

Acord-Cadru pentru evaluarea POR în perioada 2013-2015

Lot 2: Dezvoltarea capacității de evaluare
a AM și OI POR

Contract subsecvent de prestări servicii nr. 410/08.12.2014

Raport de Sintează privind rezultatele evaluării impactului intervențiilor
POR
[Activitatea 4.1: Sinteza evaluărilor]

iulie 2015
Versiunea finală


PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL

Inițiativă locală. Dezvoltare regională.



Lot 2: Dezvoltarea capacității de evaluare a AM și OI POR
Contract subsecvent de prestări servicii nr. 410/08.12.2014

Raport de Sinteză privind rezultatele evaluării impactului intervențiilor POR

Disclaimer:

Prezentul document reprezintă versiunea finală a *Raportului de Sinteză privind rezultatele evaluării impactului intervențiilor POR* în cadrul proiectului "Dezvoltarea capacității de evaluare a AM și OI POR", în cadrul contractului subsecvent de prestări servicii nr. 410/08.12.2014, încheiat între Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Autoritatea Contractantă), și consorțiul condus de compania OTP Consulting Romania, AAM Management Information Consulting Private Company Limited by Shares, AAM Management Information Consulting SRL, HÉTFA Research Institute Ltd., Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) - Departamentul de Relații Internaționale și Integrare Europeană, în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, România.

Numele și adresa Beneficiarului

Ministerul Dezvoltării Regionale și
Administrației Publice
Str. Apolodor nr. 17, latura Nord
050741, București 5, ROMÂNIA
Tel: +40 3721 1463
Fax: +40 3721 1512

Numele și adresa Prestatorului

OTP Consulting
Bd-ul Dacia, nr.83, etaj 1, sector2,
București
Tel: +40 21-300.02.34
Fax: +40 21-314.26.67
AAM Management Information
Consulting
Str. Eremia Grigorescu, nr. 20, sector 1,
Bucuresti
Tel: +40 31 425 1463
Fax: +40 31 425 1466
HETFA Reserach Institute Ltd.
H-1051 Budapesta str. Október 6. nr. 19,
IV/2, Ungaria
Tel: +36 30/902-7448
Fax: +36 1 /700-2257
Școala Națională de Studii Politice și
Administrative
Str. Povernei, Nr.6, Sector 1, București,

România

Tel: +40 021 318.08.97

Fax: +40 021 312.25.35

Echipa de experți cheie:

Eugen PERIANU - Coordonator de echipă
Alina BOȘOI - Expert Evaluare Program 1
Cristina MOCANU - Expert Evaluare
Program 2

Reprezentant:

Ervin MIKLÓS
Reprezentant legal - AAM Management
Information Consulting Private Company
Limited by Shares
Administrator - AAM Management
Information Consulting SRL

Investim în viitorul tău!
**Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Regional și co-finanțat
de Uniunea Europeană prin Fondul European pentru Dezvoltare Regională**

CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	5
2. EVALUABILITATEA INTERVENȚIILOR POR EVALUATE.....	7
3. METODOLOGII APLICATE PENTRU EVALUAREA IMPACTULUI INTERVENȚIILOR Programului Operațional Regional	9
4. CONSTATĂRI, CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE ALE STUDIILOR DE EVALUARE. MĂSURI PENTRU VIITOAREA PERIOADĂ DE PROGRAMARE. LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI EXEMPLE DE BUNE PRACTICI.....	15
5. CONCLUZII , LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI RECOMANDĂRI ALE RAPORTULUI DE SINTEZĂ.....	57

1. INTRODUCERE

Scopul Raportului de Sinteză este de a disemina rezultatele studiilor de evaluare realizate în cadrul Lotului 1 (DMI 1.1, DMI 3.2, DMI 3.4, DMI 4.3, DMI 5.2, DMI 3.1/3.3, DMI 4.1/4.2, DMI 5.1/5.3), prin prezentarea:

- Metodologiilor aplicate pentru evaluarea impactului intervențiilor POR;
- Problemelor întâmpinate în colectarea datelor și modalităților de rezolvare;
- Constatărilor, concluziilor și rezultatelor obținute, precum și recomandărilor cheie ale evaluărilor;
- Propunerilor de măsuri pentru viitoarea perioadă de programare în ceea ce privește aplicarea metodelor optime aferente evaluărilor de impact ale intervențiilor.

Este de menționat faptul că aceste studii de evaluare a impactului sunt primele realizate prin metoda contrafactuală în România pentru perioada de programare 2007-2013. Deși acest tip de evaluare nu este obligatoriu conform prevederilor Regulamentelor aplicabile pentru această perioadă, autoritățile din România au considerat oportună realizarea acestor studii, atât ca un instrument de sprijin pentru îmbunătățirea activității de programare și management al Programului Operațional, cât și în contextul îndrumărilor Comisiei Europene în acest sens, ca un exercițiu pentru perioada 2014-2020. De altfel, evaluarea impactului intervențiilor sprijinite din fonduri ESI devine obligatorie în această nouă perioadă de programare. Astfel, conform prevederilor Reg. 1303/2014, *cel puțin o dată pe durata perioadei de programare, o evaluare analizează modul în care contribuțiile din partea fondurilor ESI au contribuit la obiectivele fiecărei priorități.*

Metodele de evaluare au fost stabilite în urma testării evaluabilității intervențiilor în funcție de designul intervenției - inclusiv modul de selecție al beneficiarilor - și disponibilitatea datelor. Astfel, conform rezultatelor analizei efectuate, cinci dintre DMI-uri (DMI 1.1, DMI 3.2, DMI 3.4, DMI 4.3, DMI 5.2) au fost evaluate prin metoda contrafactuală, în timp ce pentru restul de șase DMI-uri (DMI 3.1, DMI 3.3, DMI 4.1, DMI 4.2, DMI 5.1, DMI 5.3) a fost aplicat un mix de metode cantitative și calitative, incluzând metode precum studiul de caz, analiza cluster sau panelul de experți. Studiile de evaluare realizate nu acoperă intervențiile privind infrastructura de transport regională (DMI 2.1), întrucât este prematură evaluarea impactului acestui tip de intervenții, o estimare putând fi realizată de abia după 2-3 ani de la finalizarea Programului Operațional.

Studiile efectuate au reliefat **impactul net pozitiv al intervențiilor susținute pentru toate DMI-urile analizate** (cu efecte asupra disponibilității, calității serviciilor oferite,

precum și în domeniul creșterii numărului de locuri de muncă sau al creșterii numărului de utilizatori) și au fost identificate principalele condiții și mecanisme care produc efecte pentru beneficiarii vizați. Au fost analizate cu prioritate elemente cum ar fi crearea de noi locuri de muncă și contribuția la dezvoltarea regională. Modul de asigurare a sustenabilității intervențiilor reprezintă, de asemenea, o temă cheie a studiilor, având în vedere provocările din anumite domenii, în condițiile resurselor limitate aflate la dispoziția diferitelor organisme care implementează proiectele.

Recomandările formulate vizează atât aspecte cheie privind procesul de implementare, cât și aspecte orizontale, care pot contribui la îmbunătățirea impactului fondurilor per ansamblu, precum și recomandări privind activitățile de evaluare viitoare.

Recomandările cu privire la optimizarea implementării DMI-urilor au în vedere - în unele cazuri - introducerea unor criterii de selecție care să contribuie la creșterea relevanței intervențiilor printr-o mai bună analiză teritorială (ex. DMI 3.2, DMI 4.1) sau la creșterea sustenabilității intervențiilor (ex. DMI 3.1, DMI 5.1, prin solicitarea depunerii în etapa de evaluare a unui plan al obiectivului de patrimoniu), dar și aspecte specifice designului intervențiilor.

Recomandările de tip orizontal au în vedere simplificarea procesului de achiziții publice, dezvoltarea mecanismelor de sprijin pentru beneficiari prin sistemele de tip help-desk (în principal pentru intervențiile mai complexe în domeniul dezvoltării urbane) sau privind organizarea unor activități de formare profesională specializate pentru aplicanți în vederea îmbunătățirii capacității tehnice, de planificare, financiară și organizațională.

Un set specific de recomandări vine în sprijinul activității de evaluare în ceea ce privește crearea și operaționalizarea unui mecanism îmbunătățit de colectare și stocare a datelor pentru intervențiile susținute, pe tipologii de grupuri țintă și beneficiari și având în vedere toți indicatorii relevanți, precum și prin definirea și monitorizarea unor indicatori complementari care să cuantifice mai bine impactul fiecărui DMI în parte.

Acest tip de recomandare se regăsește sub diferite forme în cadrul majorității DMI-urilor și vizează cu prioritate aprofundarea și îmbunătățirea procesului de evaluare, printr-o mai bună disponibilitate a datelor, atât pentru beneficiarii intervențiilor, cât și pentru non-beneficiari (pentru analiza contrafactuală). În acest scop, la nivelul unora dintre studii, se recomandă încheierea unor protocoale pentru îmbunătățirea procesului de colectare de date, astfel:

- crearea unui parteneriat între MDRAP și alte instituții publice ce furnizează date statistice, în principal Institutul Național de Statistică (DMI 1.1);

- intensificarea/extinderea coordonării cu Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice pentru a facilita schimbul de informații disponibile pentru evaluările viitoare (DMI 3.2);
- încheierea unui protocol între AM POR și Ministerul Educației privind asigurarea schimbului de date și de informații necesare evaluării, precum și încheierea unui protocol între AM POR și Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar pentru monitorizarea evoluției calității serviciilor educaționale oferite de unități de învățământ de nivel preuniversitar, beneficiare ale investițiilor prin POR (DMI 3.4).

Astfel de recomandări privind crearea și consolidarea de parteneriate pot fi operaționalizate și pentru creșterea impactului intervențiilor, astfel:

- promovarea de către AM a unei activități sistematice de schimb de experiențe, precum și crearea de rețele între centrele sociale (DMI 3.2);
- cooperarea viitoare între serviciile, ministerele și instituțiile competente pentru a identifica nevoile, a selecta prioritățile și a coordona acțiunile politicii de dezvoltare și resursele non-publice, în vederea obținerii unor beneficii mai mari și a unei valori adăugate, inclusiv printr-o corelare integrată cu resursele FSE (DMI 3.2);
- încheierea unui protocol de colaborare între Ministerul Educației și AM POR pentru corelarea intervenției POR cu strategia Ministerului Educației privind raționalizarea rețelei școlare (DMI 3.4);
- asigurarea unei mai bune corelări (de către Ministerul Fondurilor Europene în contextul diverselor strategii inter-ministeriale) a viitoarelor programe finanțate din fonduri structurale și de coeziune, pentru a fi asigurată posibilitatea unor intervenții integrate la nivelul comunității/școlii, care să țină cont de nevoile individuale ale beneficiarilor.

Constatările cheie ale evaluărilor realizate, precum și recomandările echipelor de evaluare sunt prezentate mai detaliat în următoarele secțiuni ale Raportului de Sinteză.

2. EVALUABILITATEA INTERVENȚIILOR POR EVALUATE

Pentru a derula studiile de evaluare a impactului menționate în capitolul anterior, a fost necesară testarea evaluabilității acestora. Această activitate a presupus stabilirea dacă fiecare DMI se afla la nivelul de maturitate necesar pentru a fi evaluat, dacă logica intervenției a permis evaluarea de impact, dacă au existat datele și informațiile necesare aplicării unei anumite metodologii de evaluare. În analiza derulată,

evaluabilitatea a însemnat controlul *fezabilității de evaluare*, respectiv aprecierea cunoștințelor disponibile și procedeul de verificare dacă un evaluator va fi capabil să răspundă la întrebări evaluative de o manieră care să asigure trasarea unor concluzii utile, prin folosirea metodelor de evaluare contrafactuală a impactului, în timpul și cu resursele avute la dispoziție.

Rezultatele obținute la nivel de DMI au fost integrate în dezvoltarea și aplicarea grilei de evaluare a evaluabilității. În urma utilizării criteriilor din grilă - **independență, omogenitate, măsurabilitate, suficiența datelor** - s-au îndeplinit premisele evaluării impactului prin **metoda contrafactuală** în cazul:

- *DMI 1.1 Planuri integrate de dezvoltare urbană, Componenta Centre Urbane;*
- *DMI 3.2 Reabilitarea/modernizarea/echiparea infrastructurii serviciilor sociale;*
- *DMI 3.4 Reabilitarea/modernizarea/dezvoltarea și echiparea infrastructurii educaționale, preuniversitare, universitare și a infrastructurii pentru formare profesională continuă;*
- *DMI 5.2 Crearea/dezvoltarea/modernizarea infrastructurilor specifice pentru valorificarea durabilă a resurselor naturale cu potențial turistic și pentru creșterea calității serviciilor turistice.*

Aceste studii de evaluare a impactului s-au derulat în perioada martie 2014 - martie 2015.

În ceea ce privește procesul de evaluare a intervențiilor utilizând analiza contrafactuală, trebuie avut în vedere caracterul inovativ al acestui tip de evaluare, până în prezent nefiind cunoscute astfel de evaluări de impact ale intervențiilor finanțate din fonduri structurale în România. Analiza contrafactuală este o metodă complexă de evaluare a impactului, care permite cuantificarea efectului unei intervenții asupra unor unități asistate, prin compararea cu situația ipotetică în care n-ar fi avut loc intervenția. Avantajele aplicării metodei contrafactice sunt evidente, prin intermediul ei fiind posibilă analiza comparativă a efectelor DMI-ului, oferind atât informații asupra efectului net al intervenției, cât și input-uri pentru analiza cost-beneficiu a DMI-ului.

Pentru celelalte DMI-uri avute în vedere în cadrul acestei analize, respectiv:

- *DMI 3.1 - Reabilitarea/modernizarea/echiparea infrastructurii serviciilor de sănătate;*
- *DMI 3.3 - Îmbunătățirea dotării cu echipamente a bazelor operaționale pentru intervenții în situații de urgență;*
- *DMI 4.1 - Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor cu importanță regională și locală;*
- *DMI 4.2 - Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea pentru noi activități;*
- *DMI 5.1 - Restaurarea și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural și*

crearea/ modernizarea infrastructurilor conexe;

- DMI 5.3 - Promovarea potențialului turistic și crearea infrastructurii necesare pentru creșterea atractivității României,

s-a constatat că **evaluarea impactului se poate realiza prin aplicarea unui mix de metode**, altele decât cea contrafactuală, precum metode de tip cantitativ (anchetă pe bază de chestionar, analize de tip *descriptives*, analiză cluster sau analiză de regresie) și metode de tip calitativ (interviu, studiul de caz, panel de experți etc.). Mixul de metode presupune utilizarea metodelor cantitative și calitative, atât în faza de design a metodelor, de colectare a datelor, cât și în etapele de analiză și interpretare, scopul acestuia fiind asigurarea sinergiilor la nivelul punctelor tari a metodelor folosite și compensarea pe cât posibil a limitelor fiecărei clase de metode utilizate. Mixul de metode - în cazul DMI-urilor mai sus menționate - a fost aplicat din perspectiva teoriei schimbării, căutând să identifice ce a funcționat și în ce context.

3. METODOLOGII APLICATE PENTRU EVALUAREA IMPACTULUI INTERVENȚIILOR PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL

3.1. Tipuri de metode folosite

Metodologia dezvoltată pentru realizarea analizelor de impact a fost complexă, de tip mixt, îmbinând metodele de evaluare de tip cantitativ cu cele de tip calitativ, pentru fiecare DMI în parte, iar acolo unde a fost posibil conform studiului de evaluabilitate, au fost aplicate metode de tip contrafactual. Pentru fiecare DMI, ansamblul de metode propus a fost foarte divers și complex, evaluatorii urmărind pe de o parte să atingă cu metodele propuse toți actorii implicați și/sau interesați, iar pe de altă parte să testeze efectiv diferite metode pentru a înțelege care sunt beneficiile pe care le produc, când și cum pot fi reutilizate.

Aplicarea metodelor mixte are ca scop integrarea abordărilor predominant cantitative și calitative atât la nivel teoretic, cât și în etapele de colectare a datelor, analiza datelor și, ulterior, în interpretarea acestora.

Principalele rațiuni pentru utilizarea metodelor mixte sunt creșterea credibilității datelor culese, creșterea validității rezultatelor, concluziilor și recomandărilor elaborate, înțelegerea completă a procesului prin care rezultatele programului au fost sau nu atinse, precum și a modului în care au fost afectate de contextul în care s-a derulat programul.

