	50,0%	16,7%	4,2%	20,2%
Îmbătrânire activă	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	0,6%
Trans-naționalitate	9,5%	7,1%	7,8%	0,0%	0,0%	4,2%	6,4%



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Răspunsurile oferite de către beneficiarii de proiecte finanțate referitoare la temele și obiectivele orizontale ale POS DRU %**

	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	AP 6	Total în cadrul PO %
Abordare inter-regională	7,1%	0,0%	3,9%	0,0%	4,2%	4,2%	4,0%

În cadrul sondajului nostru cu beneficiarii, am adresat o serie de întrebări cu privire la temele și obiectivele orizontale ale POSDRU, ale căror răspunsuri sunt detaliate în Tabelul 53 de mai sus.

Rezultatele sunt destul de uniforme în ceea ce privește AP și indică faptul că în aproximativ 60% din cazuri beneficiarii proiectelor au afirmat că cererea de finanțare și implementarea proiectului lor reflectă foarte bine prioritățile orizontale. În puțin peste 62% din cazuri beneficiarii au afirmat că proiectul lor se axează pe un anumit obiectiv orizontal. În acele cazuri, s-a pus accent pe următoarele obiective din cadrul PO:

- Egalitatea de șanse: 50%
- Inovare și TIC: 20% și
- Dezvoltare durabilă: 19%

În acest sens, există diferențe notabile între AP-uri, obiectivul egalitate de șanse înregistrând, de exemplu, un procent de 71% în ceea ce privește AP 2 și 67% în ceea ce privește AP 6, însă de numai aproximativ 28% în cadrul AP 1. În timpul interacțiunii noastre cu beneficiarii de proiecte în cadrul sesiunilor focus grup, participanții au declarat că au respectat obiectivele orizontale relevante deși în anumite cazuri participanții se refereau la un angajament mai degrabă „formal” decât la unul realmente asumat.

Nu toate obiectivele orizontale au fost tratate în aceeași măsură. Este cazul obiectivului „îmbătrânire activă” (care a fost abordat la nivel de PO, în mai puțin de 1% din cazuri, și deloc la nivelul AP 1-5) precum și al „abordării internaționale” (4%), Obiectivul „Transnaționalitate” înregistrează 6,4% la nivel de PO dar este abordat în special în cadrul AP 1 -3, și deloc în cadrul AP 4 și 5.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Datele colectate în cadrul sondajului nostru, efectuat la nivelul proiectelor contractate, sugerează așadar că în timp ce obiective precum Egalitatea de Șanse, Dezvoltarea Durabilă și Inovare și TIC , se regăsesc la nivelul fiecărei AP, Îmbătrânirea Activă, Abordarea Internațională și Transnaționalitatea sunt puțin sau deloc reprezentate la nivel de DMI. Datele colectate în cadrul sondajului nostru, efectuat la nivelul proiectelor contractate, sugerează așadar că în timp ce obiective precum Egalitatea de Șanse, Dezvoltarea Durabilă și Inovare și TIC , se regăsesc la nivelul fiecărei AP, Îmbătrânirea Activă, Abordarea Internațională și Transnaționalitatea sunt puțin sau deloc reprezentate la nivel de DMI.

#### **4.6 Sub-activitatea 1.3.5**

*Care sunt factorii/caracteristicile interne și/sau externe care au influențat/influentează/vor continua să influențeze implementarea POSDRU?*

Răspunsul la această întrebare ia în considerare efectiv toate elementele prezentate până în acest moment în raport, precum și alte aspecte pe care le-am conștientizat pe parcursul evaluării, în special prin intermediul interviurilor și al sesiunilor de tip focus grup.

Există o gamă largă de factori atât interni cât și externi care au influențat implementarea POS DRU în trecut, continuă să o influențeze în prezent și vor influența implementarea programului în viitor. Din motive asociate în principal cu dimensiunea raportului de evaluare, prezentăm aceste aspecte în forma unei liste simplificate mai jos și într-o formă tabelară mai detaliată în Anexa 17, cu precizarea că toate aspectele menționate sunt de o importanță deosebită în contextul POS DRU, meritând probabil să li se acorde mai mult spațiu decât este posibil în cadrul prezentului raport.

Din motive de rigurozitate, menționăm că prin „intern” înțelegem aspecte aflate sub controlul managementului de program iar prin „extern” înțelegem opusul (adică aspecte aflate în afara controlului direct al managementului PO).

