## Sumar Executiv

Evaluarea intermediară timpurie a Programului Regional Sud-Est 2021–2027 (PRSE) a fost realizată în conformitate cu **cerințele prevăzute în Planul de Evaluare** aprobat de Comitetul de Monitorizare al programului și în baza articolului 40 din Regulamentul (UE) 1060/2021. Această evaluare are un rol esențial în susținerea unui management eficient și în creșterea performanței programului, contribuind la îmbunătățirea procesului de implementare și la maximizarea impactului intervențiilor sprijinite.

Obiectivul general al evaluării este de a oferi **sprijin practic Autorității de Management și altor actori implicați** în implementarea PRSE, prin identificarea timpurie a problemelor întâmpinate și formularea de recomandări concrete. Evaluarea acoperă cele cinci criterii-cheie de evaluare: relevanță, eficacitate, eficiență, coerență și valoare adăugată europeană, reflectând nevoia unei înțelegeri detaliate atât a procesului general de implementare, cât și a specificităților fiecărei priorități sau instrumente, precum Investițiile Teritoriale Integrate (ITI) Delta Dunării.

Obiectivele specifice ale evaluării includ furnizarea de informații relevante pentru exercițiul de monitorizare și revizuire intermediară, analiza eficacității mecanismelor de implementare și identificarea punctelor tari și a vulnerabilităților procesului, în scopul creșterii gradului de absorbție și al îndeplinirii țintelor asumate.

Evaluarea are ca grupuri țintă personalul Autorității de Management și al structurilor implicate, membrii Comitetului de Monitorizare, beneficiarii eligibili, partenerii relevanți, ministerele de linie, precum și cetățenii vizați de intervenții și Comisia Europeană.

Acoperind perioada între 21 octombrie 2022, data aprobării PRSE și 31 decembrie 2024 data de referință a datelor acestei evaluări, evaluarea se concentrează pe teritoriul Regiunii de Dezvoltare Sud-Est (Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea și Vrancea), incluzând zona Deltei Dunării, și reflectă intervențiile finanțate în cadrul celor șapte priorități ale programului.

Metodologia de evaluare, precum și structura raportului, sunt aliniate cu cerințele din caietul de sarcini și întrebările de evaluare formulate pentru fiecare prioritate. Acestea vizează relevanța și coerența intervențiilor în raport cu nevoile regiunii și politicile europene, contribuția programului la obiectivele climatice și energetice din Planului Național Integrat în domeniul Energiei și Schimbărilor Climatice (PNIESC) precum și integrarea Pilonului European al Drepturilor Sociale (PEDS) în proiectele aflate în implementare. Evaluarea vizează și eficiența și eficacitatea programului și anume progresul în implementare și nivelul de performanță, mecanismele de implementare, alocarea adecvată a resurselor factorii care influențează pozitiv sau negativ implementarea, eficiența măsurilor de simplificare și impactul lor asupra poverii administrative.

Evaluarea include câte un raport de evaluare pentru fiecare dintre cele șapte priorități, un raport de sinteză și unul dedicat instrumentului Investiții Teritorial Integrate (ITI) Delta Dunării.

Evaluarea intermediară timpurie a PRSE 2021–2027 a utilizat o **metodologie mixtă**, care combină metode cantitative și calitative, adaptate specificului intervențiilor analizate. Diversitatea instrumentelor utilizate a permis **triangularea surselor și metodelor**, contribuind la formularea unor concluzii credibile și relevante.

Instrumentele aplicate includ: cercetare documentară, interviuri cu actori cheie, focus grupuri, ateliere de lucru, panel de experți, sondaj de opinie în rândul beneficiarilor, analize statistice și studii de caz. Toate prioritățile programului (P1–P7) au fost acoperite în mod sistematic prin aceste metode. Pe lângă colectarea de date primare, evaluarea a inclus analiza documentelor programatice (PRSE, ghiduri, rapoarte anterioare), a datelor administrative (ex. MySMIS, Autoritatea de management PRSE) și a surselor statistice oficiale (INS, Eurostat). Analizele statistice au vizat progresul fizic și financiar, nivelul de contractare și implementare, gradul de realizare al indicatorilor de rezultat și realizare.