O singură metodă utilizată în evaluare, de tip cantitativ sau calitativ, oricât de avansată ar fi din punct de vedere al prelucrărilor, rareori poate asigura o analiză cuprinzătoare privind complexitatea modului în care a operat o anumită intervenție. Întotdeauna, sunt mai mulți actori implicați în procesul de elaborare și implementare a unei anumite

intervenției, iar tipologia și numărul acestora (actori/parteneri/factori interesați/etc.) impune utilizarea unor metode diverse, adaptate specificului, tocmai pentru a culege date credibile, susceptibile să fundamenteze alături de metodele de analiză interpretări comprehensive.

De ce utilizăm metode mixte? În primul rând, pentru a asigura triangularea rezultatelor și a concluziilor evaluărilor, aceasta contribuind la creșterea validității, credibilității și relevanței informațiilor colectate, la înțelegerea convergenței sau din contră a lipsei de consens între diferiți actori interesați, iar atunci când se impune, chiar la continuarea procesului de investigare, analiză și evaluare. O altă rațiune pentru care sunt aplicate metodele mixte o constituie necesitatea dezvoltării unor analize avansate și adaptate, astfel că rezultatele unei metode pot susține dezvoltarea altei metode sau a altui instrument de evaluare - spre exemplu, metodele calitative pot contribui la o mai bună calibrare a metodelor cantitative, iar cele cantitative pot fi completate cu succes de informațiile și profunzimea asigurate de metodele de tip calitativ. Nu în ultimul rând, prin mixul de metode, se asigură și complementaritatea între diferite metode, între punctele tari și limitele acestora, prin facilitarea înțelegerii fiecărui tip de rezultat.

Toate DMI-urile au utilizat **analizele de tip SWOT și PEST**, scopul acestora fiind descrierea contextului socio-economic în care au avut loc intervențiile și înțelegerea factorilor interni și externi, a constrângerilor și oportunităților care au modelat și/sau influențat rezultatele finale ale unui anumit DMI.

De asemenea, dintre metodele transversale utilizate la nivelul tuturor studiilor de impact, menționăm **analiza secundară** aplicată, pe de-o parte, pe date statistice de tip administrativ, furnizate de AM POR pentru fiecare DMI, pe de altă parte, pe date statistice furnizate cu precădere de INS.

La nivelul tuturor DMI-urilor, a fost aplicată **ancheta prin chestionar** în rândul beneficiarilor, dar în anumite situații și în rândul ADR-urilor sau a beneficiarilor finali, cu scopul de a evalua calitatea percepută a investițiilor. Ancheta pe bază de chestionar a fost aplicată fie exhaustiv, la nivelul tuturor beneficiarilor, acolo unde universul de cercetare a fost limitat, fie selectiv, pe bază de eșantion la nivelul non-beneficiarilor, tocmai pentru a aplica metodele de tip PSM și contrafactual.

Datele au fost ulterior procesate prin metode de tip *descriptives*, analiză de corelație, analiză de regresie, analiză contrafactuală, analiză cluster etc.

Dimensiunea inovativă a actualului demers de evaluare, așa cum a fost menționat și în secțiunea destinată prezentării rezultatelor evaluabilității, a fost asigurată de aplicarea pentru prima dată în România a metodelor de tip contrafactual. Aceasta a presupus constituirea pe baza metodologiei de colectare a informațiilor a două grupuri, grupul de tratament (cel care a suferit intervenția) și grupul de comparație/de control care arată ce s-ar fi întâmplat dacă intervenția nu ar fi avut loc. Pe baza modelărilor econometrice, rezultatele celor două grupuri sunt comparate și se emit concluzii cu privire la eficiența unui anumit tratament, în cazul de față, intervenție din cadrul POR.

Metodele de evaluare a impactului net utilizate în cadrul acestui exercițiu de evaluare au constat în:

- **Corelarea scorului de propensiune** (PSM-Propensity Score Matching) - o metodă de tip cvasi-experimental, în care grupul de comparație este constituit pe criterii similare cu cel de tratament. Metoda Corelării Scorului de Propensiune a fost folosită cu succes la identificarea grupului de control dintre non-beneficiari și la estimarea efectului net al intervenției în 3 dintre cele 5 evaluări de impact, respectiv DMI 3.4, DMI 4.3 și DMI 5.2;
- **Diferența diferențelor** (DiD) - care presupune calcularea unei duble diferențe: una în timp (înainte și după intervenție) și una cu privire la subiecți (între beneficiari și non-beneficiari ai intervenției). Metoda diferenței diferențelor a fost realizată în cazul tuturor celor 5 studii de evaluare identificate în cadrul analizei evaluabilității ca adecvate pentru rularea metodelor contrafactice;
- **Designul discontinuității regresiei** - s-a aplicat la nivelul DMI 3.2 și a DMI 4.3, aceasta având însă rolul mai mult de validare a informațiilor furnizate de PSM și DiD, calitatea datelor administrative stocate conducând practic la reducerea rolului utilizării acesteia în analizele de impact propuse.

În completarea metodelor cantitative au fost aplicate **metode calitative**, cu scopul de a aprofunda informațiile culese prin metodele cantitative, acestea incluzând: interviurile individuale cu reprezentanți ai AM, ai altor actori instituționali interesați, focus-grupurile și panelurile de experți/grupurile nominale, studiile de caz, benchmarkingul. Pentru a înțelege modul în care au fost alocate și realizate metodele de tip cantitativ-calitativ, consultați Anexa 1.

Dacă în cazul DMI-urilor supuse evaluării de tip contrafactual accentul a căzut - la nivel metodologic - pe componenta cantitativă, în cazul ultimelor 6 DMI-uri analizate, s-a urmărit asigurarea unui echilibru între cantitativ și calitativ, deși demersul de a interpreta cumulat informațiile furnizate de ambele clase de metode pe eșantioane reduse numeric a generat multiple dificultăți.

3.2. Limite în implementarea diferitelor metode utilizate

Procesul de evaluare, așa cum de altfel era anticipat, a fost unul complex și a întâmpinat diferite dificultăți. În această secțiune, vom prezenta doar cele mai relevante dificultăți întâmpinate și modalitatea în care au fost soluționate sau, după caz, modalitatea în care limitele implementării anumitor metode au fost compensate de utilizarea extinsă sau aprofundată a altora.

Prima dificultate întâmpinată - care a ridicat necesitatea studiului de evaluabilitate - a fost determinată de numărul redus de proiecte finalizate în cazul DMI-urilor 1.1, 3.1, 3.3, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2 și 5.3, ceea ce implicit a limitat aria de utilizare a metodelor cantitative de tip contrafactual. În acest sens, a fost ales un *cut-off* ce a fost extins ulterior la sfârșitul anului 2013, tocmai pentru a permite manifestarea efectelor unei anumite intervenții de la finalizare și până la realizarea analizei de impact. Evaluarea la 1 an de la finalizarea intervenției este însă minimală, astfel încât sunt recomandate

evaluări ulterioare, la 2 sau mai mulți ani de la finalizare, eșantionul putând cuprinde totalitatea beneficiarilor în etapele ulterioare.

Una dintre cele mai importante provocări a constituit-o culegerea informațiilor, atât pentru grupul de beneficiari, cât și, în cazul metodelor contrafactice, pentru grupul de comparație/non-beneficiari. Chiar și sursele de informații administrative existente s-au dovedit a fi limitate din perspectiva informațiilor stocate, desprinzându-se necesitatea adoptării unui mecanism integrat prin care să fie extrase, colectate și stocate serii de timp pentru a asigura un tablou cât mai complex al intervenției și al efectelor acesteia pe termen scurt și lung. Acest mecanism poate fi completat de date furnizate de INS, dar acestea din urmă nu pot fi considerate suficiente. În acest context, rămâne problematic accesul la informații similare despre non-beneficiari și la modalitatea în care aceștia pot fi chestionați în mod corespunzător pentru a construi grupul de comparație. O soluție poate fi constituirea unui grup de non-beneficiari pe criterii statistice selective și reprezentative pentru populația țintă, semnificativ mai mare decât cel de beneficiari, din care să fie extras grupul efectiv de comparație (după chestionare).

Deși inițial evaluate ca „suficiente” din punct de vedere al numărului de observații necesare pentru evaluare, eterogenitatea intervențiilor în cadrul fiecărui DMI, a tipologiilor multiple de beneficiari și a sub-eșantioanelor reduse a afectat calitatea finală a rezultatelor. Ulterior, o proiectare a unor metodologii în care rolul calitativului să fie crescut ar putea produce beneficii prin investigarea adecvată a sub-eșantioanelor reduse numeric.

Metoda anchetei pe bază de chestionar auto-aplicat sau telefonic a produs, de asemenea, rezultate limitate. Pe de o parte, este cunoscută eficiența scăzută a acestor tipuri de metode de colectare a informațiilor prin anchetă în mediul social și economic românesc, pe de altă parte, însuși tipul de informații solicitate în anumite cazuri nu se pretează la o colectare auto-aplicată sau de tip telefonic. Alocarea unor resurse financiare adecvate pentru colectarea informațiilor prin anchetă de tip față-în-față ar putea contribui la creșterea calității informațiilor colectate. Nici metodele calitative nu au fost întotdeauna aplicate adecvat, operatorii nefiind specialiști în colectarea informațiilor prin metode de tip interviu, focus grup, panel etc., deși în cadrul exercițiului de față limitele acestei metode de colectare au fost contracarate de numărul mare de metode propuse; totuși, ulterior, se poate avea în vedere o utilizare mai rațională a resurselor financiare prin reducerea numărului de metode și o mai bună adecvare a metodei de colectare la specificul românesc și la specificul diferitelor grupuri țintă.

La nivelul anumitor DMI-uri, au existat îngrijorări semnificative cu privire la necorelarea unităților de măsură (număr mediu de utilizatori pe zi sau pe an, număr total, creștere procentuală etc.) între indicatorii de monitorizare și indicatorii raportați de beneficiari, această problemă fiind rezolvată prin validarea și ajustarea repetată a informațiilor colectate în raport cu punctul de vedere emis de panelul de experți.

Disponibilitatea limitată a indicatorilor de rezultat a fost o altă problemă întâmpinată în

cazul anumitor studii de evaluare, care a fost compensată prin extinderea numărului și aprofundarea studiilor de caz.

3.3. Lecții învățate

Metodologiile propuse și aplicate au presupus un mix de multiple metode, unele impuse de logica evaluării, altele doar propuse pentru a fi testate și pentru a urmări modalitatea de a crește plus valoarea analizelor realizate. Ca urmare a înțelegerii pertinentei metodologiilor propuse, se pot distinge următoarele lecții legate de abordarea metodologică a procesului de evaluare.

Lecția 1

Importanța unui studiu de evaluabilitate. Studiul realizat la debutul demarării evaluării a avut un rol fundamental în ghidarea procesului de evaluare și în selectarea metodelor. Acest demers de analiză a evaluabilității cu o echipă de experți atât în metode cantitative, cât și calitative, în abordări de tip modelare micro-econometrică, dar și în abordări de tip investigație sociologică ar putea investi studiul de evaluabilitate cu un plus de valoare. Acesta ar trebui să aibă o importanță mai ridicată, iar evaluabilitatea să presupună și o analiză sumară a mai multor tipuri de informații existente în sursele administrative, decizia aplicării anumitor metode fiind luată și în funcție de calitatea informațiilor cuprinse în bazele de date, și nu numai în funcție de numărul de observații. De asemenea, calitativul ar trebui să aibă un rol mai crescut, cu precădere prin importanța acordată studiilor de caz. Eterogenitatea intervențiilor, a tipurilor de beneficiari, a contextelor efective în care s-au realizat intervențiile poate fi mult mai bine valorificată prin extinderea numărului de studii de caz și prin aprofundarea acestora prin utilizarea mixului de metode.

Tot un studiu de evaluabilitate inițial - mai amplu și mai detaliat - poate fundamenta o concentrare a abordării metodologice și o selecție cu mai mare rigoare a metodelor propuse. Spre exemplu, analiza econometrică a produs în anumite cazuri rezultate parțiale tocmai pentru că universul investigat era mult prea redus comparativ cu regulile minimale impuse de rularea efectivă a metodei. Adiacent, analizele SWOT și PEST, deși amplu dezvoltate, au fost inserate doar minimal prin concluziile produse în cadrul rapoartelor de evaluare. Tehnicile bazate pe matrice au produs rezultate și informații puțin vizibile în rapoartele finale. Nu în ultimul rând, abordarea metodologică amplă a ridicat probleme mari în corelarea și interpretarea complementară a informațiilor cantitative cu cele calitative, concluziile finale având de suferit.

Lecția 2

Necesitatea adecvării modalității de aplicare a metodelor de cercetare la specificul grupului țintă. Dincolo de limitele bazelor de date furnizate administrativ, acestea puteau fi compensate de un design adecvat al anchetelor în rândul beneficiarilor și, mai ales, de utilizarea metodelor de tip față-în-față. Limitele și problemele în colectarea informațiilor de tip cantitativ au fost generate și de metoda de colectare de tip auto-aplicat, conducând fie la creșterea numărului de informații improbabile, fie la creșterea cotei de non-răspunsuri. Luarea în considerare pe viitor a utilizării metodelor de tip

față-în-față sau telefonic poate diminua cantitatea datelor necredibile culese. Deși mai costisitoare, aplicate în mod corespunzător, pot conduce la rezultate mult mai credibile și fidele. O soluție ar putea s-o constituie finanțarea colectării de date, atât cantitativ, cât și calitativ, de firme specializate pe acest palier, care au rețele de operatori cu expertiză.

Lecția 3

Selectarea și definirea adecvată a indicatorilor de monitorizare. Indicatorii au fost în anumite situații neclar definiți, cumulând în fapt mai mulți indicatori - spre exemplu, numărul de locuri de muncă nou create sau menținute. În alte situații, indicatorii nu au fost înțeleși și raportați corect de beneficiari, existând discrepanțe majore și reducând din start calitatea studiului de evaluare. În alte contexte, deși indicatorii păreau logici, nu exista o modalitate efectivă de implementare și măsurare a indicatorului la nivelul beneficiarului - spre exemplu, numărul de vizitatori în CNIPT sau numărul de vizitatori în lăcașe de cult/mănăstiri etc. Mai mult, au fost cazuri în care indicatorul de rezultat propus a fost influențat doar marginal de intervenția POR - reducerea abandonului școlar prin renovări/modernizări fiind un exemplu elocvent în acest sens. Stabilirea unor indicatori ar trebui însoțită de studierea literaturii de specialitate și de înțelegerea modalității în care intervenția POR poate contribui la variația indicatorului propus.

Lecția 4.

Managementul timpului în evaluare. Experiența primului lot de studii a fost integrată în realizarea următorului lot prin reducerea timpului alocat evaluării. Totuși, trebuie menționate și probleme asociate unui timp de cca. 6 luni alocat evaluării, timp afectat atât de sărbătorile de iarnă, cât și de cele pascale, când practic colectarea informațiilor nu poate fi realizată prin niciuna dintre metodele propuse. Numărul ridicat de forme (intermediară, consolidată, finală etc.) ale studiilor de evaluare reprezintă un aspect pozitiv, rapoartele îmbunătățindu-se semnificativ de la livrabil la livrabil, permițând ca BEP să urmărească îndeaproape stadiul evaluării. La acest nivel, se impune existența unui calendar adecvat, care să permită evaluatorilor integrarea tuturor comentariilor și sugestiilor și remedierea în profunzime a deficiențelor identificate.

4. CONSTATĂRI, CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE ALE STUDIILOR DE EVALUARE. MĂSURI PENTRU VIITOAREA PERIOADĂ DE PROGRAMARE. LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI EXEMPLE DE BUNE PRACTICI

Axa Prioritară 1 „Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor - poli urbani de creștere”

DMI 1.1 „Planuri integrate de dezvoltare urbană”

Obiectivul acestui DMI, precum și al AP îl constituie creșterea calității vieții și crearea de noi locuri de muncă în orașe, prin reabilitarea infrastructurii urbane și îmbunătățirea serviciilor urbane, inclusiv a serviciilor sociale, precum și prin dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor și a antreprenoriatului.