În această privință, aspectele *Interne* esențiale care au influențat, continuă să influențeze și vor influența implementarea POS DRU sunt următoarele:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- Existența unui decalaj conceptual în cadrul AM în ceea ce privește managementul de program – AM gestionează la nivel micro programul operațional și făcând acest lucru pare a neglija intenția strategică a programului față de care are responsabilitatea principală;
- Tendința mai sus menționată de asigurare a unui micro-management este acompaniată de o obsesie a controlului care pare a rigidiza activitatea și realizările din interiorul programului operațional – MA este în final responsabilă nu numai pentru simpla contabilizare a cheltuielilor angajate, ci și pentru performanța la nivel de program, iar o accentuare exagerată a controlului afectează performanța de ansamblu și capacitatea AM de a facilita, promova și încuraja realizările.
- Comunicarea este slabă la nivelul întregului sistem, atât din punctul de vedere al nivelului cât și al tipului de comunicare între AM și OI-uri, între AM și Comitetul de Monitorizare și între autoritățile relevante și beneficiarii de proiecte.
- Alte probleme interne care sunt legate de, și posibil, stau la baza celor menționate mai sus includ: (i) lipsa relativă de experiență a echipei din AM în abordarea FSE și a unui program de acest nivel din punctul de vedere al dimensiunii și complexității; (ii) nivelul foarte ridicat al birocrăției, care pare a fi caracteristic multora dintre instituțiile administrației publice din România; și (iii) o lipsă generală de concentrare în sensul unei atitudini pro-active de rezolvare a problemelor (sistemul tinde să fie mai degrabă reactiv) și ceea ce pare a fi o lipsă inerentă de încredere între diferiții actori implicați în sistem.

Aspectele *Externe* esențiale care au influențat, continuă să influențeze și vor influența implementarea POS DRU sunt următoarele:

- Criza economică globală și impactul avut asupra finanțelor publice, a șomajului, sărăciei și altor aspecte dar și asupra capacității statului de a rezolva probleme care decurg din încercarea de a asigura niveluri corespunzătoare a serviciilor în educație și formare;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- “Cultura de suspiciune” care pare a exista în administrația publică românească în ceea ce privește posibila corupție, favoritismul politic și problemele asociate. Gradul, profunzimea și caracterul regulat al schimbărilor din componența structurilor de conducere din cadrul administrației ca urmare a alegerilor, aduc cu sine, de asemenea, un sentiment de nesiguranță și afectează continuitatea și dezvoltarea competențelor de bază;
- Lipsa generală de coordonare între diferiții agenți ai statului (de exemplu, Autoritatea de Audit, AM) care par a oferi îndrumări aflate în conflict, ce pot avea un impact negativ asupra performanței – acest aspect este îmbinat cu complexitatea și incoerența legislativă;
- Absența unei strategii integrate de dezvoltare a capitalului uman reprezintă o lipsă semnificativă în contextul implementării POS DRU – programul este „operațional” prin definiție și necesită un cadru strategic solid în care să opereze. Acest cadru nu este formalizat într-un mod adecvat;
- Capacitatea beneficiarilor pare a fi limitată iar experiența acestora în abordarea unui program operațional și a unor proiecte de dimensiunea și complexitatea celor asociate cu FSE, este limitată. Acest lucru afectează în mod clar performanțele cu toate că experiența acumulată pe parcursul actualei perioade de programare ar trebui să se dovedească utilă pentru viitor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## 4.7 Concluzii și recomandări: Eficacitate

În această secțiune prezentăm Concluziile și Recomandările specifice (Tabelul 50) asociate constatărilor de mai sus.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

**Tabelul 50: Concluzii și recomandări – Criteriul Eficacitate<sup>93</sup>**

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
1.3.1	<p>25 Campaniile de creștere a nivelului de conștientizare și lansările de cereri de propuneri de proiecte care le-au urmat sprijinite cu finanțare PHARE pe parcursul perioadei de referință pentru evaluare au generat un interes semnificativ la adresa programului operațional și un număr semnificativ de cereri de finanțare.</p> <p>Evenimentele de informare au fost, în general, bine primite, cu toate că, în baza sondajelor și sesiunilor de tip focus-grup pe care le-am organizat, acestea ar putea mai interactive iar funcționarii ar trebui să fie mai mult dispuși și mai bine poziționați pentru a interpreta ghidurile acolo unde apar probleme specifice pentru solicitanți și beneficiari.</p> <p>Se resimte o nevoie specifică de îmbunătățire a măsurilor de I&amp;P în zonele rurale unde infrastructură socială și administrativă</p>	<p>Utilizând bugetul de AT disponibil, AM ar trebui să organizeze o licitație pentru înființarea unei Unități Naționale de Asistență Tehnică împreună cu care să lucreze, iar OI-urile ar trebui să-și îmbunătățească în general nivelul și natura comunicării cu și sprijinul acordat potențialilor solicitanți și beneficiarilor (de exemplu, buletine informative în format electronic, ateliere de lucru, seminarii tematice, identificarea problemelor apărute, elaborarea studiilor de caz și identificarea de bune practici, promovarea inovării etc.)</p> <p>Delegarea de bugete și responsabilități</p>	<p>AMPOSDRU</p> <p>OI-uri</p>	M