**Limitările metodologiei** țin în principal de: **intervalul de timp restrâns** (aproximativ trei luni) alocat întregului proces de evaluare, ceea ce a impus organizarea în paralel a activităților de colectare și analiză; **momentul de referință al datelor**, respectiv 31 decembrie 2024, care a necesitat reluarea analizelor preliminare cu date complete abia disponibile la finalul lunii ianuarie 2025;  **stadiul implementării**  fără proiecte finalizate la momentul evaluării. Astfel, analiza s-a putut concentra doar asupra realizărilor asumate prin contracte, fără a evalua realizările efective sau rezultate generate.

Cu toate aceste constrângeri, **robustețea concluziilor a fost susținută de varietatea și complementaritatea metodelor utilizate**, printr-o abordare de triangulare care asigură acuratețea și echilibrul între perspectivele diferiților actori implicați.

Programul Regional Sud-Est 2021–2027 reprezintă o **inovație instituțională majoră** în cadrul Politicii de Coeziune din România, fiind pentru prima dată gestionat direct la nivel regional. În acest sens, PRSE – alături de celelalte șapte programe regionale – marchează trecerea de la o abordare centralizată, utilizată în perioadele anterioare, la un **cadru descentralizat** de programare și implementare. Această schimbare a generat oportunități semnificative de adaptare a intervențiilor la nevoile regionale, dar și provocări administrative și operaționale specifice procesului de construire a unei Autorități de Management funcționale la nivelul Agenției pentru Dezvoltare Regională Sud-Est.

Programul a fost aprobat în octombrie 2022, în cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică”, cu un buget total de 1,47 miliarde EUR (1,24 mld EUR FEDR + 0,25 mld EUR contribuție națională). Structurat în jurul a **5 obiective de politică, 6 priorități de investiții, 13 obiective specifice și 22 de acțiuni**, PRSE este un program complex, cu o alocare financiară strategică ce reflectă prioritățile UE, dar totuși cu un grad ridicat de fragmentare.

**ITI Delta Dunării** beneficiază de finanțare semnificativă pentru intervenții dedicate biodiversității, mobilității urbane, accesibilității și eficienței energetice, susținând implementarea Strategiei Integrate de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării.

**Complexitatea PRSE** evidențiază interconexiunile dintre priorități și acțiuni, reflectând atât adaptarea programului la specificul regional, cât și alinierea sa la cerințele Uniunii Europene. Această structură impune Autorității de Management un sistem de coordonare și implementare solid, capabil să susțină o intervenție coerentă și eficientă. Totodată, începutul perioadei de implementare a fost marcat de provocarea gestionării unui număr considerabil de proiecte etapizate din perioada 2014–2020, care au necesitat continuare din PRSE 2021–2027. Această situație a redus spațiul disponibil pentru proiecte noi și a generat o presiune administrativă semnificativă, afectând lansarea timpurie a apelurilor dedicate noii perioade de programare.

Regiunea Sud-Est se confruntă cu provocări socio-economice persistente, precum declinul demografic, inegalități teritoriale accentuate, o piață a muncii fragilă și un nivel redus de urbanizare. În ciuda unor semnale pozitive de creștere economică, disparitățile între județe se mențin, iar accesul la educație, sănătate și servicii publice este neuniform. Aceste realități justifică necesitatea unor intervenții integrate și adaptate specificului local.