În ansamblu, DMI 1.1 a finanțat realizarea a 518 proiecte: cea mai mare parte a fost pusă în aplicare de către CU (267, 51,5% din numărul total de proiecte finanțate); 148 (28,6%) proiecte aferente PC; 103 (19,9%) proiecte implementate de către PDU. O pondere de maxim 50% din alocarea financiară a fost asigurată pentru finanțarea proiectelor celor șapte Poli de Creștere, maxim 20% pentru proiectele din categoria Poli de Dezvoltare Urbană și restul de 30% este dedicat proiectelor din categoria Centre Urbane.

Studiul a avut în vedere evidențierea consecințelor implementării PIDU din punct de vedere al rezultatelor economice, sociale, culturale și instituționale, pentru comunitățile urbane implicate. Un alt aspect important avut în vedere a fost sistemul de actori publici și privați implicați, relațiile lor și modul în care acestea sunt corelate cu impactul intervențiilor.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI 1.1

În ceea ce privește modul de implementare al acestui DMI, analizele efectuate indică următoarele:

- Structurarea celor trei subdomenii în cadrul DMI 1.1, respectiv, poli de creștere, poli de dezvoltare urbană și centre urbane, a permis ca abordarea policentrică

să se realizeze în mod operativ, în conformitate cu obiectivele Strategiei Naționale pentru Dezvoltare și Orientările Strategice Comunitare pentru perioada de programare 2007-2013;

- Utilizarea abordării integrate și consultările cu cetățenii, asociații, ONG-urile, actorii economici și mediul academic pot fi considerate două puncte tari, mai ales în raport cu implementarea DMI 1.1. la nivelul Polilor de creștere.
- Întârzierea lansării apelului de proiecte (în special pentru Polii de creștere), perioada prea îndelungată de timp între depunerea și lansarea proiectelor (pentru toate cele trei sub-domenii), precum și procedurile de achiziții publice (pentru toate cele trei sub-domenii) sunt trei dintre principalele cauze pentru întârzierile înregistrate în implementarea proiectelor;

Implementarea proiectelor finanțate prin intermediul DMI 1.1 a implicat crearea de **noi locuri de muncă** în special în cadrul șantierelor pentru construcția de noi drumuri și alte infrastructuri urbane. Pe termen scurt, creșterea locurilor de muncă permanente, ca urmare a implementării proiectelor prin intermediul DMI 1.1, este redusă.

DMI 1.1 poate fi prezentat ca o **intervenție alternativă în raport cu celelalte intervenții implementate prin POR**, care s-a bazat pe o abordare integrată a proiectelor care au vizat îmbunătățirea infrastructurii urbane.

Construirea unor noi politici publice similare DMI 1.1 și evaluarea DMI 1.1. trebuie să țină seama de noile strategii și oportunități de la nivelul orașelor europene: marketingul local, funcțiile culturale și turistice, regenerarea urbană a zonelor abandonate, diversificarea economiei și a producției, abordarea integrată, noul rol al actorilor locali și parteneriatul complex.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

- Se recomandă **îmbunătățirea dezvoltării abordării integrate**, în special în orașele de dimensiuni mici și medii (PDU și CU), prin măsuri care să faciliteze integrarea teritorială și sectorială.

Recomandări orizontale

- Se recomandă **optimizarea și simplificarea procedurilor de achiziție publică**, în concordanță cu directivele europene, pentru a fluidiza implementarea proiectelor desfășurate în cadrul unor politici publice similare DMI 1.1. Dacă acest aspect va fi confirmat de analiza ulterioară și dacă va fi în concordanță cu rezultatele altor procese de evaluare, se recomandă întocmirea unui raport care să fie înaintat instituțiilor competente, pentru a constitui fundamentul unei eficientizări a legislației din domeniu. În general, intervențiile DMI 1.1 au rezultate și, implicit, impact pe termen lung, întrucât vizează aspecte cum ar fi îmbunătățirea calității vieții și crearea de noi locuri de muncă.

- Este importantă **consolidarea activității help-deskului pentru potențialii solicitanți din orașele unde acest sprijin nu a fost valorificat și îmbunătățirea Ghidurilor Solicitantului** în scopul de a reduce interpretarea discreționară. Organizarea de **programe de formare profesională specializate** destinate aplicanților în vederea îmbunătățirii capacității tehnice, de planificare, financiară și organizațională este de asemenea importantă.

Aspecte privind procesul de evaluare

La nivelul acestui DMI, aplicarea tehnicilor contrafactice nu a condus la o estimare a efectelor nete suficient de robustă și fiabilă. Se remarcă în acest sens trei factori relevanți care influențează analiza contrafactuală, diminuând fiabilitatea rezultatelor aferente estimării impactului DMI 1.1:

- *Acoperirea semantică a indicatorilor*, respectiv capacitatea indicatorilor de a reprezenta conceptul asupra căruia se dorește estimarea efectului. Printre cei patru indicatori selectați pentru a estima impactul, numai pentru rata șomajului se observă o relație puternică cu obiectivul DMI 1.1, în vreme ce pentru ceilalți indicatori (înscrisere într-o formă de învățământ, rata mortalității, rata migrației și rata nașcuților vii), acoperirea conceptului identificat la nivelul obiectivului DMI 1.1 este mai slabă.
- *Timpul acordat pentru a permite ca efectele să se manifeste*, având în vedere că efectele unui program pot fi estimate doar dacă au trecut cel puțin unu sau mai mulți ani de la finalizarea tuturor proiectelor finanțate în cadrul programului, astfel încât să existe o perioadă rezonabilă de timp pentru a permite efectelor să se manifeste.
- *Nevoia ca politica de dezvoltare să fie clar definită*. În cazul acestui DMI,

politicile sunt în mod inerent inter-relaționate și acoperă subiecte și teritorii care sunt, de asemenea, vizate de alte măsuri incluse în cadrul POR 2007-2013. Prin urmare, analiza contrafactuală a DMI 1.1. a oferit doar o asigurare a faptului că orașele luate în considerare în grupul tratat au beneficiat de implementarea proiectelor finanțate prin DMI 1.1 și că în grupul contrafactual, dimpotrivă, nu există orașe în care să fi fost implementate proiecte finanțate prin DMI 1.1, dar analiza nu a putut lua în considerare efectele altor măsuri, chiar și aferente altor axe ale POR.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

- **R1:** Este necesară adoptarea unui mecanism integrat, prin intermediul căruia să poată fi extrase și stocate serii de date pentru un tablou cât mai amplu de variabile specifice DMI 1.1. Un astfel de mecanism poate fi completat și îmbunătățit prin crearea unui parteneriat între MDRAP și alte instituții publice ce furnizează date statistice (în principal Institutul Național de Statistică).

Axa Prioritară 3 „Îmbunătățirea infrastructurii sociale”

La nivelul acestei Axe Prioritare, au fost realizate patru studii de evaluare, astfel: DMI 3.2 și DMI 3.4 au fost evaluate prin metoda contrafactuală, în timp ce pentru DMI 3.1 și DMI 3.3 a fost aplicat un mix de metode cantitative și calitative, conform metodei bazate pe teorie. Metodele de evaluare au fost stabilite în urma analizei de evaluabilitate (detalii în Cap. 3) și au avut în vedere tipul intervențiilor, progresul înregistrat în implementarea DMI-ului și datele disponibile la nivelul proiectelor finalizate și la nivelul proiectelor care nu au beneficiat de finanțare în cadrul DMI-ului (non-beneficiari).

DMI 3.1 „Reabilitarea/ modernizarea/ echiparea infrastructurii serviciilor de sănătate”

Obiectivul specific al DMI 3.1 este îmbunătățirea calității serviciilor de asistență medicală și asigurarea unei distribuții regionale teritoriale echilibrată, în vederea asigurării accesului egal al populației la serviciile de sănătate.

La nivelul DMI 3.1, se înregistrează un total de 49 de proiecte finalizate (dintr-un total de 104 proiecte contractate), dintre care 41 sunt finalizate atât din punct de vedere tehnic, cât și financiar. Valoarea medie a proiectelor finalizate a fost de 8 mil. lei per proiect, valoare care îi corespunde o finanțare nerambursabilă FEDR de cca. 5.5 mil.

lei. Distribuția proiectelor finalizate este relativ echilibrată la nivelul regiunilor de dezvoltare (o medie de 6-7 proiecte finalizate per regiune), excepție făcând regiunea Sud-Muntenia, cu numai 3 proiecte finalizate.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI 3.1

Intervențiile finanțate în cadrul POR, aferente DMI 3.1, au contribuit la **creșterea numărului de servicii de sănătate, a calității acestora, a numărului de pacienți tratați și a gradului de satisfacție al acestora**, în cadrul unităților medicale care au beneficiat de această finanțare. Principalele elemente în acest sens includ:

- o capacitate sporită de tratament (de exemplu, camere, paturi etc.), creșterea numărului de pacienți tratați și reducerea substanțială a timpului de așteptare;
- introducerea în uz a unor echipamente avansate tehnologic, permițând tratamente medicale avansate;
- îmbunătățirea infrastructurii de operare (reînnoirea sistemului de utilități, modernizarea camerelor, acces pentru persoanele cu dizabilități, obținerea conformității cu standardele în vigoare), cu efecte asupra creșterii calității serviciilor de sănătate;
- o îmbunătățire generală a satisfacției utilizatorilor și o percepție pozitivă a schimbării în ceea ce privește infrastructurile și calitatea serviciilor, după implementarea proiectelor.

Intervențiile finanțate au avut în schimb o **contribuție nesemnificativă la creșterea accesului la serviciile de sănătate în zonele îndepărtate și defavorizate**. Un singur proiect - care a făcut obiectul unui studiu de caz - a confirmat accesul mai mare la serviciile de sănătate pentru persoanele din zone izolate/defavorizate. Totodată, proiectele implementate au avut un impact marginal asupra calității serviciilor oferite în cazul municipiului București (datorită disponibilității unor alte resurse sau valorii acestora mai redusă comparativ cu alte resurse) și destul de scăzut în regiunile Nord-Est și Sud-Muntenia (relativ mai dezavantajate și sărace în comparație cu alte regiuni).

Anumite proiecte au atras personal medico-sanitar specializat din alte localități. Cu toate acestea, nu există dovezi cu privire la crearea de noi locuri de muncă operative sau administrative, ca urmare a legislației din domeniul public de sănătate cu privire la angajarea personalului. A fost, totuși, posibilă evidențierea, cu precădere prin analiza calitativă, a efectului de **îmbunătățire a competențelor personalului medical, reliefate fie la nivel de recrutare de personal cu competențe de utilizare a noilor**

tehnologii, fie la nivel de formare profesională.

În ceea ce privește tipul intervențiilor care produc cele mai multe rezultate, analiza efectuată a demonstrat că proiectele care combină toate cele trei tipuri de intervenții (reabilitarea, modernizarea și echiparea) au înregistrat o mai mare creștere a numărului de utilizatori pe zi per intervenție în perioada 2008-2014 (131 de utilizatori) comparativ cu acele proiecte care au finanțat numai anumite tipuri de intervenție (15 utilizatori).

DMI 3.1 produce rezultate concrete pentru persoanele care locuiesc în apropierea spitalelor, prin creșterea accesului la serviciile de sănătate, în special în ambulatorii și spitale și prin îmbunătățirea calității serviciilor oferite și echipamentelor disponibile.

Factorii care au avut o contribuție foarte importantă la succesul proiectelor finanțate includ: existența unei echipe de management a proiectului responsabilă, o capacitate adecvată de implementare a proiectului și un proces adecvat de consultare a părților interesate. Cunoștințele și pregătirea în domeniul serviciilor de sănătate, capacitatea de a adapta proiectele la anumite condiții în schimbare s-au dovedit, de asemenea, cruciale pentru dezvoltarea și securizarea impactului investițiilor realizate. În faza ex-ante a proiectelor, principala condiție pentru producerea efectelor a fost analiza adecvată a nevoilor, prin consultarea diferiților parteneri ai serviciilor de sănătate (de exemplu, autorități locale, personalul medical) și prin sondajele și studiile privind cererea și beneficiile potențiale ale intervenției.

Din analiza variației numărului de utilizatori în perioada 2008-2014 rezultă faptul că **efectele intervențiilor sunt sustenabile**. Astfel, datele indică o creștere a numărului de utilizatori înregistrată în perioada 2011-2013 (când cele mai multe proiecte au fost finalizate), creșterea fiind menținută și în anul 2014. Totodată, este de reținut faptul că fondurile necesare operării noilor dotări sunt asigurate din bugetul Consiliilor Județene (pentru intervenție la nivelul infrastructurii), din bugetul asigurărilor de sănătate (pentru cheltuielile de funcționare) și, în unele cazuri, prin subînchirierea spațiilor din interiorul spitalului furnizorilor privați de servicii medicale, acestea contribuind la sustenabilitatea investițiilor finanțate.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

- Echipa de evaluare recomandă AM să includă în formatul cererilor de finanțare un paragraf prin care solicitantul să își demonstreze capacitatea de a asigura

personalul necesar și modalitatea de gestionare a resurselor umane în noile proiecte. Acest aspect ar putea fi mai relevant în cazul proiectelor de finanțare a serviciilor bazate pe nevoile comunității și a ambulatoriilor locale, unde identificarea personalului calificat pentru furnizarea de servicii de sănătate este dificilă.

Lecții învățate din implementarea DMI 3.1

- În faza *ex-ante* a proiectului, principala condiție pentru apariția efectelor a fost reprezentată de analiza nevoilor, în timp ce pe parcursul implementării proiectului prima condiție care a contribuit la producerea rezultatelor a fost capacitatea de a gestiona proiectul, evitându-se conflictele și problemele în procesul de management al personalului și în realizarea proiectelor.
- Complexitatea procesului de depunere a proiectelor, schimbările legate de reglementare și contextul politicii de dezvoltare, revizuirile Proiectului Tehnic pe parcursul implementării sau coordonarea insuficientă între APL și personalul/administratorul spitalului au îngreunat performanța DMI 3.1.
- Pentru îmbunătățirea serviciilor nu este suficientă doar realizarea de investiții în echipamente noi și în infrastructură, ci este foarte importantă gestionarea eficientă a infrastructurilor în vederea limitării timpului de așteptare.
- Există un exod al populației din rural către orașele mici, apoi către marile orașe, iar din marile orașe în alte țări membre U.E, care ar putea afecta serios sustenabilitatea infrastructurilor în anii următori.

Bune practici în implementarea DMI 3.1

- Proiectele care combină toate cele trei tipuri de intervenții susținute în cadrul acestui DMI (reabilitarea, modernizarea și echiparea) au înregistrat o creștere mai mare a numărului de utilizatori pe zi per intervenție, comparativ cu acele proiecte care au finanțat numai unele tipuri de intervenții.
 - Factori care au contribuit la succesul intervențiilor:
 - Consultarea inițială a părților interesate și implicarea lor directă în proiecte;
 - Capacitatea proiectului de a se adapta la condițiile externe (întârzieri în executarea lucrărilor de construcție, realocarea resurselor etc.);
 - Buna colaborare dintre beneficiari și managementul spitalului;
 - Capacitatea proiectelor de a atrage personal medico-sanitar specializat din afara localității.
 - Este utilă monitorizarea timpului de așteptare până la dispunerea de serviciul medical (la nivelul utilizatorilor finali).
-

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

- Având în vedere unul dintre obiectivele POR 2014-2020 de a promova echilibrul între serviciile bazate pe nevoile comunității, ambulatorii și spitale, se recomandă evaluarea noilor intervenții, adoptând indicatori aferenți tuturor celor trei niveluri (servicii bazate pe nevoile comunității, ambulatorii și spitale) pentru a compara numărul de utilizatori ai centrelor și a evidenția impactul în mod corespunzător.
- Se recomandă ca viitorul plan de evaluare al Programului Operațional Regional să includă o analiză standardizată a satisfacției clienților. Mai mult decât atât, în următoarea perioadă de programare, ar trebui pus accent pe evaluarea satisfacției clienților pentru a identifica nevoile la fața locului, colectând, astfel, informații cu privire la utilizatorii finali (de exemplu, vârsta, sexul, patologia etc.).
- Se recomandă ca AM să evalueze în următorii ani sustenabilitatea intervențiilor în ceea ce privește creșterea numărului de utilizatori; să ia în considerare în următoarele evaluări și în cazul proiectării unor intervenții viitoare, atât creșterea numărului de utilizatori, cât și creșterea calității serviciilor în percepția pacienților, în special prin evaluarea satisfacției clienților și prin utilizarea indicatorilor cu privire la timpul de așteptare.