<sup>93</sup> În tabelul de mai jos și în cele următoare care prezintă Concluzii și Recomandări, am inclus, de asemenea, și “ținta” recomandărilor formulate (adică instituția sau organizația responsabilă cu implementarea recomandării) și intervalul de timp (scurt, mediu, lung) în care ar trebui să aibă loc implementarea schimbărilor recomandate. În general, recomandările care urmează a fi implementate pe termen scurt presupun o implementare într-un interval de până la trei luni de la finalizarea raportului. Recomandările pe termen mediu ar trebui să fie implementate între șase până la nouă luni de la finalizarea raportului, iar recomandările pe termen lung ar trebui să fie implementate în decurs de un an, cu toate că, în anumite cazuri, “termenul lung” se poate extinde chiar și pe un interval de doi până la trei ani (de exemplu, în cazul recomandărilor care se referă la următoarea perioadă de programare).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii		Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
		<p>existentă este mai puțin dezvoltată decât în zonele urbane.</p> <p>OIR nu au control direct asupra bugetului de I&amp;P, acesta fiind gestionat la nivel central prin intermediul AM – această lipsă a unui control direct se pare că le-a diminuat capacitatea de a promova POS DRU în respectivele regiuni</p>	<p>(inclusiv bugete și responsabilități pentru I&amp;P) către OI-uri pentru AP/DMI relevante – a se vedea mai jos pentru mai multe detalii</p>		
26		<p>Aprecieri generală la adresa paginii de internet oficiale a FSE (<a href="http://www.fseromania.ro">www.fseromania.ro</a>) a fost una pozitivă, deși există loc de mai bine, în special în ceea ce privește structura site-ului care se poate dovedi destul de dificil de navigat. Se resimte, de asemenea, nevoia de actualizare și îmbunătățire, în general, a conținutului și, în special, de actualizare în timp real a paginii de întrebări și răspunsuri frecvent adresate.</p>	<p>Supunerea paginii oficiale de internet unui proces continuu de revizuire, îmbunătățire și actualizare.</p>	AMPOSDRU	<b>Continuu</b>
27		<p>Calitatea și utilitatea Ghidului Solicitantului pare să se fi îmbunătățit în timp; cu toate acestea, frecvența cu care au fost emise Corrigenda de la o cerere de propuneri de proiecte la alta a semănat confuzie și o serie de alte probleme în rândul solicitanților și indică o abordare mai degrabă de natură reactivă decât una planificată strategic față de procesul de implementare, lucru observat și în alte părți ale prezentului raport.</p> <p>Relația dintre Ghidurile Solicitantului (din etapa de depunere a cererii de finanțare) și etapa de contractare și monitorizare (Manualul Beneficiarului, instrucțiunile etc.) poate fi una prea</p>	<p>Revizuirea Ghidurilor Solicitantului (reținând faptul că o astfel de acțiune a fost întreprinsă pe parcursul anului 2010) ca urmare a și în contextul revizuirii strategice de ansamblu a rolului AM, în conformitate cu recomandările formulate în alte părți ale prezentului raport, în vederea asigurării utilității practice și a consecvenței îndrumărilor și consilierii oferite beneficiarilor.</p>		



