



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

1. INTRODUCERE

1.1 Introducere generală

În conformitate cu Articolul 48 al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1083/2006 și în conformitate cu prevederile Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) (Sub-capitolul 5.2, Monitorizare și Evaluare) precum și cu cele ale Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR), Planului național multi-anual de evaluare 2007-2013, AM POS DRU a elaborat Planul Multianual de Evaluare pentru POSDRU 2007-2013 (PME POSDRU) prin care sunt prevăzute a se desfășura activități de evaluare de natură strategică și/sau operațională pe durata programului operațional¹.

Prima Evaluare Intermediară (EI) a POSDRU² a fost planificată prin PME POSDRU 2007-2013. EI a fost inițial programată a se finaliza pe parcursul celui de-al doilea semestru al anului 2009. Însă, contractul a fost încheiat în data de 21 decembrie 2009 între Autoritatea Contractantă (Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale – Autoritatea de Management pentru POS DRU) și un consorțiu condus de către KPMG România.

Datorită mai multor împrejurări neprevăzute, care au fost evidențiate în Raportul Inițial (RI), implementarea contractului nu a început până în luna martie 2010.

¹ Obiectivul general avut în vedere în cadrul CSNR 2007-13 pentru Fondurile Structurale și de Coeziune ale UE este ca acestea să contribuie la *Reducerea disparităților dezvoltare economică și socială dintre România și statele membre ale UE, prin generarea unei creșteri suplimentare de 15-20% a PIB până în anul 2015. Acest obiectiv este detaliat prin intermediul a patru priorități tematice specifice dintre care una este reprezentată de Dezvoltarea și folosirea mai eficientă a capitalului uman din România, prin sprijinirea sistemelor de educație și formare, îmbunătățirea adaptabilității lucrătorilor și întreprinderilor și creșterea nivelului de educație, abilităților profesionale și spiritului antreprenorial.* POS DRU reprezintă principalul vehicul menit să ajute la realizarea acestui obiectiv. Acesta este cel de-al patrulea PO ca mărime din cele șapte din punctul de vedere al alocării financiare (17% din CSNR) cu o componentă FSE de 3.5 mld. EUR. Acesta sprijină o gamă largă de activități, incluzând: îmbunătățirea sistemelor de educație și formare, dezvoltarea învățării pe tot parcursul vieții, îmbunătățirea adaptabilității angajaților și întreprinderilor, promovarea măsurilor active de ocupare în vederea scăderii șomajului și îmbunătățirea accesului și participării grupurilor vulnerabile pe piața muncii.

² Exercițiul de evaluare intermediară în ansamblul său este alcătuit din trei componente, respectiv: (i) Evaluarea Intermediară a POS DRU; (ii) dezvoltarea capacității administrative în cadrul AM în ceea ce privește evaluarea la nivel de program; și (iii) două evaluări ad hoc la adresa Serviciului Public de Ocupare (AP 4) și a anumitor măsuri active pentru piața muncii în zonele rurale (AP 5, DMI 5.2). Acest document reprezintă cea de-a treia variantă preliminară a primei dintre aceste trei componente, adică Evaluarea Intermediară a POS DRU.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

1.2 Caietul de Sarcini (CS) aferent proiectului Prima Evaluare Intermediară a POS DRU

Obiectivul general al evaluării este de a îmbunătăți relevanța, calitatea, eficiența, eficacitatea și consistența implementării POS DRU, luând în considerare, după caz, schimbările intervenite în contextul socio-economic actual, schimbările pe piața muncii din România, precum și alte schimbări intervenite în cadrul sistemului de implementare, care pot avea un impact asupra implementării programului. CS precizează faptul că beneficiarul va utiliza recomandările rezultate în urma exercițiului de evaluare intermediară (care poate include, de exemplu, evaluarea și componentele de formare) pentru a influența procesul de luare a deciziilor în vederea atingerii obiectivelor generale și specifice ale programului operațional. În același timp, rezultatele evaluării vor sprijini AM în a răspunde cerințelor de raportare strategică în conformitate cu art. 29 al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1083/2006. Proiectul va sprijini, de asemenea, dezvoltarea funcției de evaluare la nivel de program în cadrul AM POS DRU.