DMI 3.2 „Reabilitarea/modernizarea/echiparea infrastructurii serviciilor sociale”

Obiectivul specific al acestui DMI îl constituie îmbunătățirea calității și a capacității infrastructurii serviciilor sociale acordate, prin sprijinirea dezvoltării echilibrate a acestora pe întreg teritoriul țării, pentru asigurarea unui acces egal al cetățenilor la astfel de servicii.

Dimensiunea financiară a proiectelor depuse (423 proiecte) este, în medie, de 2,285 milioane lei, în timp ce proiectele contractate (209 proiecte) sunt în valoare de 2,258 milioane lei.

Studiul a avut în vedere evaluarea impactului intervențiilor privind reabilitarea/modernizarea/echiparea infrastructurii serviciilor sociale, prin aplicarea metodei contrafactice.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

Analizele efectuate indică o **performanță mai bună a beneficiarilor în comparație cu cea a non-beneficiarilor**, atât din punctul de vedere al numărului global de utilizatori, cât și în termeni de număr de utilizatori în centrele rezidențiale față de celelalte categorii de centre. Întrucât numărul de utilizatori este indicatorul de rezultat al DMI 3.2, această concluzie indică efectul pozitiv al intervenției, în conformitate cu logica intervenției și cu obiectivele acesteia.

Totodată, se constată o **performanță mai bună a beneficiarilor în comparație cu cea a non-beneficiarilor, în termeni de număr de angajați echivalenți cu normă întreagă**. Astfel, comparând centrele, s-a constatat că centrele rezidențiale au o performanță mai bună în comparație cu centrele de zi și cu alte tipuri de centre. O creștere (chiar și redusă valoric) a numărului de angajați înseamnă că infrastructurile de servicii sociale au fost în măsură să acopere cheltuielile cu noul personal și să își adapteze modul de organizare în consecință. Aceste rezultate pozitive sunt confirmate și de către dificultățile întâmpinate în recrutarea de personal în cadrul infrastructurilor de servicii sociale.

Analizele calitative realizate, în special studiile de caz, au raportat modificări substanțiale la nivelul beneficiarilor, precum furnizarea unui serviciu nou sau îmbunătățit, creșterea numărului de utilizatori, îmbunătățirea dotărilor și achiziționarea de echipamente moderne în cadrul centrelor sociale. Analiza gradului de mulțumire a utilizatorilor a indicat un nivel ridicat de satisfacție în ceea ce privește serviciile, spațiile, instalațiile și utilitățile și o percepție larg răspândită de îmbunătățire a serviciilor, spațiilor, facilităților, utilităților, după intervențiile finanțate prin DMI 3.2. Se poate vorbi, astfel, despre o **calitate îmbunătățită a serviciilor oferite**, pentru toate cele trei grupuri țintă principale: vârstnici, persoane cu dizabilități și copii.

Sustenabilitatea efectelor este principala provocare a proiectelor finanțate în cadrul DMI 3.2, în special după reducerea resurselor publice ca urmare a crizei financiare. Trebuie avut în vedere faptul că și înainte de criza financiară, autoritățile locale au avut resurse limitate pentru a asigura serviciile sociale. Centrele publice s-au confruntat cu fluctuații de personal, iar capacitatea financiară a ONG-urilor a scăzut, fapt ce a provocat întâzieri în implementarea proiectelor. Conform analizelor efectuate, provocările referitoare la sustenabilitatea efectelor și a centrelor sociale au vizat în mai mare măsură ONG-urile mici decât infrastructurile de servicii sociale gestionate de către autoritățile publice.

La nivelul DMI 3.2, nu au fost înregistrate probleme specifice cu privire la depunerea și implementarea proiectelor, constatându-se o performanță generală fără

impedimente, în afară de durata procesului de selecție a proiectelor. Principalii factori care au influențat implementarea DMI 3.2 au fost factori externi, care nu sunt strict legați de normele DMI 3.2, inclusiv: dificultăți în cadrul procedurilor de achiziții publice, dificultatea angajării de personal nou, dificultățile beneficiarilor în elaborarea proiectului tehnic care au constat în probleme privind prezentarea documentelor care dovedesc dreptul de proprietate, capacitatea limitată de asigurare a fluxului de numerar în cazul beneficiarilor de proiecte, în special pentru ONG-uri.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

- Se recomandă realizarea de către AM a unei analize teritoriale a efectelor, pentru a examina „concentrarea” acestora. Această abordare ar permite justificarea unei diferențieri a alocărilor financiare la nivel regional, în conformitate cu nevoile locale, și ar promova o analiză continuă a eficacității politicii de dezvoltare, prin monitorizarea variației unor indicatori-cheie în timpul implementării politicii¹.
- În vederea **evaluării sustenabilității efectelor intervențiilor**, se recomandă:
 - monitorizarea în următorii ani a rezultatului intervențiilor privind numărul de angajați, pentru a verifica dacă creșterea locurilor de muncă este sustenabilă;
 - valorificarea lecțiilor învățate menționate anterior în vederea evaluării sustenabilității proiectului. De exemplu, proiectul ar putea fi evaluat pe baza existenței unei strategii globale de finanțare a centrului (persoane angajate în strângerea de fonduri, numărul de parteneriate cu sponsori privați etc.) și pe baza nivelului de intensitate a relațiilor cu voluntari și organizații de caritate, în accepțiunea de *proxy* al rețelelor de colaborare.

Mai mult decât atât, Autoritatea de Management ar putea promova o activitate **sistematică de schimb de experiențe**, precum și crearea de rețele între centrele sociale.

- În ceea ce privește elaborarea politicii de dezvoltare viitoare, pentru a crește impactul acestui tip de intervenție în domeniul serviciilor sociale, se recomandă ca Autoritatea de Management să promoveze cooperarea între serviciile, ministerele și instituțiile competente pentru a identifica nevoile, selecta prioritățile și coordona acțiunile politicii de dezvoltare și resursele non-publice, în vederea obținerii unor

¹ Echipele de evaluare au testat fezabilitatea acestei abordări la nivel județean, aceasta fiind dezbătută în cadrul primei etape a grupului nominal.

beneficii mai mari și a unei valori adăugate². În acest sens, o corelare integrată cu resursele FSE ar putea contribui la maximizarea impactului social și la creșterea valorii adăugate a intervenției, în special în sectorul de recrutare a resurselor umane calificate. O astfel de abordare ar conduce la promovarea unei abordări integrate în soluționarea problemelor de incluziune socială.

- Se recomandă ca AM să ia în considerare posibilitatea de contractare a proiectelor la nivel de studiu de fezabilitate, solicitând elaborarea proiectului tehnic numai pentru acei aplicanți care au fost acceptați pentru finanțare. Acesta ar putea să reducă timpul de selecție a proiectelor.

Aspecte privind procesul de evaluare

Disponibilitatea informațiilor și ritmul de implementare al DMI 3.2 au redus posibilitatea utilizării metodelor contrafactuale pentru evaluarea de impact. Prin urmare, echipa de evaluare a propus abordarea bazată pe dubla diferențiere pentru a compara beneficiarii și non-beneficiarii de-a lungul timpului. În cadrul acestei analize, cei doi indicatori de performanță ai centrelor sociale luați în considerare au fost „diferența numărului de beneficiari între 2012-2014” și „diferența numărului de angajați echivalenți cu normă întreagă între 2012-2014”.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

Se recomandă îmbunătățirea nivelului de colectare și monitorizare a datelor de către AM

În acest sens, AM ar putea folosi un set centralizat de indicatori la nivel de proiect care să fie complementar setului de indicatori de program (indicatori de realizare și de rezultat), asigurând o monitorizare continuă a eficienței politicii de dezvoltare și posibilitatea parcurgerii mai rapide a unui ciclu de corecție ca urmare a analizei și măsurării indicatorilor. Acest set armonizat de indicatori ar trebui să fie definit de către sistemul central de monitorizare și personalizat pentru grupul țintă al politicii sociale (va include minim următorii indicatori pentru evaluarea impactului: numărul de utilizatori - pe tipologii de grup țintă, numărul de angajați echivalent cu normă întreagă care lucrează în infrastructurile sociale, numărul de persoane care beneficiază

² A se vedea: Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, O analiză socio-economică pentru perioada de programare a fondurilor structurale 2014-2020 - Afaceri Sociale și Incluziune Socială, 2012. Acest lucru este confirmat și de Acordul de Parteneriat al României, care indică faptul că „sistemul de protecție socială încă se confruntă cu multe lacune și incoerențe, fiind dezvoltat neuniform în special în zonele rurale”.

de servicii în termeni de incluziune socială - incluziune pe piața muncii, școală, asociere, întreprinderi sociale).

Alți indicatori utili pentru studierea tipului și dimensiunii infrastructurilor de servicii sociale sunt: bugetul anual, numărul de etaje și de metri pătrați ai infrastructurii, precum și includerea, în baza de date utilizată pentru evaluarea efectelor, a unui element primar unic de identificare a applicantului proiectului (cod TVA/fiscal), pentru a verifica prezența aceluiași solicitant în cadrul mai multor proiecte.

- Se recomandă să se analizeze posibilitatea de intensificare/extindere a cooperării cu Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, pentru a facilita schimbul de informații disponibile pentru evaluările viitoare. Acesta ar putea conduce la crearea unei baze de date unice cu privire la infrastructurile de servicii sociale.

DMI 3.3 „Îmbunătățirea dotării cu echipamente a bazelor operaționale pentru intervenții în situații de urgență”

Obiectivul DMI 3.3 este reducerea timpului de intervenție pentru acordarea primului ajutor calificat și pentru intervenții de urgență pentru sănătatea populației, în conformitate cu „Orientările Comunitare Strategice cu privire la Coeziune pentru perioada 2007-2013”.

La nivelul DMI 3.3, se înregistrează un total de 14 proiecte finalizate din punct de vedere tehnic și financiar, dintr-un total de 22 de proiecte contractate. Valoarea finanțării nerambursabile FEDR corespunzătoare proiectelor finalizate a fost de 394 mil. lei, media per proiect situându-se în jurul valorii de 25 mil. lei. Distribuția teritorială a proiectelor finalizate a evidențiat existența unor regiuni cu câte 1 proiect (BI, SE, SM), dar și o regiune (NE) cu 3 proiecte finalizate.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

DMI 3.3 a urmărit reducerea timpului mediu de răspuns al unităților mobile de la 30-45 de minute la 12 minute în zonele rurale și de la 20 de minute la 8 minute în mediul urban. În momentul realizării studiului, timpul mediu de răspuns al unităților în mediul rural era de 22 minute și 51 de secunde, iar în mediul urban era de 10 minute și 51 de secunde.

Deși valorile țintă ale indicatorilor de rezultat nu au fost atinse, situația s-a îmbunătățit într-un mod semnificativ la nivelul proiectelor finalizate. S-a înregistrat o reducere a timpului de răspuns de aproximativ 10 minute în zonele rurale, însă intervenția în zonele urbane este mai aproape de atingerea valorii preconizate decât cea din zonele rurale.

Studiul indică un efect net pozitiv al proiectelor, în privința îmbunătățirii echipamentelor bazelor operaționale pentru siguranța publică, reducerii considerabile a timpului de intervenție și a creșterii populației acoperite în cazul situațiilor de urgență. Efectele proiectelor finanțate constau în creșterea nivelului de siguranță publică, a calității primului ajutor și îmbunătățirea disponibilității serviciilor de intervenție în zone izolate sau defavorizate.

Totodată, analizele efectuate au indicat faptul că proiectele finanțate au fost bine integrate în Strategia Națională pentru Situații de Urgență și au fost concepute pentru a contribui la obiectivele strategiei. Experiența implementării intervențiilor a demonstrat rolul **esențial al personalului calificat, conștient și dedicat** - resursa umană implicată în managementul proiectelor fiind principalul element al succesului. De asemenea, **identificarea adecvată a nevoilor bazată pe evaluarea datelor de context** a permis concentrarea și organizarea intervențiilor într-un mod adecvat. **Dezvoltarea și întărirea parteneriatelor și colaborărilor dintre autoritățile locale și inspectoratele pentru situații de urgență** a reprezentat un alt factor important pentru asigurarea succesului.

Informațiile calitative au confirmat, de asemenea, îmbunătățirile cantitative și calitative ale serviciilor situațiilor de urgență, în ciuda faptului că realizarea unei comparații, cel puțin la nivel de județe, este dificil de întreprins.

DMI 3.3 a sprijinit crearea și consolidarea unei organizări integrate și cooperarea regională în asigurarea răspunsului la intervențiile de amploare și de lungă durată.

Nu s-au creat noi locuri de muncă - nu a fost posibil ca urmare a blocării noilor angajări în sistemul public. Intervenția are totuși efecte pozitive la nivelul resurselor umane, prin îmbunătățirea proceselor de recrutare.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

POR 2014-2020 nu va finanța intervenții pentru situații de urgență și echipamente pentru bazele operaționale. Din acest motiv, recomandările sunt formulate ca aspecte care pot fi valorificate în viitoarele intervenții finanțate de Autoritatea de Management, Ministerul Afacerilor Interne sau alte organisme, precum ADI-urile în cadrul noilor mecanisme de dezvoltare teritorială prevăzute în cadrul FEDR POR 2014-2020.

- Echipa de evaluare sugerează să se ia în considerare posibilitatea:
 - Continuării finanțării unei intervenții similare cu DMI 3.3, pentru a continua îmbunătățirea dotării cu echipamente, ca în cazul POR;
 - Investiții pe viitor în activități de formare a personalului pentru primul ajutor și situații de urgență.

În plus, echipa de evaluare a subliniat - ca o lecție învățată a DMI 3.3 - că achiziționarea de echipamente ar trebui să se efectueze la nivel central, pentru a asigura omogenitatea echipamentelor și costuri mai reduse, existând în viitor posibilitatea de renunțare la criteriul „prețul cel mai scăzut”.

Lecții învățate din implementarea DMI 3.3

- *Existența unui cadru strategic comun pentru coordonarea și integrarea la nivel național contribuie la creșterea eficacității intervențiilor.*
- *Crearea ADI-urilor, colaborarea între ADI, ADR și administrația locală au fost utile pentru asigurarea interoperabilității structurilor de intervenție din regiunea de dezvoltare.*
- *Este important ca proiectele să satisfacă nevoile specifice ale utilizatorilor în regiunile identificate (stabilite pe baza unor analize aprofundate ale datelor furnizate de ISU).*
- *Resursa umană implicată în managementul de proiect este un factor cheie pentru obținerea succesului intervențiilor.*
- *Externalizarea serviciilor de audit și de elaborare a documentațiilor de atribuire pentru achiziționarea de echipamente către firme de consultanță a fost, la rândul său, un factor important pentru succesul operațiunilor.*
- *Achiziționarea de echipamente ar trebui să se efectueze la nivel central pentru*

a asigura omogenitatea echipamentelor și costuri mai reduse, existând în viitor posibilitatea de renunțare la criteriul „prețul cel mai scăzut”.

- *Problemele de trafic și accesibilitatea infrastructurii, lipsa de servicii pentru îndepărtarea zăpezii și faptul că nevoile sunt mai mari decât alocarea financiară sunt factori care afectează performanța DMI.*
- *S-au înregistrat dificultăți în monitorizarea ex-post a indicatorilor pentru timpul de răspuns, defalcați pe mediul rural și urban și pe tipuri de autospeciale (ISU monitorizează acest tip de date, însă nu defalcat pe aceste criterii).*

Bune practici în implementarea DMI 3.3

- *Crearea ADI-urilor și buna colaborare între ADI, ADR și administrația locală în vederea asigurării interoperabilității structurilor de intervenție din regiunea de dezvoltare.*
- *Efectuarea unor analize aprofundate ale datelor furnizate de ISU pentru a se asigura că proiectele satisfac nevoile specifice ale utilizatorilor în regiunile identificate.*
- *Existența unor resurse umane calificate și dedicate implicate în managementul de proiect.*
- *Asigurarea întreținerii echipamentelor de către beneficiarii finali.*
- *Externalizarea auditului și pregătirea documentațiilor de atribuire pentru achiziționarea de echipamente către firmele de consultanță.*
- *Județele care nu au avut capacitatea de a asigura resursele pentru cofinanțare au fost susținute prin fluxul de numerar al unor județe mai dezvoltate.*

DMI 3.4 „Reabilitarea/modernizarea/dezvoltarea și echiparea infrastructurii educaționale preuniversitare, universitare și a infrastructurii pentru formare profesională continuă”

Obiectivul DMI 3.4 este îmbunătățirea calității infrastructurii din învățământul obligatoriu, a centrelor de formare profesională continuă și a infrastructurii campusurilor universitare pentru asigurarea condițiilor necesare învățământului public și creșterea participării la educație și formare.