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	puțin coerentă, generând confuzie și o serie de alte probleme pentru beneficiari (de exemplu, pe parcursul auditului). Recunoaștem că Ghidul este menit să ofere îndrumări și nu poate acoperi toate situațiile posibile și că schimbările frecvente i-au afectat gradul de utilitate. Pe de altă parte, recunoaștem, de asemenea, că ar fi imposibil să fie acoperite toate situațiile posibile prin intermediul vreunui document de tipul unui ghid și că beneficiarii trebuie, la rândul lor, să înțeleagă acest aspect fundamental.		AMPOSDRU	M
28	Facilitatea de tip birouri de asistență (Help-desk) nu a funcționat nici pe departe la un nivel optim. Răspunsurile la întrebări au tins să fie adevărate citate din ghiduri, de tipul unor copieri cuvânt cu cuvânt, care au oferit o interpretare limitată, în cel mai bun caz, a problemelor ridicate de solicitanți și mai ales de către beneficiarii proiectelor contractate. Există o nevoie clară de îmbunătățire a activității birourilor de asistență (Help-desk) și a altor modalități de sprijin pentru solicitanți și beneficiarii proiectelor contractate prin utilizarea unor exemple concrete, prin buletine informative, vizite de sprijin la fața locului și așa mai departe.	Utilizând bugetul de AT disponibil, AM ar trebui să organizeze o licitație pentru înființarea unei Unități Naționale de Asistență Tehnică împreună cu care să lucreze, iar OI-urile ar trebui să-și îmbunătățească în general nivelul și natura comunicării cu și sprijinul acordat potențialilor solicitanți și beneficiarilor (de exemplu, buletine informative în format electronic, ateliere de lucru, seminarii tematice, identificarea problemelor apărute, elaborarea studiilor de caz și identificarea de bune practici, promovarea inovării etc.)	AMPOSDRU	M
29	Pe baza rezultatelor sondajului nostru Omnibus, am concluzionat că persistă un nivel relativ redus de conștientizare cu privire la Fondurile Structurale în rândurile publicului larg, FSE acumulând cele mai scăzute procente (numai 19 (1,5%) din cele 1.240 de			



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<p>persoane participante la sondaj), POS DRU fiind reținut, în schimb, de doar 90 de persoane (7% din totalul celor care au luat parte la sondaj).</p> <p>Potrivit rezultatelor sondajului Omnibus, utilizarea televiziunii în scop publicitar pare a fi modalitatea cea mai eficace de a ajunge la și de a informa publicul general cu privire la disponibilitatea și obiectivele IS în România.</p>	<p>Asigurarea de campanii permanente de informare care să informeze potențialii solicitanți și publicul larg asupra disponibilității finanțării, scopurilor acestora și traseelor și mijloacelor prin care această finanțare poate fi accesată.</p>	AMPOSDRU	Continuu
1.3.2	<p>30 În urma cercetării întreprinse, putem trage următoarele concluzii: procesul de depunere a cererilor de finanțare în cadrul POS DRU a fost unul corect; sistemul electronic de depunere a cererilor de finanțare este perceput pozitiv și este considerat a fi bine structurat și clar; există o opinie generală că decizia de a păstra anonimatul formularelor de cerere de finanțare a asigurat obiectivitatea și a creat condiții obiective și echitabile pentru toți solicitanții; în general, solicitanții au fost mulțumiți de modul în care le-au fost evaluate proiectele, cu toate că o proporție semnificativă a solicitanților ale căror proiecte au fost respinse și-au manifestat nemulțumirea față de calitatea răspunsurilor primite în legătură cu evaluarea cererilor proprii de finanțare.</p>	Nu e cazul		
	<p>31 În ciuda nivelului general de satisfacție în ceea ce privește corectitudinea procesului, așa cum s-a subliniat mai sus, procesele de evaluare și selecție au fost ineficace: au existat serioase rămăneri în urmă pe parcursul procesului (de la depunerea cererii de finanțare la evaluare și selecție și apoi în continuare până la</p>	<p>Revizuirea proceselor de depunere a cererilor de finanțare, selectare și contractare ca parte a procesului de revizuire strategică recomandat anterior la</p>	AMPOSDRU	





UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRUFondul Social European  
POSDRU 2007-2013Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	contractare) care în 50% dintre cazuri au avut consecințe negative pentru solicitanți, cele mai semnificative întârzieri înregistrându-se la nivelul AM.	nivelul AM și a rolurilor și funcțiilor sale.	OI-uri	<b>M</b>
32	Distincția făcută între proiectele strategice și cele de tip grant este una artificială, ea introducând un nivel inutil de complexitate într-un sistem deja destul de complex.	Renunțarea la separarea dintre proiectele strategice și cele de grant la nivelul întregului sistem.	AMPOSDRU	<b>S</b>
33	Bazarea în întregime pe cereri deschise de propuneri de proiecte cu limite specifice în ceea ce privește valoarea propunerilor este ineficace și amenință capacitatea de a absorbi fondurile disponibile.	Următoarele cereri de propuneri de proiecte deschise/competitive ar trebui să fie lansate cu o valoare minimă și o valoare maximă a proiectelor care să fie stabilită de la caz la caz.  În paralel cu procesul competitiv ar trebui să aibă loc un proces paralel negociat/non-competitiv care să vină în sprijinul proiectelor strategice, de anvergură.	AMPOSDRU  AMPOSDRU, Ministerele și agențiile relevante	<b>S</b>  <b>M</b>
1.3.3	Luând în considerare sistemul de monitorizare așa cum se prezintă acesta la ora actuală sau de sine stătător, am ajuns la concluzia că persistă o serie de deficiențe tehnice care au impact asupra fiabilității și acurateței acestuia (de exemplu, participanții nu sunt preluați de la o perioadă calendaristică la următoarea, chiar și atunci când se află încă în cadrul cursurilor de formare, riscul de a dubla sau a număra de mai multe ori participanții din cauza	Personalul trebuie să fie pregătiți pentru utilizarea corespunzătoare a bazelor de date și tehnologiei asociate acestora.  Trebuie încheiate și aplicate protocoale	AMPOSDRU	<b>S</b>



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii		Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
		complexității modului în care au fost definite grupurile țintă, complexitatea adițională introdusă de posibilitatea existenței unor indicatori auto-definiți, lipsa conformității cu tipurile de date predefinite din bazele de date etc.)	legate de gestionarea corespunzătoare, întreținerea și introducerea datelor.	OI-uri	
		În ceea ce privește nivelul de înțelegere a sistemului de indicatori în rândul beneficiarilor, am concluzionat că sistemul de indicatori nu este prea bine înțeles la nivelul beneficiarilor, lucru deloc surprinzător dat fiind nivelul de complexitate al acestuia; cu toate acestea, tragem și concluzia că actualul sistem de indicatori la nivel de proiect este excesiv de complex și contribuie la crearea de confuzii în rândul utilizatorilor săi.	Alinierea perfecționării personalului cu privire la indicatori cu revizuirea sistemului de indicatori în conformitate cu cele propuse la capitolul Relevanță, precum și elaborarea unui sistem de monitorizare de sine stătător, așa cum s-a recomandat în alte capitole; importanța și funcționarea sistemului ar trebui explicată beneficiarilor și trebuie asigurată o instruire corespunzătoare.	AMPOSDRU  OI-uri	<b>M - L</b>
		Sistemul de monitorizare internă la nivel de proiect oferă un volum semnificativ de date detaliate, adecvate agregării la nivel de program operațional prin intermediul unui sistem de monitorizare eficace. Există anumite lacune în datele colectate la nivel de proiect care diminuează valoarea de ansamblu a datelor din perspectiva monitorizării (de exemplu, nu se colectează datele calendaristice de intrare și ieșire ale participanților din proiecte la cursuri sau programe, date cu privire la rata de succes a participanților și cu privire la motive de abandon).	Dezvoltarea unui nou sistem de monitorizare la intervale predefinite care să fie independent de sistemul de rambursare.  Ar trebui acordată o atenție corespunzătoare și planificată dezvoltarea sistemului iar toate problemele tehnice identificate în prezentul raport (și în raportul tehnic care îl însoțește) ar trebui să fie abordate. Sistemul de monitorizare ar trebui să fie elaborat având în vedere		



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<p>Cu toate acestea, concluzionăm că, în ansamblu, monitorizarea internă la nivel de proiect este capabilă să pună la dispoziție datele care să vină în sprijinul sistemului de monitorizare la nivel de program în ciuda faptului că aceste date nu sunt la ora actuală utilizate, colectate sistematic și colaționate/clasificate sau raportate la nivel de program operațional.</p> <p>Această deficiență nu numai că împiedică realizarea la nivel de DMI/POS a unor documentări și raportări mai cuprinzătoare, bazate pe indicatori, ci reprezintă în același timp un obstacol pentru realizarea de prognoze financiare mai eficiente.</p> <p>Eficacitatea potențială a sistemului de monitorizare este compromisă deoarece acesta este subordonat sistemului de control (în conformitate cu cele descrise anterior în prezentul raport). Această deficiență nu numai că împiedică realizarea la nivel de DMI/POS a unor documentări și raportări mai comprehensive, bazate pe indicatori, ci reprezintă în același timp un obstacol pentru realizarea de prognoze financiare mai eficiente.</p> <p>Eficacitatea potențială a sistemului de monitorizare este compromisă deoarece acesta este subordonat sistemului de control (în conformitate cu cele descrise anterior în prezentul raport).</p>	<p>obiectivul de a furniza în permanență date și informații valoroase managerilor de program (incluzându-i aici și pe membrii Comitetului de Monitorizare) astfel încât să permită luarea de măsuri corective adecvate când este cazul – trebuie făcute eforturi ca sistemul să fie pe cât de simplu posibil și să nu se strângă date doar de dragul colectării în sine.</p>	<p>AMPOSDRU</p>	<p>M</p>
<p>1.3.4</p>	<p>Beneficiarii au fost corespunzător informați de către autorități cu privire la importanța priorităților orizontale în cadrul PO iar</p>			