CS pentru evaluare precizează faptul că evaluarea trebuie să furnizeze o opinie obiectivă și bine justificată cu privire la managementul și sistemul de implementare al POS DRU pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2007 și 30 iunie 2009 (termen extins ulterior până la data de 31 decembrie 2009).

CS precizează, de asemenea, că evaluarea va fi realizată în conformitate cu cele patru Principii cheie menționate în Regulamentul Consiliului (CE) nr.1083/2006 și descrise în Documentul de lucru Nr. 5 al Comisiei Europene („Ghid orientativ referitor la metodele de evaluare: evaluarea intermediară pe parcursul perioadei de programare”), după cum urmează:

- proporționalitate;
- independență;
- parteneriat; și
- transparență

1.2.1 Întrebări de evaluare și activitățile asociate

Activitățile propuse și întrebările formulate în CS pentru analiza implementării POS DRU sunt structurate în jurul următoarelor trei criterii de evaluare: relevanță; eficiență și eficacitate.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Pe scurt, activitățile propuse pentru analiza relevanței includ o analiză a relevanței priorităților și obiectivelor programului operațional, dat fiind contextul socio-economic actual (diferit față de cel existent la începutul implementării programului operațional), precum și relevanța (și/sau coerența) operațiunilor orientative, a activităților eligibile și a indicatorilor stabiliți, de exemplu, prin corelarea acestora cu scopul și obiectivele programului. În cele din urmă, sub criteriul „relevanță”, CS a preconizat, de asemenea, o analiză a măsurii în care proiectele finanțate în cadrul programului operațional contribuie la atingerea obiectivelor generale și specifice din POS DRU / DCI POS DRU, aferente fiecărui Domeniu Major de Intervenție (DMI).

Activitățile avute în vedere în cadrul criteriului eficiență presupun o analiză a eficienței sistemului de implementare al POS DRU la nivelul AM POS DRU și la nivelul Organismelor Intermediare (OI) POS DRU, luând în considerare procesele de evaluare și selecție a proiectelor, procesul de contractare, sistemul de monitorizare POS DRU și sistemul de management financiar. De asemenea, se prevede în cadrul criteriului eficiență și realizarea unei analize a situației financiare curente și previzionate a programului operațional pentru a vedea în ce măsură AM POS DRU se poate conforma cu regulile “n+3” și “n+2” și capacitatea sistemului de monitorizare de a furniza datele necesare și relevante pentru a sprijini exercițiul de evaluare la nivel de program.

Referitor la criteriul eficacitate, sunt prezentate o serie de probleme spre analiză, inclusiv analiza eficacității:

- măsurilor de informare și publicitate planificate, între altele, în vederea creșterii nivelului de conștientizare și oferirii de îndrumare potențialilor beneficiari;
- procesului de evaluare și selecție a cererilor de finanțare depuse în cadrul diferitelor cereri de propuneri de proiecte lansate;
- modalității în care sistemul intern de monitorizare la nivel de proiect furnizează informațiile necesare pentru sprijinirea unei monitorizări eficiente la nivelul programului operațional în ansamblul său;
- modalității în care monitorizarea la nivel de program răspunde nevoilor specifice de raportare ale POS DRU;
- modului în care beneficiarii POS DRU înțeleg, în mod clar și uniform, indicatorii



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

sistemului de monitorizare POS DRU;

- modului în care beneficiarii au luat în considerare temele și obiectivele orizontale din POS DRU în elaborarea cererilor lor de finanțare și în implementarea proiectelor; și, în cele din urmă,
- factorilor/caracteristicilor interni și/sau externi care au influențat/influențează/vor influența implementarea POS DRU.

1.3 Abordarea noastră față de Evaluarea Intermediară a POSDRU

Abordarea față de evaluarea intermediară a POS DRU este prezentată în detaliu în RI. În acel raport am descris modul de realizare a evaluării prin intermediul diferitelor livrabile, de exemplu, rapoartele preliminare.