Numărul de proiecte contractate în iulie 2014, înainte de începerea evaluării, în cadrul DMI 3.4 al POR se ridică la 252. Dintre acestea, 173 erau finalizate și 78 în implementare, doar unul fiind propus pentru reziliere.

Studiul a avut în vedere evidențierea efectelor/impactului proiectelor finanțate prin DMI 3.4 al POR 2007-2013 și contribuția FEDR la realizarea obiectivelor dezvoltării regionale. Studiul a fost fundamentat pe o analiză contrafactuală bazată pe selectarea grupului de control prin calcularea punctajului de propensiune și pe o analiză calitativă bazată pe o teorie a impactului DMI 3.4.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

Analizele realizate indică faptul că intervențiile sprijinite prin DMI 3.4 în școli au efecte nete (calculate prin metode contrafactice) și vizibile (determinate prin folosirea metodelor calitative) din perspectiva creșterii calității serviciului educațional, generând condiții de studiu mai bune pentru toți actorii școlari beneficiari direcți ai măsurii (elevi, cadre didactice, personal de sprijin, echipa managerială de la nivelul școlii etc.).

Crearea unor spații suplimentare destinate activităților educaționale extra-curriculare, ca urmare a investițiilor realizate prin DMI 3.4, oferă posibilitatea dezvoltării școlilor. Evaluarea a dovedit că este importantă creșterea spațiilor suplimentare din școli deoarece acest efect permite generarea unor efecte indirecte:

- eliminarea situațiilor de organizare a cursurilor în mai multe schimburi, ceea ce contribuie atât la creșterea nivelului de participare, cât și la creșterea nivelului de performanță școlară;
- asigurarea spațiilor pentru activități extra-curriculare, ceea ce contribuie atât la creșterea nivelului de participare, cât și la creșterea nivelului de performanță școlară;
- asigurarea spațiilor necesare pentru grădinițe sau creșe (chiar dacă acestea nu sunt eligibile, se realizează prin mutarea lor în spațiile eliberate de activitatea școlară, datorită extinderilor sau reabilitărilor unor alte locații);
- organizarea unor activități de formare continuă a adulților sau a unor activități de pre-profesionalizare pentru părinți, în special în comunitățile dezavantajate.

Totodată, se poate observa un efect „propagat” al rezultatelor DMI 3.4, în condițiile în care de modernizarea unor spații (de exemplu, laboratoare moderne de limbi străine, științe și informatică, centre de artă sau facilități pentru practicarea sporturilor) se bucură și elevi din localitate care nu sunt înscriși în școala beneficiară. Acest efect de „propagare” se realizează fie prin participarea la consorții școlare, fie prin parteneriate punctuale realizate de școli, cu sprijinul autorităților locale.

Pe de altă parte, rezultatele analizelor privind rata de utilizare a laboratoarelor între unitățile de învățământ preuniversitar beneficiare și cele non-beneficiare indică faptul că **rezultatele investițiilor prin DMI 3.4 pot fi valorificate suplimentar față de momentul actual, în educația elevilor.**

Așadar, intervențiile prin DMI 3.4 asupra *unităților școlare, campusurilor preuniversitare și universitare* pot *îmbunătăți condițiile de studiu și rezidență ale elevilor și studenților și accesul acestora la educație.* Totuși, din evaluare a rezultat că **impactul investițiilor nu este imediat, având în vedere că rezultatele proiectelor DMI 3.4 nu au putut fi folosite pe deplin de elevi și studenți în lipsa investițiilor suplimentare în mobilier și dotări realizate de beneficiari.**

În ceea ce privește **accesul la educație**, trebuie avut în vedere faptul că investițiile în infrastructura școlară, oricât de necesare, nu pot asigura, singure, condițiile necesare pentru înscrierea sau reînscrierea elevilor care nu participau înainte la educație. În absența unor măsuri de sprijin complementare, **accesul la educație și, mai larg, dreptul la educație nu pot fi garantate.**

- Dacă în unele situații, evaluarea a identificat o **creștere a valorii indicatorilor ce măsoară accesul**, acest efect nu poate fi atribuit doar investiției prin DMI 3.4, fiind în relație cu alți factori de context, precum: acordarea unui sprijin material sau financiar elevilor sau familiilor acestora, asigurarea transportului școlar, identificarea și tratarea unor probleme de sănătate a copiilor etc.
- **Impactul pozitiv cu privire la accesul la educație în școlile speciale**, prin facilitarea participării elevilor cu diferite dizabilități la educație, reprezintă un efect ce poate fi atribuit direct DMI 3.4. Rezultatele de evaluare au indicat faptul că **facilitarea accesului se realizează atât prin crearea unui mediu de învățare mai prietenos, mai bine adaptat specificității elevilor cu nevoi educaționale speciale, cât și prin dotarea cu echipamente și materiale de învățare moderne.**

Investițiile prin DMI 3.4 au rezultatele cele mai bune în ceea ce privește îmbunătățirea netă a infrastructurii și a condițiilor de studiu din școli acolo unde resursele alternative (bugetul local și bugetul național) nu permit finanțări de amploare. Proiectele implementate în localități cu o tendință demografică ascendentă sunt mai eficace, mai eficiente și mai sustenabile, așa cum a rezultat din analiza sustenabilității efectelor proiectelor DMI 3.4, mai ales având în vedere tendința generală de scădere demografică din cea mai mare parte a circumscripțiilor școlare. În acest sens, este de remarcat faptul că POR 2014-2020 prevede deja ca soluție proiectarea unor investiții integrate, care să permită, în primul rând în mediul rural,

asigurarea reabilitării, modernizării și extinderii clădirilor centrale ale școlilor (din centrele de comună, care sunt cele mai populate), concomitent cu asigurarea transportului elevilor și cu desființarea structurilor cu număr foarte mic de elevi în care funcționează clase cu predare simultană.

De asemenea, implicarea comunității școlii (consultarea directorului, a profesorilor, a asociațiilor de părinți) în planificarea intervențiilor (proiectelor finanțate prin DMI 3.4) s-a dovedit un factor de influență deosebit de important pentru succesul proiectelor și, ulterior, pentru generarea unor efecte la mai multe niveluri: încurajarea participării, propagarea efectelor, dezvoltarea personală a elevilor prin performanță în activități extra-curriculare posibile doar după reabilitare (în spațiul reabilitat), facilitarea implicării mai active a părinților în viața școlii.

Aspecte privind procesul de evaluare

Deși datele necesare pentru evaluare sunt raportate anual de școli către Institutul Național de Statistică prin completarea unui raport statistic, informațiile de acest tip nu sunt oferite de INS defalcat la nivel de unitate școlară, ci doar agregate statistic.

Principala limitare a analizei contrafactice a fost reprezentată de efectul de tratament eterogen. De asemenea, au existat o serie de cazuri particulare în care intervențiile care generează efecte nu au putut fi analizate prin metode contrafactice din cauza numărului mic de proiecte de tipul respectiv: de exemplu, investițiile în campusurile universitare și preuniversitare.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

Se are în vedere o serie de recomandări pentru **optimizarea monitorizării intervențiilor** de acest tip, astfel:

- monitorizarea mai atentă a gradului și a modalităților de utilizare a acestor investiții, prin introducerea în modelul rapoartelor de durabilitate a obligativității raportării acestui indicator;
- includerea în cererea de finanțare a unor indicatori care să poată măsura progresul realizat în ceea ce privește facilitarea accesului și a participării la educație a elevilor cu cerințe educaționale speciale (CES), atât în cazul celor care învață în școli speciale, cât și al celor din învățământul de masă. Acești indicatori ar trebui prezentați de către beneficiari în cererea de finanțare și în rapoartele de progres și de durabilitate, pe baza documentelor de la nivelul

unităților școlare.

În ceea ce privește *optimizarea procesului de selecție a proiectelor*, recomandările au în vedere următoarele:

- Consorțiile școlare³ și alte tipuri de parteneriate non-profit între unități școlare trebuie încurajate de către AM POR pentru a crește impactul DMI 3.4 prin propagarea efectelor sale. Acest lucru se poate realiza prin acordarea unui punctaj suplimentar în evaluarea proiectelor acelor solicitanți de finanțare care demonstrează că unitățile școlare în care se va realiza investiția POR fac parte din consorții școlare sau au parteneriate pe termen lung cu alte școli.
- Se recomandă **continuarea implicării comunității școlare în planificarea intervențiilor (proiectelor finanțate prin POR)**. Această recomandare se poate realiza prin:
 - includerea în echipele de implementare a proiectelor a unor reprezentanți ai școlilor beneficiare, pentru a crea premisele unei comunicări permanente între beneficiarii proiectelor (UAT) și școlile beneficiare ale rezultatelor proiectelor. În acest sens, se recomandă ca AM POR să acorde un punctaj suplimentar acelor proiecte care prezintă echipe în care sunt incluși și reprezentanți ai unităților de învățământ vizate;
 - promovarea proiectelor - realizată de beneficiari - să se realizeze prin organizarea unor evenimente de informare în parteneriat cu Inspectoratele Școlare Județene, acțiuni care va crește gradul de informare a școlilor cu privire la implementarea proiectelor. AM POR, prin intermediul ADR-urilor, poate monitoriza realizarea acestor acțiuni prin prisma rapoartelor de progres depuse de beneficiari.
- Având în vedere efectele pozitive asupra dezvoltării școlilor ale **activităților de extindere și reamenajare a unor spații suplimentare destinate activităților educaționale extra-curriculare** pentru educație, este necesar să se analizeze dacă implementarea de astfel de activități în școlile beneficiare poate fi bonificată de AM POR în viitoarea perioadă de programare.
- De asemenea, dat fiind faptul că proiectele implementate în localități cu o tendință demografică ascendentă sunt cele mai eficace, se recomandă **inițierea unui protocol de colaborare între Ministerul Educației și AM POR pentru corelarea intervenției POR cu strategia Ministerului Educației privind**

³ Consorțiile școlare sunt forma juridică a parteneriatului între unitățile școlare reglementată de Legea Educației Naționale și care permit punerea în comun de către școli a resurselor disponibile.

raționalizarea rețelei școlare.

- Se recomandă asigurarea unei mai bune corelări (de către Ministerul Fondurilor Europene în contextul diverselor strategii inter-ministeriale) a viitoarelor programe finanțate din fonduri structurale și de coeziune, pentru a fi asigurată posibilitatea unor intervenții integrate la nivelul comunității/școlii, care să țină cont de nevoile individuale ale beneficiarilor (educaționale, dar și medicale sau de asistență socială).
- Totodată, având în vedere faptul că lipsa investițiilor suplimentare în mobilier și dotări la nivelul beneficiarilor sprijiniți a întârziat impactul investițiilor realizate prin DMI 3.4, se recomandă să fie avute în vedere aceste aspecte la elaborarea bazei legale privind cheltuielile eligibile pentru astfel de investiții.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

- Pentru o bună desfășurare a evaluărilor în viitor se recomandă ca AM POR și Ministerul Educației să stabilească un protocol privind asigurarea schimbului de date și de informații necesare evaluării. De asemenea, pentru monitorizarea evoluției calității serviciilor educaționale oferite de unități de învățământ de nivel preuniversitar, beneficiare ale investițiilor prin POR, se recomandă încheierea unui protocol similar între AM POR și Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar. Având în vedere că atât beneficiarii, cât și școlile din grupul de control sunt finanțate integral din bugete publice, Ministerul Educației și ARACIP pot facilita accesul la date statistice relevante ca informație publică (*open data*).
- Pentru optimizarea rezultatelor activităților de evaluare, evaluările viitoare trebuie să combine aplicarea metodelor contrafactice și a metodelor calitative, deoarece nu toate efectele pot fi surprinse prin analizele cantitative.

Lecții învățate din implementarea DMI 3.4

De-a lungul evaluării, următoarele elemente s-au manifestat ca piedici în generarea unor efecte măsurabile sau vizibile și, pe cale de consecință, au reprezentat lecții învățate de care investițiile similare trebuie să țină cont în viitor:

- *Au existat situații în care a fost dificilă atingerea țintelor privind numărul de beneficiari ai proiectelor stabilite prin cererea de finanțare în condițiile scăderii demografice la nivelul celor mai multe dintre localități și ale diminuării populației școlare. În acest sens, se recomandă o atenție sporită din partea beneficiarilor la stabilirea acestor ținte de o manieră realistă.*

- *Proiectele pot acumula întârzieri din cauza prelungirii procedurilor de achiziții publice. S-au dovedit de succes (și fără a presupune povara administrativă suplimentară a încheierii de acte adiționale) proiectele care au planificat de la început perioade de implementare mai lungi pentru realizarea procedurilor de achiziții publice.*
- *Au existat situații în care, la începerea lucrărilor, s-a constatat că este necesară realizarea unor modificări ale proiectului tehnic. Acestea nu au fost întotdeauna posibile deoarece contractul de proiectare se terminase înainte de începerea contractului de lucrări. Este necesară stabilirea unor relații contractuale de lungă durată cu proiectanții investițiilor, astfel încât schimbările în proiectul tehnic al lucrărilor care se dovedesc necesare pe parcursul proiectului să se poată realiza fără a fi necesară încheierea unui nou contract.*
- *Proiectele a căror echipă de implementare a fost mai puțin experimentată au avut nevoie de ajutor substanțial din partea ADR-urilor. În acest sens, se recomandă o planificare a sprijinului acordat de ADR, bazată pe un mecanism de evaluare de riscuri în derularea proiectelor care să ia în calcul experiența și capacitatea administrativă și financiară a beneficiarilor.*

Bune practici în implementarea DMI 3.4

Următoarele tipuri de intervenții au efecte mai puternice și prin urmare constituie bune practici:

- *Investițiile în unitățile de învățământ din localitățile sărace (în primul rând) și cu dezvoltare medie (în al doilea rând), ceea ce se poate explica prin faptul că în aceste localități bugetele locale nu permit realizarea unor investiții importante pentru îmbunătățirea condițiilor de studiu;*
- *Investițiile în mediul rural, la nivelul școlilor generale, singurele cazuri unde se poate observa creșterea performanței școlare a elevilor din ciclul gimnazial, ceea ce se poate explica prin faptul că în mediul rural condițiile de studiu, înainte de intervenție, nu erau propice și îngreunau performanța școlară;*
- *Intervențiile realizate în comunitățile cu o tendință demografică ascendentă, ceea ce elimină riscul lipsei de eficiență în cheltuirea resurselor;*
- *Investiții pentru creșterea accesului elevilor aparținând grupurilor vulnerabile, în special în mediul urban;*
- *Investițiile în extinderi sau în reabilitarea unor spații nefolosite pentru procesul de educație, valorificarea acestora pentru școlarizarea elevilor, inclusiv*

investițiile în cantine școlare, spații destinate programelor „școală după școală” și spațiile destinate activităților extrașcolare (de exemplu, săli de festivități), care au efecte asupra creșterii participării elevilor la educație;

- *Investițiile în colegiile naționale și în învățământul liceal real, singurele cazuri unde se poate observa creșterea performanței școlare a elevilor din ciclul secundar (liceal), ceea ce se poate explica prin faptul că îmbunătățirea condițiilor de studiu poate reprezenta o motivare suplimentară pentru performanța școlară;*
- *Investițiile realizate în școlile speciale, care generează rezultate vizibile prin facilitarea accesului și participării la educație a elevilor cu CES;*
- *Investițiile realizate în școli, părți ale unor consorții școlare, care sprijină transferabilitatea efectelor proiectelor;*
- *Investițiile complementare cu alte proiecte, parteneriate cu agenți economici locali și realizate printr-o abordare sinergică a proiectelor în programe de dezvoltare locală mai extinse, pentru că acestea determină transferabilitatea efectelor proiectelor.*

Axa Prioritară 4 „Consolidarea mediului de afaceri regional și local”

DMI 4.1 „Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor cu importanță regională și locală”

Obiectivul specific al DMI 4.1 îl reprezintă crearea și modernizarea structurilor regionale și locale de sprijinire a afacerilor, având ca scop atragerea investițiilor, revigorarea și dezvoltarea economiilor locale și regionale. Astfel, în cadrul Strategiei de Dezvoltare Națională, DMI 4.1 contribuie la dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor și la dezvoltarea industrială și a antreprenoriatului în România, în acord cu Directivele Strategice Comunitare 2007-2013 referitoare la coeziune.