Programul răspunde acestor provocări printr-o abordare complexă și adaptată teritoriului, structurată pe cinci obiective de politică și șapte priorități. Programul finanțează intervenții care vizează competitivitatea economică, infrastructura durabilă, dezvoltarea urbană și incluziunea socială, contribuind la creșterea coeziunii teritoriale. Flexibilitatea programului îi permite să răspundă și unor nevoi emergente, precum adaptarea la dezastre naturale sau valorificarea oportunităților tehnologice strategice. Deși **analiza socio-economică** **nu indică necesitatea unor modificări fundamentale ale strategiei PRSE**, efectele războiului din Ucraina subliniază importanța menținerii investițiilor în transport și conectivitat

Programul regional Sud-Est a integrat încă din etapa de programare **recomandările specifice de țară** relevante emise de Comisia Europeană în cadrul Semestrului European, contribuind la punerea în aplicare a 12 dintre acestea. În 2024, România a primit o recomandare direct legată de politica de coeziune: accelerarea implementării programelor, consolidarea capacității administrative, sprijinirea orașelor mici și valorificarea oportunităților oferite de Platforma „Tehnologii strategice pentru Europa” (STEP).

Programul include intervenții pentru dezvoltarea urbană echilibrată și măsuri de consolidare administrativă, însă implementarea acestora este încă limitată, iar contribuția concretă poate fi optimizată. Este necesară accelerarea lansării apelurilor, sprijin suplimentar pentru proiectele din orașele mici și crearea unui integrarea în program a unui obiectiv dedicat STEP, care să susțină inovarea și creșterea competitivității regionale. În plus, înființarea unui birou de inovare în cadrul ADR Sud-Est ar putea sprijini activ integrarea acestor priorități europene, construind pe relațiile deja stabilite de autoritatea de management cu actorii regionali

**PRSE 2021–2027 este aliniat strategic cu obiectivele PNIESC**, susținând tranziția verde prin finanțarea unor proiecte ce vizează eficiența energetică, reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și mobilitatea urbană durabilă. Alocările pentru aceste intervenții – peste **330 milioane EUR** – vizează în special renovarea clădirilor, modernizarea transportului public și dezvoltarea infrastructurii pentru combustibili alternativi.

Deși implementarea este încă în fază incipientă, proiectele de mediu sunt printre cele mai avansate din program. În plus, programul contribuie indirect la obiectivele de mediu prin susținerea producției ecologice în întreprinderilor mici și mijlocii și digitalizarea serviciilor alte măsuri ce vizează principiile dezvoltării durabile ce pot fi aplicate tuturor proiectelor în funcție de alegerile beneficiarilor. Pentru maximizarea contribuției, sunt necesare măsuri suplimentare de accelerare a implementării, instruirea beneficiarilor și integrarea transversală a dimensiunii de mediu în toate tipurile de intervenții.

Programul contribuie semnificativ la implementarea **PEDS, în special în două domenii esențiale: egalitatea de șanse și accesul pe piața muncii**, **respectiv protecția și incluziunea socială**. Prin investiții în infrastructura educațională și socială, programul sprijină modernizarea unităților de învățământ și dezvoltarea centrelor sociale multifuncționale, adresând direct nevoile grupurilor vulnerabile. Prin Obiectivul Specific 4.2, programul finanțează modernizarea infrastructurii educaționale, cu o alocare de 45,8 milioane EUR, din care până la sfârșitul anului 2024 au fost contractate proiecte în valoare de 16 milioane EUR, vizând peste 7.000 de beneficiari. De asemenea, prin OS 4.6 este prevăzută lansarea unui apel în 2025 pentru modernizarea taberelor școlare și a centrelor de agrement pentru copii și tineri. În domeniul incluziunii sociale, Obiectivul Specific 5.1 susține dezvoltarea urbană integrată cu o alocare de 2 milioane EUR pentru protecție socială, locuințe sociale și acces la servicii esențiale, inclusiv prin proiecte ce prevăd realizarea de centre multifuncționale și regenerarea zonelor marginalizate.