Am adoptat o abordare integrată, flexibilă și participativă în procesul de evaluare. O abordare integrată este în mod clar necesară. De exemplu, structura programului și datele la nivel de program operațional furnizează o bază comună care servește drept punct de plecare pentru analiza comprehensivă realizată pentru a răspunde diferitelor întrebări de evaluare. Acestea constituie o sursă valoroasă de informații care a fost luată în considerare în organizarea interacțiunii noastre cu factorii interesați în cadrul proiectului. Prin urmare, a fost desfășurată o serie de activități critice, integrate pentru a se răspunde cerințelor CS, activități pe care se bazează abordarea și dezvoltarea instrumentelor metodologice³.

Abordarea adoptată este, de asemenea, una flexibilă, pentru a face față aspectelor neprevăzute care apar în mod inevitabil într-o evaluare de asemenea anvergură. De exemplu: cu toate că CS pentru evaluare solicită, în principal, o perspectivă asupra implementării programului până la finalul anului 2009, am luat în considerare anumite schimbări curente care s-au petrecut în managementul și administrarea programului operațional pentru a evita redundanța în recomandările noastre finale. Mai mult, în absența unui set de date integrate la nivelul diferitelor componente ale programului, am investit masiv în construirea unei baze de date

³ Trebuie menționat, de asemenea, faptul că aceste sarcini critice (de exemplu, managementul datelor) sprijină parte din analiza care a fost necesară pentru a se putea răspunde cerințelor CS pentru evaluările *ad hoc* ale AP 4 și AP 5 (DMI 5.2).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

cuprinzătoare, în scopul descrierii cu acuratețe și robustețe a evoluției programului pe parcursul perioadei de referință. În această privință, am lucrat împreună cu beneficiarul folosind resursele disponibile (de menționat, ca exemplu, resurse financiare, expertiză și timp) pentru a asigura flexibilitate pe cât de mult posibil în abordarea noastră, pentru a putea livra un produs de calitate.

Am avut o abordare participativă și am oferit oportunitatea (așa cum este redat în următorul sub-capitol) includerii pe cât posibil a cât mai multor „voci” și perspective în cercetarea noastră prin intermediul interviurilor, grupurilor de lucru și sondajelor.

1.4 Metodologie⁴

Abordarea metodologică adoptată pentru evaluare este comprehensivă și este detaliată mai jos sub următoarele titluri: Documentare; Construirea și analiza unei baze de date a programului; Interviuri și consultări; Sondaje și Activitatea în grupuri de lucru.

Documentarea

Data fiind natura evaluării și accentul pus pe managementul și administrarea POS DRU, activitatea noastră de documentare a utilizat intens documentele programatice și cele asociate acestora. Acestea au inclus Programul Operațional în sine, DCI POS DRU, Ghidurile Solicitantului, materiale de informare și publicitate și alte surse, precum și pagina de internet oficială a AM POS DRU (www.fseromania.ro). De asemenea, am luat în considerație și alte documente, precum Corrigenda emise de către AM. În scopul conturării unei imagini de fundal și a unui context ne-am referit, de asemenea, la PND și CSNR, de exemplu.

Pentru a răspunde la întrebările referitoare la relevanța actuală a priorităților stabilite în POS DRU și la întrebările legate de factorii externi care pot afecta implementarea în continuare a

⁴ Un rezumat al întregii abordări metodologice a Evaluării Intermediare a POS DRU este oferit în formă tabelară în Anexa 1. În această privință, merită menționat că, prin intermediul cercetării desfășurate la fața locului, ne-am întâlnit față în față cu peste 230 de persoane pe parcursul evaluării (prin intermediul interviurilor și activităților de grup) și am inclus, de asemenea, păreri a 325 de beneficiari și 126 de solicitanți ale căror cereri de finanțare au fost respinse (prin intermediul unui chestionar), oferind astfel evaluării o bază documentară foarte solidă și robustă.