La nivelul DMI 4.1, se înregistrează un total de 41 de proiecte finalizate din punct de vedere tehnic și financiar, dintr-un total de 99 de proiecte contractate. Până la momentul realizării evaluării, au fost sprijinite 22 de structuri de afaceri, depășind, astfel, ținta previzionată de 17 unități⁴. Valoarea medie în termeni bugetari a centrelor de afaceri este de aproximativ 3,7 milioane lei, rata de ocupare este de 86%, s-au angajat în medie nouă persoane ca personal operativ.

⁴ Conform Raportului Anual de Implementare (RAI) pentru 2013

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

Principalul efect vizat de către intervențiile din cadrul DMI 4.1 era crearea de locuri de muncă în structurile de afaceri sprijinite. Din analizele efectuate, s-a constatat că **există un efect net pozitiv al intervenției**, confirmat de o serie de indicatori:

- îmbunătățirea calității spațiilor centrelor de afaceri;
- rata de ocupare a infrastructurii;
- numărul de locuri de muncă create;
- numărul de microîntreprinderi și IMM-uri găzduite și care beneficiază de servicii;
- diversificarea serviciilor oferite de centrele de afaceri și îmbunătățirea calității acestora.

Totodată, analizele efectuate au indicat faptul că procesul de creare de locuri de muncă a fost privit cu o atenție mai mare sau a fost implementat mai bine de către beneficiari.

Indicatorii calitativi precum dezvoltarea rețelelor și dezvoltarea abilităților resurselor umane au indicat, de asemenea, un impact pozitiv al măsurii. Centrele apar ca fiind sustenabile prin serviciile furnizate (orientate spre cerere și inovare) și prin **capacitatea lor de a forma rețele**. Această capacitate de sustenabilitate a efectelor proiectelor și a centrelor de afaceri ar trebui să fie evaluată în continuare.

Proiectele în care beneficiarii au investit nu numai în infrastructuri, dar și în capacitatea personalului, în activități de formare și în serviciile care urmează să fie furnizate firmelor, au produs mai multe rezultate, în comparație cu alte proiecte în care centrele de afaceri au decis să ofere servicii standard, fără dezvoltarea unei rețele puternice cu alte centre și părți interesate.

DMI 4.1 a produs rezultate valoroase pentru firmele locale care au fost găzduite în centrele de afaceri și care beneficiază de noile servicii oferite și de rețelele existente sau nou create. De asemenea, acestea și-au îmbunătățit performanța în ceea ce privește locurile de muncă create.

Principalele condiții care stau la baza producerii rezultatelor DMI 4.1 sunt:

- Mecanisme referitoare la elaborarea DMI 4.1. Mecanismele de „oferire a unor stimulente în termeni de grant” pentru crearea mai multor efecte asupra ocupării forței de muncă au dat rezultate. Sistemul de stimulente legat de condițiile din ghidul solicitanților cu privire la grant au asigurat un efect mai mare în cazul

granturilor mai mari.

DMI 4.1 a asigurat resurse financiare în timpul crizei financiare și economice, atunci când condițiile pe piața de credit erau dificile, intervenția prin DMI 4.1 fiind percepută de către beneficiari ca o „intervenție anticiclică”.

- Condiții legate de atitudinea centrelor de afaceri precum analiza în profunzime a nevoilor, experiența partenerilor de proiect și a capacității de a lucra împreună într-un proiect; promovarea abordării orientate spre inovare a beneficiarilor, activități de instruire sau sistemul de rețele, care reprezintă o ocazie importantă de a furniza servicii specifice pentru firmele găzduite în cadrul infrastructurii și, în consecință, pentru centrul de afaceri în ceea ce privește reputația și deschiderea spre noile piețe potențiale).

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

- Pentru a spori impactul intervențiilor viitoare, echipa de evaluare a propus Autorității de Management și altor instituții responsabile de finanțarea centrelor de afaceri să ia în considerare, în alocarea resurselor, tipologia serviciilor oferite de centrele de afaceri, precum și capacitatea centrelor de afaceri sau a incubatoarelor de afaceri și a acceleratoarelor de afaceri de a-și crea rețele, demers evaluabil în funcție de numărul de parteneriate cu firme și autorități publice.
- Pentru a spori impactul intervențiilor viitoare, se recomandă AM și altor instituții responsabile de finanțarea centrelor de afaceri să ia în considerare, în alocarea resurselor, și diferitele nevoi teritoriale, acordarea sprijinului acolo unde poate fi generată mai multă valoare adăugată și evitarea concentrării resurselor acolo unde există solicitanți de proiecte mai bine pregătiți și condiții economice mai bune. Aceasta ar putea, pentru noua perioadă de programare, să fie realizată sub egida Strategiei naționale pentru competitivitate și a altor strategii de dezvoltare a firmelor.
- Principalele reguli ale DMI trebuie confirmate de către AM și de alte instituții responsabile de aceste tipuri de intervenții (din cadrul altor programe) deoarece mecanismele de oferire a unor stimulente în termeni de grant, pentru crearea mai multor efecte referitoare la ocuparea forței de muncă, au dat rezultate. În plus, pornind de la constatările referitoare la disfuncționalitatea pieței în ceea ce privește accesul la finanțare adresat prin intervenție, instrumentele

financiare ar putea fi luate în considerare pentru următoarea perioadă de programare.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

- Echipa de evaluare recomandă AM evaluarea în continuare a rezultatelor obținute pentru a observa sustenabilitatea în viitor a locurilor de muncă create. Echipa de evaluare sugerează continuarea sistemului propus în cadrul evaluării, de aplicare a anchetei prin chestionar și de colectare a datelor pentru ACB în cursul timpului, precum și luarea în considerare a unor indicatori suplimentari pentru monitorizarea proiectelor (de exemplu, numărul de locuri de muncă ale centrului de afaceri; numărul de locuri de muncă din firmele găzduite în centrul de afaceri, defalcate pe tipologii de întreprinderi; numărul și tipologia serviciilor oferite).

Acești noi indicatori ar putea fi colectați în vederea efectuării unei analize contrafactice în viitor, pentru a compara centrele de afaceri finanțate cu alte unități de afaceri care nu beneficiază de intervenție.

Lecții învățate din implementarea DMI 4.1

- *Există o relație directă între valoarea fondurilor și intensitatea dezvoltării firmelor servite.*
- *Există o relație directă între valoarea fondurilor și numărul locurilor de muncă create.*
- *Proiectele în care beneficiarul a investit pe mai multe planuri, nu numai în infrastructură, ci și în capacitatea personalului, în activități de formare și în serviciile care urmează să fie furnizate firmelor, au produs mai multe rezultate.*
- *Îmbunătățirea calității serviciilor oferite și dezvoltarea de rețele sunt factori pozitivi din punct de vedere al impactului calitativ.*
- *Alocarea resurselor pe baza tipului de servicii oferite de centrele de afaceri, cu privilegierea serviciilor care aduc o valoare adăugată mai mare, poate produce beneficii pentru sustenabilitatea și performanța centrelor de afaceri, precum și pentru firme și mediul de afaceri local.*
- *Rețelele create de centrele de afaceri, incubatoarele și acceleratoarele de afaceri sunt utile, contribuind la creșterea cotei de piață a respectivelor centre și la asigurarea capacității de a furniza servicii. Este benefică alocarea resurselor de finanțare și în funcție de capacitatea centrelor de a-și crea rețele.*

- *Fără o planificare adecvată și alocare pe baza nevoilor teritoriale, resursele au tendința să se concentreze în acele zone unde există solicitanți de proiecte mai bine pregătiți și condiții economice mai bune, nu neapărat unde poate fi generată mai multă valoare adăugată.*
- *Pentru garantarea sustenabilității locurilor de muncă create, este importantă monitorizarea și evaluarea în continuare a acestui rezultat la nivelul proiectelor sprijinite. Monitorizarea de o manieră distinctă a unor indicatori suplimentari (precum numărul de locuri de muncă ale centrului de afaceri, numărul de locuri de muncă din firmele găzduite în centrul de afaceri, defalcate pe tipuri de întreprinderi și numărul și tipurile de servicii oferite) este, de asemenea, utilă.*

Bune practici în implementarea DMI 4.1

- *Centrele de afaceri au investit în dezvoltarea abilităților resurselor umane.*
 - *Factori de succes (conform studiilor de caz):*
 - *Colaborarea la nivelul echipei interne;*
 - *Dezvoltarea profesională a personalului propriu în domeniul proiectării tehnice;*
 - *Asigurarea capacității financiare din propriile resurse, suficient de mari încât să asigure fluxul lucrărilor și al cheltuielilor, indiferent de dificultățile și blocajele din sistem;*
 - *„Capacitatea centrului de a monitoriza variația cererii și a nevoilor pieței” în ceea ce privește formarea și crearea de grupuri de acțiune locală;*
 - *„Integrarea serviciilor” - oportunitate de a crește cota de piață, sustenabilitatea centrului și atractivitatea firmelor.*
-

DMI 4.2 „Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea pentru noi activități”

Obiectivul specific al DMI 4.2 este promovarea activităților economice în siturile industriale poluate prin depoluare, curățarea și reabilitarea pentru crearea de structuri de sprijinire a afacerilor, în acord cu Directivele Strategice Comunitare referitoare la coeziune 2007-2013 și cu Strategia Națională de Dezvoltare.

La nivelul DMI 4.2, niciun proiect din cele 7 contractate nu a fost finalizat din punct de vedere tehnic și financiar. Proiectele sunt localizate în două regiuni ale țării: Vest și Centru. Valoarea totală a proiectelor este de aproximativ 278 milioane lei

(corespunzătoare unei medii de 39,5 milioane de lei pentru fiecare proiect). Valoarea totală a contribuției FEDR este de aproximativ 142 milioane de lei, reprezentând 51% din valoarea totală.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

DMI 4.2 nu a înregistrat niciun progres în termeni de performanță fizică. Cu toate acestea, se previzionează că până la sfârșitul perioadei de implementare 113 ha a teritoriului vor fi decontaminate. Chiar dacă niciun proiect dintre cele 7 contractate nu a fost finalizat, efectele asupra mediului pot fi identificate, ca urmare a implementării fazei A - decontaminarea solului și aducerea acestuia în parametri normali. Nu există niciun efect cu privire la faza B - construcție de incubatoare de afaceri care să crească atractivitatea zonelor pentru investitori și reducerea șomajului, faza B fiind încă în implementare.

Factorii care au afectat sau afectează încă potențialele efecte ale intervențiilor din cadrul DMI 4.2 includ:

- gradul ridicat de complexitate al proiectelor finanțate la nivelul DMI 4.2. și problemele administrative în implementare: spre exemplu, timpul lung necesar pentru pregătirea documentației specifice; lungă durată a procesului de selecție, problemele tehnice legate de lipsa de companii specializate pentru decontaminarea solului și rezerva de contingență pentru faza A (de exemplu, costuri mai mari decât erau inițial estimate);
- costurile ridicate ale intervenției - Faza A a fost considerată mai puțin costisitoare, atunci când acest DMI a fost propus, decât ceea ce a avut loc în realitate. Faza B a fost costisitoare și dificil de acoperit de către beneficiari din cauza nivelului ridicat al contribuției beneficiarilor (50%), în special pentru autoritățile locale. Orientarea măsurii către „exploatarea orientată spre mediul de afaceri” a terenului reabilitat, dar fără participarea actorilor privați și cu o cofinanțare redusă în faza a doua, ar putea fi considerată drept un factor fundamental care afectează implementarea de proiecte în faza B;
- majoritatea beneficiarilor au construit doar clădirea, în timp ce ar fi trebuit să aducă și investitori privați pentru dezvoltarea întreprinderilor din cadrul clădirii reabilitate;
- problema proprietății, ca urmare a diferențelor dintre documentele de proprietate și situația de pe teren.

În concluzie, **efectul net al proiectelor se referă doar la rezultatele pozitive de mediu (faza A)**, având în vedere că transformarea ulterioară a sitului, prin activități orientate spre afaceri, nu a produs încă rezultate (faza B).

La momentul finalizării prezentei evaluări, niciun proiect nu a produs rezultate pentru faza B, ci numai pentru faza A. Ca urmare a acestui fapt, principalele efecte ale DMI 4.2 au fost identificate la nivelul persoanelor care locuiesc în apropierea zonei reabilitate. Acestea reprezintă condiții posibile pentru a produce efecte economice, care urmează să apară. Totuși, sunt generate efecte intermediare asupra mediului, în principal depoluarea și decontaminarea, precum și reducerea folosirii resurselor naturale. Dat fiind faptul că nu este încă finalizată, pentru faza B, nu este posibil să se evalueze corespunzător mecanismele din spatele efectelor.

Principalii factori care împiedică producerea efectelor DMI 4.2 în faza B sunt cei detaliați anterior. În sinteză, aceștia se referă la complexitatea ridicată a intervenției și lipsa unei experiențe anterioare în domeniu (Co-management între consiliul local și consiliul județean); nivelul ridicat al contribuției beneficiarilor (50%); dificultăți în clarificarea proprietății asupra terenurilor în cauză.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

- Pentru posibile intervenții viitoare, AM POR ar putea lua în considerare posibilitatea de a finanța în proiecte separate, fie faza A, fie faza B a proiectelor, așa cum a fost proiectat în cadrul DMI 4.2.
- AM ar putea să prevadă o implicare mai accentuată a sectorului privat, investițiile (parteneriate public-privat) ar putea accelera procesul de implementare și ar contribui la sustenabilitatea centrului de afaceri construit pe terenul reabilitat. Această recomandare ar putea fi pusă în aplicare prin finanțarea directă a tipului de intervenție DMI 4.1 pe teren reabilitat sau situri decontaminate, în cadrul de reglementare al Politicii de Coeziune.

Lecții învățate din implementarea DMI 4.2

- *Finanțarea unei astfel de intervenții este o adevărată provocare, fiind foarte ambițioasă și complexă (inclusiv aspectele legate de capacitatea de co-finanțare și problemele legate de dreptul de proprietate).*
- *Pentru definirea de o manieră adecvată și crearea premiselor pentru succesul*

unei astfel de intervenții, este necesară:

- *Implicarea tuturor actorilor interesați;*
 - *Existența unei strategii sectoriale de mediu și a unei liste a siturilor poluate;*
 - *Existența resurselor necesare susținerii unor astfel de proiecte;*
 - *Implicarea sectorului privat.*
-

Bune practici în implementarea DMI 4.2

- *În cazul proiectului de reabilitare a sitului industrial de pe platforma Călan, ecologizarea zonei este un mare câștig al proiectului. Aceasta a fost realizată în proporție de 95% și a schimbat aspectul orașului.*
-

DMI 4.3 „Sprijinirea dezvoltării microîntreprinderilor”

Prin intervențiile susținute în cadrul acestui DMI, se are în vedere sprijinirea microîntreprinderilor din mediul urban pentru creșterea competitivității, valorificarea resurselor materiale și a forței de muncă locale.

Studiul a avut în vedere evaluarea de impact a DMI 4.3 din cadrul POR 2007-2013. DMI 4.3 vizează consolidarea dezvoltării microîntreprinderilor din domeniul construcțiilor, producției și serviciilor, situate în zonele urbane, pentru a promova o creștere generală a competitivității microîntreprinderilor și utilizarea noilor tehnologii, inovații, echipamente și servicii TIC. Evaluarea s-a axat pe primele două apeluri de proiecte din cadrul DMI 4.3. Apelul de proiecte nr. 1 a fost lansat în 2008, cu o alocare de 20 de milioane de euro, în timp ce Apelul de proiecte nr. 2 lansat în iulie 2010, a avut o alocare de aproximativ 190 de milioane de euro.