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii		Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
		<p>acestea sunt bine reprezentate și prezentate în implementarea întregului program (de exemplu, pagina de internet FSE, Ghidurile Solicitantului, Manualele beneficiarilor), iar reprezentanții agențiilor și instituțiilor asociate cu promovarea unuia sau mai multor principii sunt reprezentați în Comitetul de Monitorizare al POS DRU.</p> <p>În majoritatea cazurilor beneficiarii proiectelor contractate respectă obiectivele orizontale în implementarea proiectelor proprii (deși există o minoritate semnificativă în rândul acestora care afirmă că obiectivele orizontale nu sunt întru-totul respectate).</p> <p>Există diferențe notabile între AP în ceea ce privește tipul de priorități enunțate și respectate – dat fiind faptul că unele dintre priorități sunt, de fapt, „principii” care ar trebui să stea la baza tuturor intervențiilor care vizează dezvoltarea resurselor umane, astfel de variații indică un anumit nivel de înțelegere greșită a obiectivelor/principiilor orizontale sau că, în anumite cazuri, acest angajament cu privire la respectarea obiectivelor este mai degrabă unul formal decât real.</p>	<p>AM, împreună cu OI-urile, ar trebui să dezvolte o campanie de creștere a nivelului de conștientizare care să se concentreze în mod specific pe importanța priorităților orizontale, în care să se explice intenția acestora, să fie oferite exemple de bună practică și care, în general, să vină în sprijinul beneficiarilor de proiecte astfel încât aceștia să realizeze implementarea în spiritul și intenția în care au fost create prioritățile orizontale.</p>	<p>AMPOSDRU</p> <p>OI-uri</p>	<p>S - M</p>
1.3.5		<p>Implementarea POS DRU a fost și continuă să fie influențată de o gamă largă de variabile și de dominante. Unele dintre acestea se află sub controlul direct al managerilor de program (cum ar fi procesele, sistemul, structura, utilizarea resurselor existente,</p>			



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

Întrebarea de evaluare	Concluzii	Recomandări	Adresate către	Interval de implementare (S, M, L)
	<p>procesul de luare a deciziilor), altele se plasează dincolo de controlul imediat pe care aceștia îl pot exercita (de exemplu, legislația, cultura, alocările de personal), iar altele sunt dincolo de controlul direct al tuturor factorilor de decizie din România (de exemplu, gravitatea crizei economice și bancare globale). În ciuda gamei și numărului de factori implicați, AM deține o influență considerabilă asupra a cât de eficient și eficace se realizează implementarea PO. Problema esențială pentru AM din acest punct de vedere o reprezintă înțelegerea funcției sale strategice, având în vedere că acest nivel de înțelegere influențează și va continua să influențeze modul de administrare a activităților și structurile înființate pentru gestionarea acestor activități.</p> <p>În acest sens, concluzionăm că aria de interes a AM până la sfârșitul anului 2009 a fost dominată de o obsesie a controlului care a împiedicat maximizarea utilizării resurselor disponibile în cadrul POS DRU. Concluzionăm în continuare și că această atitudine este însoțită de o înțelegere greșită a rolului strategic pe care trebuie să îl joace AM, iar dacă AM nu adoptă o abordare a implementării focalizată mai degrabă pe aspecte strategice, axată pe dezvoltarea capacității instituționale, a competențelor, pe încredere și parteneriat în cadrul sistemului, acest lucru se va repercuta în mod negativ asupra capacității de absorbție a fondurilor disponibile și asupra eficacității de ansamblu a programului operațional.</p>	<p>AM ar trebui să întreprindă o revizuire strategică a funcțiilor sale facilitată extern (în consultare cu Comitetul de Monitorizare) în vederea atingerii unui nivel mai înalt de focalizare strategică și a unei mai bune gestionări a scopurilor și obiectivelor POS DRU.</p>	<p>AMPOSDRU</p> <p>Comitetul de Monitorizare POS DRU</p>	<p><b>M</b></p>