Setul de date utilizat în derularea exercițiului de evaluare a furnizat informații despre 908 microîntreprinderi, care reprezintă aproximativ 20% din numărul total de proiecte depuse, 4.674 (777 în cadrul Apelului de proiecte nr. 1 și 3.897 în cadrul Apelului de proiecte nr. 2) și 0,2% din numărul total de microîntreprinderi din România (495.019 în anul 2008). De asemenea, numărul proiectelor finalizate în cadrul Apelului 1 a fost de 252, iar în cadrul Apelului 2 a fost de 132 de proiecte.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

Cu privire la impactul DMI 4.3, se constată ca intervențiile susținute au contribuit la:

- **Creșterea numărului de locuri de muncă.** În ciuda crizei economice, beneficiarii Apelului nr. 1 creează, în medie, cu 3 noi locuri de muncă mai mult decât beneficiarii comparați, la trei ani după finalizarea proiectelor. La patru ani după finalizarea proiectelor, beneficiarii Apelului nr. 1 **mențin 2,4 locuri de muncă** mai mult decât non-beneficiarii comparați.
- **Creșterea capacității antreprenoriale a beneficiarilor.** Aceasta reprezintă cea mai importantă valoare adăugată a DMI 4.3. Analiza calitativă realizată a indicat modificări substanțiale în ceea ce privește produsele, furnizarea de servicii și aditivitatea comportamentale. DMI 4.3, prin simpla solicitare a unui plan de afaceri, a stimulat o reorganizare generală a activităților microîntreprinderilor și a asigurat resursele financiare adecvate pentru a finanța investițiile, în special în cadrul celui de-al doilea apel de proiecte.

Un aspect important care a influențat impactul DMI este reprezentat de accesul la **creditare și valoarea finanțării nerambursabile**. Studiile de caz au arătat că principalele dificultăți ale beneficiarilor sunt legate de accesul la creditare (de exemplu, împrumuturi și garanții). Criza economică a avut impact asupra implementării DMI 4.3 din cauza dificultăților sporite cu privire la capital și fluxul de numerar (co-finanțare cu băncile). În ceea ce privește valoarea grantului, analizele cantitative și calitative au arătat o corelație pozitivă între valoarea financiară a grantului și variația ocupării forței de muncă, în special în cazul microîntreprinderilor mai mici.

Totodată, un aspect suplimentar de luat în considerare la implementarea DMI 4.3 și la nivelul caracteristicilor de dezvoltare din România este reprezentat de relevanța inegalităților. Se observă existența unor disparități clasificate pe două niveluri diferite: unul se referă la disparitățile existente între București și regiunile externe, iar cel de-al doilea se referă la disparitățile dintre regiunile țării. Dintr-o perspectivă macroeconomică, în funcție de indicii de competitivitate regională, inegalitatea dintre București și restul țării rămâne ridicată. Cu toate acestea, pe baza interviurilor aplicate funcționarilor ADR, s-a constatat că în anumite cazuri alocarea de fonduri a contribuit la creșterea disparităților între regiuni⁵, în contextul regulii de alocare a resurselor pe baza numărului de locuitori și faptului că principalii beneficiari ai DMI 4.3 sunt companii din centrele urbane dezvoltate ale regiunii.

⁵ Aceste evidențe se referă în mod direct la Regiunea Centru, Nord-Est, Nord-Vest și Sud-Muntenia.

Din analizele efectuate, au rezultat următoarele concluzii privind implementarea DMI:

- Aspecte privind depunerea proiectelor. În ceea ce privește accesul la DMI 4.3, deschiderea microîntreprinderilor către piață (de exemplu, existența unui site web) crește probabilitatea ca o firmă să afle informații despre DMI 4.3 și să fie finanțată. În ceea ce privește conceperea proiectului - luând în considerare faptul că pregătirea proiectului a fost considerată o provocare - mulți aplicanți au decis să angajeze consultanți ad-hoc. În unele cazuri, calitatea consultanței primite nu a atins așteptările aplicanților.
- **Procesul de selecție și raportare** reprezintă o dificultate și o provocare pentru beneficiari. Evaluarea efectuată a demonstrat că procedurile administrative reprezintă, în unele cazuri, o barieră pentru finanțarea ideilor inovatoare, iar în alte cazuri, acestea reprezintă un motiv de anulare a proiectelor.

Aspecte privind aplicabilitatea metodelor de evaluare

Un prim aspect care a influențat procesul de evaluare a fost indisponibilitatea unei baze de date unitare cu toate firmele sprijinite prin diverse surse de finanțare din alte programe.

Fiind prima evaluare din România, nu a fost posibil să se efectueze o comparație completă a DMI 4.3. cu alte intervenții (benchmarking).

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

Pentru maximizarea impactului acestui tip de intervenții, se recomandă finanțarea următoarelor tipuri de proiecte:

- proiecte bazate pe rețele și cu o orientare tehnologică consolidată (de exemplu, sectoare de hi-tech, TIC, tehnologii generice esențiale etc.);
- măsuri ale lanțului de inovare (instruire și dezvoltare) pentru a elimina decalajul dintre cercetare și piață, care se întâlnește, în special, în cazul unor sectoare ca cele de producție sau de servicii avansate;
- sprijinirea unui mic set de microîntreprinderi extrem de performante pentru aplicarea în cadrul programului Orizont 2020. AM ar putea crea stimulente adecvate urmând modelul Orizont 2020 sau ar putea promova activități de formare pentru a participa la instrumentul adresat IMM-urilor din cadrul programului Orizont 2020.

Pentru a promova intervenții viitoare orientate spre inovare și rezultate, în același context ca DMI 4.3, ar putea fi concepute în mod corespunzător criteriile de selecție și apeluri de proiecte.

Recomandări orizontale

AM ar putea promova activități de formare pentru sprijinirea potențialilor beneficiari în elaborarea proiectului și redactarea planului de afaceri, ținând cont de faptul că, de obicei, microîntreprinderile nu dispun de resurse umane calificate pentru a scrie pertinent un material tehnic. Punctele de consultare de la nivelul Camerelor de Comerț și Industrie și Agențiilor de Dezvoltare Regională ar putea fi utilizate pentru sprijinirea microîntreprinderilor. Campaniile de informare și platformele web ar putea facilita accesul la DMI 4.3 și interacțiunea între părțile interesate și solicitanți, promovând schimbul de bune practici și crearea de rețele.

Pentru optimizarea procesului de selecție și raportare, se recomandă:

- îmbunătățirea grilelor de evaluare, făcându-le mai simple și mai transparente;
- stabilirea unor termene clare și transparente pentru procesul administrativ în vederea reducerii intervalului dintre etapele procesului de selecție;
- consolidarea capacității administrative;
- simplificarea managementului și raportării financiare (prin explorarea posibilității de a utiliza costurile standard și forfetare în cazul în care este posibil);
- simplificarea procedurilor de achiziții, în special pentru proiecte cu costuri eligibile mai mici de 100.000 de euro.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

Se recomandă crearea unei baze de date care să stocheze toți beneficiarii de programe europene. Această bază de date trebuie să înregistreze toate finanțările primite de beneficiarii din diverse programe (FEADR, FEDR etc.). Variabila cheie primară a bazei de date ar fi codul unic de identificare fiscală al firmei. Această bază de date va permite compararea intervențiilor, explicând dacă și în ce măsură o firmă a fost finanțată din alte programe. Totodată, se va avea în vedere continuarea completării bazei de date realizate prin studiul de evaluare al DMI 4.3, cu date suplimentare și asigurarea unei verificări riguroase a calității acesteia odată ce Apelul nr. 2 va fi finalizat.

Se recomandă reproducerea analizei contrafactice pentru a compara rezultatele DMI

4.3 cu alte intervenții (PNDR și POSCCE), precum și pentru a evalua complet impactul celui de-al doilea Apel de proiecte și al schemelor care vizează microîntreprinderi și IMM-uri. În plus, este oportună susținerea unei orientări spre benchmarking, pe baza unor activități desfășurate prin intermediul evaluării de impact.

Axa Prioritară 5 „Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului”

DMI 5.1 „Valorificarea durabilă a patrimoniului cultural și crearea/modernizarea infrastructurilor conexe”

DMI 5.1 are ca obiectiv restaurarea, valorizarea, conservarea patrimoniului cultural, în vederea îmbunătățirii potențialului turismului cultural din România. DMI 5.1 vizează creșterea atractivității teritoriului pentru turiști, stimularea potențialului turistic al țării și crearea de noi oportunități pe piața muncii, precum și generarea creșterii economice la nivel local.

La nivelul DMI 5.1, există 98 de proiecte contractate, dintre care 40 de proiecte finalizate - 12 proiecte sunt finalizate din punct de vedere tehnic și 28 complet finalizate.

CONSTATĂRI PRINCIPALE ȘI CONCLUZII

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

Analizele demarate au indicat câteva efecte principale ale intervențiilor susținute în cadrul DMI 5.1. Aceste efecte constituie premise favorabile pentru realizarea obiectivului general urmărit în cadrul DMI-ului, și anume fructificarea potențialului turistic local, contribuind astfel la dezvoltarea economică:

- Creșterea numărului de vizitatori la obiectivele de patrimoniu restaurate prin proiectele finanțate în cadrul DMI 5.1. În total, proiectele finalizate indică o **dublare a numărului de vizitatori**, de la 292.677 în 2008, la 623.463 în 2014, reprezentând o creștere de 113%.
- Reintroducerea în circuitul turistic a unor obiective de patrimoniu;
- Îmbunătățirea gradului de implicare a actorilor cheie în turismul cultural;
- Promovarea unei schimbări la nivel comportamental din partea managerilor obiectivelor de patrimoniu;
- Extinderea sezonului turistic;
- Crearea de noi rețele și relații în domeniul turismului cultural;
- Îmbunătățirea calității serviciilor furnizate în domeniul turismului cultural;
- Creșterea numărului de evenimente culturale organizate, după finalizarea proiectului.

Intervențiile susținute la nivelul acestui **DMI au influențat pozitiv numărul total al angajaților cu normă întreagă**, la nivelul obiectivelor de patrimoniu restaurate, acest indicator înregistrând valori crescute pe toată perioada de analiză. Se constată o creștere, de la 293 în 2008 la 353 în 2014, a numărului de angajați echivalenți cu normă întreagă la nivelul obiectivelor finanțate, mai precis, **o creștere de 20,47%**. Acesta este un rezultat elocvent, având în vedere restricțiile în angajarea de personal nou, în special în sectorul public, începând cu anul 2011.

Din analiza numărului locurilor de muncă create prin DMI 5.1, valorile indicatorului apar ca fiind fluctuante la nivelul regiunilor, înregistrând un nivel scăzut sau lipsit de relevanță în regiunile București-Ilfov (pe teritoriul regiunii nu a finalizat încă niciun proiect), Nord-Est (datorat faptului că majoritatea monumentelor restaurate/consolidate prin intermediul proiectelor finalizate au fost mănăstiri/biserici, care au menținut locurile de muncă, neavând posibilitatea de a crea altele noi) și Sud-Muntenia, în timp ce în celelalte regiuni se înregistrează rezultate pozitive.

În cazul proiectelor finalizate în anii 2011 și 2012, tendința de creștere a numărului locurilor de muncă și a numărului vizitatorilor a fost menținută până în 2014. Aceasta demonstrează că investițiile realizate prin DMI 5.1 au produs efecte care sunt sustenabile și după finalizarea intervenției.

Din punct de vedere al tipologiei proiectelor finanțate, proiectele de tip A (patrimoniu cultural național), au înregistrat cele mai bune performanțe. Proiectele au produs împreună o creștere mai mare a numărului de vizitatori și costuri medii mai mici pe fiecare vizitator în plus. De asemenea, proiectele de tipul A au înregistrat și cele mai bune performanțe pentru indicatorul „Personalul angajat cu normă întreagă”.

Variația locurilor de muncă și a vizitatorilor nu este legată în mod semnificativ de localizarea infrastructurii și tipologia patrimoniului. De asemenea, analizele efectuate indică o importanță relativ redusă a dimensiunii grantului în raport cu performanța proiectelor.

Principalii beneficiari ai proiectelor finanțate în cadrul DMI 5.1 sunt entități religioase și Autorități Publice Locale, în timp ce beneficiile DMI 5.1 au fost orientate către monumentele finanțate în cadrul intervenției și către activitățile turistice din zonă.

Evaluarea arată că principalele condiții care produc rezultatele acestei intervenții sunt următoarele:

- capacitatea de gestionare a proiectului și a obiectivului de patrimoniu;

- activitățile de marketing, acestea fiind un instrument important pentru reintroducerea monumentelor în circuitul turistic;
- capacitatea de a asigura resurse suplimentare din fonduri proprii sau din alte surse de finanțare, pentru derularea activităților la nivelul obiectivului de patrimoniu cultural.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

Se recomandă AM să continue măsurarea variației în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create și numărul de vizitatori în timp, pentru a verifica sustenabilitatea rezultatelor. Această măsurare trebuie să vizeze următoarele dimensiuni:

- atractivitatea turismului (număr de vizitatori);
- organizarea obiectivului de patrimoniu (număr de angajați);
- percepția vizitatorilor (analiza în profunzime)⁶;
- înțelegerea contextului local (indicatori furnizați de INS).

Se recomandă AM să solicite potențialilor aplicanți un plan al obiectivului de patrimoniu. Comparativ cu planul de marketing prevăzut deja în ghidul solicitanților pentru DMI 5.1 din cadrul POR 2007-2013, noul plan trebuie să fie completat cu elemente suplimentare. Planul poate ilustra, în special, abordarea pentru implicarea factorilor interesați, modalitățile de facilitare a participării comunității la valorizarea monumentelor, contribuția intervenției la strategiile locale de dezvoltare și la activitățile de monitorizare a accesului la monumente și a numărului de persoane angajate. Aceste elemente urmăresc asigurarea sustenabilității proiectelor prin integrarea intervenției în contextul local și permit creșterea volumului de informații disponibile pentru activitățile de evaluare viitoare.

Lecții învățate din implementarea DMI 5.1

- *Proiectele de tip A, patrimoniu cultural național, care au beneficiat și de alte finanțări, înregistrează cele mai bune performanțe, în special în ceea ce privește crearea de noi locuri de muncă și creșterea numărului de vizitatori.*
- *Condiții care produc efecte:*
 - *Capacitatea de gestionare a proiectului și a obiectivului de patrimoniu;*
 - *Activitățile de marketing au fost un instrument important pentru reintroducerea monumentelor în circuitul turistic;*

⁶ Acest tip de indicatori pot măsura atât percepția vizitatorilor, cât și a comunităților locale.

- *Capacitatea de a asigura resurse suplimentare din fonduri proprii sau din alte surse de finanțare;*
 - *Proiectele instituțiilor publice sunt cele mai sustenabile.*
-

Bune practici în implementarea DMI 5.1

- *Implementarea proiectului „Reabilitarea Centrului Istoric Vechi al Municipiului Arad” a dus la creșterea numărului de vizitatori la nivel local și național, precum și la crearea unui număr de 15 locuri de muncă. Sustenabilitatea proiectului este asigurată din alocarea anuală de fonduri din bugetul local pentru întreținerea infrastructurii (drum, pavaj, linii de tramvai, curățenie).*
-

DMI 5.2 „Crearea/dezvoltarea/modernizarea infrastructurilor specifice pentru valorificarea durabilă a resurselor naturale și pentru creșterea calității serviciilor turistice”

Acest DMI are ca obiective valorificarea resurselor naturale în scop turistic, alături de diversificarea serviciilor turistice și crearea/extinderea structurilor de agrement turistic, în scopul creșterii numărului turiștilor și a duratei sejurului.

CONCLUZII ȘI CONSTATĂRI

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

DMI 5.2 are **efecte nete pozitive în ceea ce privește numărul de camere și locuri de cazare create**, precum și efecte pozitive în ceea ce privește sosirile, **înoptările și gradul de ocupare a unității**. Acestea se datorează creșterii capacității de cazare și a calității și diversității serviciilor oferite.

Efectele DMI 5.2 sunt, însă, **moderate în ceea ce privește durata medie de sejur** în contextul în care aceasta este determinată și de existența altor elemente specifice unui produs turistic la nivel zonal: atracții turistice, infrastructură și servicii de agrement și de acces.

Totodată, DMI 5.2 are **efecte nete pozitive în ceea ce privește numărul de angajați și cifra de afaceri**, dar nu în ceea ce privește profitul beneficiarilor privați. Această dinamică derivă din contractarea de credite de către beneficiari pentru asigurarea co-finanțării - pierderile înregistrate în acest context sunt în curs de diminuare pe fondul creșterii fluxului de turiști și a veniturilor.

Proiectele implementate în cadrul DMI 5.2 al POR au **impact asupra dezvoltării socio-economice locale și zonale când sunt planificate și derulate într-un context strategic**, corelate cu alte intervenții publice/private, care împreună construiesc și pun la dispoziția turiștilor un produs turistic atractiv.

Intervențiile cele mai eficace sunt cele care provin din rândul proiectelor implementate în orașele mari și în stațiunile de interes național și local, și pentru beneficiarii din categoria „pensiune, motel sau cabană”.

Elementul determinant al impactului este conceptul „integrat” al proiectului, în sensul combinării activităților de modernizare a spațiului de cazare cu cele de dezvoltare a unei infrastructuri de agrement. **Expertiza de management strategic în domeniul turismului și de management de proiect, precum și derularea unor activități de promovare eficace în cadrul unei strategii de marketing** sunt alte trei elemente care influențează pozitiv impactul proiectelor.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

- Intervențiile viitoare în domeniul turismului ar trebui să finanțeze cu prioritate întreprinderi localizate în zone cu resurse și atracții turistice diverse, unde există infrastructură și servicii de agrement și acces. Se va avea în vedere definirea la nivelul POR 2014-2020 a unui criteriu de selecție în acest sens⁷.
- Pentru a crea efecte sinergice, intervențiile viitoare în domeniul turismului ar trebui să finanțeze proiecte care sunt prevăzute în strategii locale de dezvoltare. În acest scop, POR 2014-2020 poate acorda acestor proiecte un scor mai mare, prin comparație cu cele care nu îndeplinesc/îndeplinesc parțial acest criteriu.
- Intervențiile viitoare în domeniul turismului ar trebui să finanțeze cu prioritate proiectele care au în vedere un concept „integrat”, prin combinarea infrastructurii de cazare și agrement. Se va avea în vedere definirea la nivelul POR 2014-2020 a unui criteriu de selecție în acest sens⁸.

⁷ „Solicitantul demonstrează că proiectul este localizat într-o zonă unde există (1) atracții turistice, (2) infrastructură de acces și servicii de transport, (3) infrastructură și servicii de agrement (altele decât cele propuse spre finanțare), (4) infrastructură și servicii de cazare și alimentație (altele decât cele propuse spre finanțare)”.

⁸ „Solicitantul demonstrează că proiectul vizează (1) infrastructură de cazare și agrement, (2) infrastructură de cazare în completarea infrastructurii de agrement, (3) infrastructură de agrement în completarea infrastructurii de cazare”.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

În realizarea de evaluări de impact similare, se recomandă utilizarea indicatorului „profitul operațional” al întreprinderii ca variabilă de impact.

Lecții învățate din implementarea DMI 5.2

- Limitarea numărului de indicatori pe baza cărora se monitorizează proiectele și estimarea realistă a țintelor acestora;
- Analizarea riguroasă a posibilității obținerii de credite bancare pentru asigurarea cofinanțării;
- Crearea de infrastructură de agrement unde nu există infrastructură de cazare afectează negativ impactul investiției („Domeniul schiabil Jina”);
- Posibilitatea gajării/ipotecării activelor care fac obiectul proiectelor în vederea obținerii de noi credite, aspect care a permis finalizarea investițiilor;
- Rata de cofinanțare pentru proiectele care au căzut sub incidența ajutorului de stat a fost prea ridicată pentru beneficiari;
- Este necesar ca beneficiarii autorității publice ai PI 7.2 ai POR 2014-2020 să monitorizeze într-o manieră regulată, cel puțin anual, evoluția indicatorilor relevanți în sectorul turism, pentru a putea evalua contribuția proiectelor POR la dezvoltarea sectorului și a localității și pentru a dezvolta și implementa strategii de turism locale relevante și eficiente

Bune practici în implementarea DMI 5.2

- Beneficiarul proiectului <<Parc Montan de Iarnă „Dealul Negru”>> a construit și o pârtie artificială de tubing pentru perioada verii, care a determinat creșterea numărului de vizitatori și, în consecință, veniturile IMM-ului;
- Implementarea de o manieră sinergică a proiectelor care vizează infrastructura de acces și pe cea de cazare și agrement (un bun exemplu în acest sens este „Modernizarea și extinderea structurilor de cazare și a utilităților conexe din cadrul complexului turistic Pelican - Puflene Resort, Murighiol, județul Tulcea” realizat cu reabilitarea drumului județean DJ222C între Tulcea și Murighiol);
- Implementarea unor activități ample de marketing precum participarea la târguri internaționale, campanii publicitare la nivel național și internațional. Organizarea de evenimente cu vizibilitate națională și internațională, furnizarea de servicii de cazare, masă, agrement în schimbul serviciilor de promovare („Palace Govora”, „Valea cu Pești”, „Complexul Puflene”),

parteneriate între infrastructurile de agrement și cele de cazare pentru a crește numărul de utilizatori din rândul turiștilor („La Stejari”);

- Numirea unei echipe de coordonare dedicate asigurării calității serviciilor furnizate de angajați, prin monitorizare, instruire și training la locul de muncă („La Stejari”);*
 - Contribuția mică a beneficiarilor autorității publice la bugetul proiectului finanțat în cadrul DMI 5.2 al POR;*
 - Mecanismul de cerere de plată care a ridicat presiunea asupra fluxului de numerar al beneficiarilor;*
 - Efectuarea vizitelor de monitorizare pe perioada de durabilitate a proiectelor.*
-

DMI 5.3 „Promovarea potențialului turistic și crearea infrastructurii necesare, în scopul creșterii atractivității României ca destinație turistică”

DMI 5.3 țintește îmbunătățirea potențialului turistic național prin dezvoltarea infrastructurii necesare, crescând astfel atractivitatea României ca destinație turistică. La nivelul DMI 5.3, se înregistrează un total de 295 de proiecte finalizate din punct de vedere tehnic.

CONCLUZII ȘI CONSTATĂRI

Constatări principale privind impactul intervențiilor susținute la nivelul DMI

Operațiunea A *Crearea unei imagini pozitive a României ca destinație turistică prin definirea și promovarea brandului turistic național*

Strategia de brand național s-a îmbunătățit calitativ prin intermediul operațiunii, fiind mult mai unitară și concentrată, dar analiza indicatorilor cu privire la fluxul de turiști străini în România nu evidențiază un efect net cuantificabil aferent acestei operațiuni. Strategia dezvoltată nu a condus la o îmbunătățire a imaginii României printre turiștii străini. Deși numărul de turiști a crescut, acesta este generat în primul rând de emigranții români care își vizitează rudele și, într-o măsură mică, de evenimente de afaceri, aceste două categorii de turiști nefăcând parte din grupul țintă al campaniei.

Analiza indicatorului furnizat de INS, „Număr de sosiri turistice”, indică un trend general pozitiv în privința sosirilor în România în ultimii trei ani (2011-2014), comparativ cu perioada precedentă (2007-2010).

- ✚ Cu toate acestea, analizele efectuate nu indică nicio corelație între sosirile turiștilor și Campania Națională pentru Brand. Majoritatea turiștilor sunt emigranți români care au reședința într-o altă țară și care se află în vizită la familiile sau rudele lor.
- ✚ Clasamentul Bloom Consulting indică o îmbunătățire a conceptului strategiei de brand românesc în perioada 2011-2014. Principalele îmbunătățiri în conceperea strategiei față de perioada anterioară sunt legate de calitatea și cantitatea campaniilor media și de cercetarea care stă la baza strategiei de brand, care a fost mult mai concentrată pe diferitele obiective și profiluri turistice. Totuși, Bloom Consulting indică faptul că deși Strategia Națională de Brand a fost ajustată, acest fapt nu a îmbunătățit percepția țării ca destinație turistică. Raportul Forumului Economic Mondial în domeniul turismului confirmă faptul că performanța turismului național nu s-a schimbat în mod substanțial, nici în termeni de valoare absolută a indicatorilor (punctaj) și nici în clasamentul țărilor la nivel mondial.

Principalele elemente care fundamentează o calitate mai bună a brandului național, față de campaniile anterioare, sunt generate de:

- ✚ Existența campaniilor media, precum site-urile pentru potențialii turiști (www.romaniatourism.ro, romania.travel) în perioada 2010-2013, printr-o campanie de promovare a brandului turistic unică și mai bine definită;
- ✚ Acuratețea cercetării inițiale de piață, realizată în România și în opt dintre cele mai importante piețe (Germania, Marea Britanie, Italia, Rusia, Austria, SUA, Franța și Ungaria) în vederea dezvoltării produsului turistic pe baza percepției și cererii turistului potențial, referitoare la peisajul natural și patrimoniul istoric.

Operațiunea B Dezvoltarea și consolidarea turismului intern prin sprijinirea promovării produselor turistice și a activităților de marketing specifice

Principalul efect al intervențiilor este reprezentat de creșterea fluxului turistic, studiile de caz indicând în acest sens creșteri cuprinse între 4-20%.

Alte beneficii ale intervențiilor susținute în cadrul acestei Operațiuni includ crearea de locuri de muncă (deși la un nivel limitat), oportunitatea beneficiarilor de a demara proiecte similare, utilizând experiența proiectelor încheiate și de a face schimb de bune practici între părțile interesate din sectorul turistic, precum și organizarea de festivaluri pentru atragerea turiștilor.

Publicitatea în mass media regionale și naționale, activitatea de marketing și implicarea factorilor interesați de la nivel local pentru a asigura sustenabilitatea

evenimentelor în viitor au fost identificați ca principalii factori care influențează succesul operațiunilor de acest tip.

Operațiunea C - Crearea Centrelor Naționale de Informare și Promovare Turistică (CNIPT) și dotarea acestora

Intervențiile finanțate au contribuit la promovarea dezvoltării turismului, prin integrarea CNIPT în sistemul turistic național, dezvoltarea infrastructurii centrelor și îmbunătățirea calității serviciilor acestora. De asemenea, proiectele implementate au contribuit la schimbul de bune practici între diferiți actori (autorități publice, întreprinderi mici și microîntreprinderi, ONG-uri, Minister). Operațiunea C a produs efecte în special pentru turiștii selectivi, sprijinind turiștii locali în luarea de decizii privind vacanțele.

Principalele efecte economice ale operațiunii C au fost ilustrate de studiile de caz care au indicat o creștere a numărului de turiști vizitatori (cu 10%, în cazul CNIPT Cluj) și a numărului de locuri de muncă nou create (5 noi locuri de muncă în cadrul CNIPT Tulcea).

Principalii factori care au impact pozitiv asupra performanței intervențiilor finanțate sunt organizarea internă a echipelor de proiect cu personal calificat, relația cu ANT, precum și legăturile cu activitățile și experiențele altor CNIPT-uri și cu actorii economici locali.

RECOMANDĂRI

Recomandări privind implementarea DMI pentru maximizarea impactului intervențiilor

Pentru intervențiile viitoare, organizațiile și autoritățile responsabile de dezvoltarea turismului ar trebui să ia în considerare:

- Transmiterea unui mesaj despre România ca destinație turistică, care să coreleze unicitatea naturală și culturală a patrimoniului românesc, într-un mod specific și diferit pentru fiecare țară vizată în cadrul campaniei de promovare;
- Promovarea prin social media și mass media specifice în străinătate;
- Implicarea părților interesate, în special a tour operatorilor, prin evenimente internaționale și competiții ad-hoc (foto, video etc.), pentru a promova imaginea României în străinătate;
- Consolidarea rețelei CNIPT prin orientarea acesteia către platforme web și către alți parteneri din străinătate.

Echipa de evaluare recomandă Autorității de Management, în colaborare cu instituția responsabilă de implementarea strategiei naționale în turism, ca viitoarele intervenții să fie concentrate pe promovarea mediului de afaceri din domeniul turismului.

Recomandări privind activitățile de evaluare viitoare

- În ceea ce privește **colectarea de date necesare realizării evaluărilor**, se recomandă organizațiilor și autorităților responsabile de dezvoltarea turismului:
- Colectarea de informații suplimentare în ceea ce privește implementarea intervențiilor viitoare, pe baza indicatorilor de program monitorizați la nivelul studiului de evaluare;
- Colectarea de informații suplimentare din cadrul sistemului de monitorizare cu privire la implementarea DMI 5.3, pentru a corobora în continuare rezultatele preliminare.

Se recomandă evaluarea strategiei naționale de promovare a brandului turistic, de exemplu, urmărind metodologia Anholt-GfK Roper Nations Brand Index, precum și evaluarea performanței relative a fiecărui produs turistic.

Lecții învățate din implementarea DMI 5.3

- *Principalele elemente care fundamentează performanța mai bună a brandului național (Operațiunea A) sunt campaniile media și acuratețea cercetării inițiale de piață în vederea dezvoltării produsului turistic.*
- *Pentru operațiunea B, principalele elemente care susțin performanța actorilor turismului local depind de publicitatea în mass media regionale și naționale; activitatea de marketing și contribuția factorilor interesați de la nivel local pentru a asigura sustenabilitatea evenimentelor în viitor.*
- *Principalii factori care au impact pozitiv asupra performanței DMI 5.3 sunt organizarea internă a echipelor de proiect, cu valorificarea personalului calificat și formarea de rețele cu alte CNIPT-uri și cu actorii economici locali.*

Bune practici în implementarea DMI 5.3

- *Efectele economice obținute prin creșterea numărului de sosiri turistice. Pe baza informațiilor din studiile de caz și a datelor disponibile la nivelul INS, în CNIPT Cluj s-a înregistrat o creștere a numărului de turiști vizitatori cu 10%, a veniturilor directe încasate din turism cu 10% și a numărului de locuri de muncă*

din sectoarele economice cu care turismul este în legătură directă sau indirectă cu 5%.

5. CONCLUZII , LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI RECOMANDĂRI ALE RAPORTULUI DE SINTEZĂ

Intervențiile finanțate au înregistrat efecte nete importante, reflectate prin beneficii ale utilizatorilor finali (cetățeni, comunități locale) la nivelul tuturor domeniilor vizate - sănătate, situații de urgență, sprijinire afaceri, decontaminare terenuri poluate, dezvoltare turism.

Deși nu au fost urmărite în mod explicit, beneficiile la nivelul dezvoltării resurselor umane din cadrul proiectelor finanțate, în special în cadrul domeniilor 3.1, 3.3 și 4.1, generează un plus valoric relevant.

Anumite intervenții au reușit să obțină doar efecte parțiale până la data efectuării acestor studii de impact - în special, domeniul 4.2, unde efectele economice ale decontaminării terenurilor poluate încă nu sunt vizibile - sau nu au obținut încă efecte care pot fi atribuite intervenției finanțate - în cazul intervențiilor privind promovarea turistică a imaginii de țară din cadrul domeniului 5.3. Domeniul 3.1 a obținut, de asemenea, doar rezultate marginale privind îmbunătățirea accesului la servicii medicale pentru persoane din zone îndepărtate sau defavorizate. Principala lecție învățată în acest context constă în necesitatea colaborării strânse, pe tot parcursul implementării intervențiilor, cu instituțiile administrației responsabile de domeniile vizate de intervenție, pentru a putea ajusta intervențiile în funcție de realitatea implementării și pentru a identifica cei mai relevanți indicatori pentru a măsura impactul acestora.

Prin analiza intervențiilor finanțate a fost posibilă formularea unor lecții valoroase pentru potențiale intervenții similare în viitor, atât referitor la proiectarea și implementarea unor astfel de intervenții, cât și la modalitatea de evaluare a impactului obținut.

Studiile derulate au demonstrat fezabilitatea și utilitatea evaluărilor de impact. Totodată, a fost demonstrată necesitatea stabilirii clare a unor indicatori de impact aferenți fiecărui tip de intervenție, la începutul studiului de evaluare sau, preferabil, la momentul proiectării intervențiilor.

Recomandări pentru perioada de programare 2014 - 2020

1. În ceea ce privește noua perioadă de programare, pentru a putea analiza impactul intervențiilor POR la nivelul proiectelor finanțate, sunt necesari indicatori care să poată cuantifica acest impact. Indicatorii de rezultat ai priorităților de investiție sunt cei mai relevanți în acest sens. Aceștia trebuie să fie asumați și monitorizați în cadrul proiectelor finanțate.
2. Eficiența proiectelor finanțate, exprimată ca indice de cost prin raportul între valoarea finanțată per unitate indicator realizată, trebuie gestionată prin stabilirea unor paliere clare ale indicilor de cost pentru fiecare dintre indicatorii de program. Proiectele finanțate trebuie să se încadreze în aceste paliere, asigurându-se astfel atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de program și corelarea lor cu bugetul alocat fiecărei priorități de investiție.

Impactul intervențiilor POR 2007 - 2013 trebuie re-analizat după o perioadă de 2-3 ani, pentru a constata măsura în care acesta s-a menținut, a fost amplificat sau s-a redus.