Pe lângă aceste contribuții directe, **programul integrează principiile PEDS** ca cerințe transversale în procesul de selecție și implementare a proiectelor, inclusiv criterii de accesibilitate, egalitate de șanse și condiții de muncă echitabile. Pentru a consolida impactul social, sunt necesare măsuri suplimentare precum prioritizarea finanțărilor pentru grupurile vulnerabile, promovarea finanțării încrucișate și diseminarea bunelor practici privind incluziunea socială și principiile PEDS în rândul beneficiarilor.

Progresul în implementarea PRSE până la 31 decembrie 2024 reflectă un nivel **semnificativ de contractare** (41% din alocare), în special datorită proiectelor etapizate (79% din total), însă ritmul general de implementare este lent, fără proiecte finalizate și cu cheltuieli declarate sub 5% din sumele contractate. Obiectivele de etapă sunt îndeplinite neuniform între priorități și obiective specifice, iar în multe cazuri validarea acestora este prematură.

Progresul în îndeplinirea obiectivelor de etapă al Programului Regional Sud-Est este **redus și inegal între obiectivele specifice**. În absența proiectelor finalizate, analiza se bazează exclusiv pe operațiunile contractate, în special cele **etapizate din perioada POR 2014–2020**, care au determinat depășirea substanțială a țintelor de etapă în cazul mai multor priorități.

**Prioritatea 1** a înregistrat progrese minime, cu doar trei contracte semnate, singurul progres notabil este pe OS1.3, unde gradul de asumare față de obiectivul de etapă este de 196%, dar doar 32% față de ținta finală.

**Pentru Prioritatea 2** au fost înregistrate rezultate bune privind eficiență energetică (Obiectiv specific 2.1), cu 53 de proiecte contractate. Proiectele contractate ar putea acoperi aproximativ 74% din țintele finale stabilite pentru îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor publice și 15% pentru îmbunătățirea performanței energetice a locuințelor. Pentru Obiectivul specific 2.4 progresele sunt modeste existând un singur proiect contractat, acesta având potențialul de a contribui la atingerea țintei finale a indicatorului în proporție de 29%. La nivelul acestui obiectiv specific se remarcă un interes scăzut din partea beneficiarilor pentru acțiunile de creare a perdelelor forestiere. Nu există progres pentru Obiectivul specific 2.7-perdele forestiere dar există un proiect complex în pregătire în ceea ce privește investițiile în siturile Natura 2000.

**Prioritatea 3** a înregistrat depășiri importante ale obiectivelor de etapă datorită proiectelor etapizate, cu depășiri de 233% pentru sisteme de transport digitalizate. Însă, progresul față de țintele finale este inegal (între 5% și 241%).

**Prioritatea 4** a înregistrat o depășire substanțială pentru Obiectiv specific 3.1 (990% față de obiectivul de etapă), dar nu există progres pentru infrastructurile pentru combustibili alternativi și nici pentru infrastructura de acostare în arealul ITI Delta Dunării.

**Prioritatea 5** nu a avut obiective de etapă stabilite, dar a înregistrat progrese bune la Obiectivul specific 4.2 (74% și 83% față de țintele finale pentru săli de clasă). Nu s-au înregistrat progrese pentru Obiectivul specific 4.6 având în vedere că apelurile pentru acest obiectiv urmează să fie lansate.

**Prioritatea 6** a înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește gradul de asumare față de obiectivele de etapă, urmărind trendul general, valoarea contribuției la țintele obiectivelor de etapă variind, în cazul Obiectivului specific 5.1 între 848% aferent spațiilor deschise create sau reabilitate în zonele urbane și 0% pentru infrastructuri verzi care beneficiază de sprijin pentru alte scopuri decât adaptarea la schimbările climatice. În ceea ce privește obiectivul specific 5.2 progresul în atingerea obiectivului de etapă pentru numărul de situri culturale și turistice care beneficiază de sprijin a fost atins în proporție de 100%, valorile asumate contribuind la atingerea țintelor finale în proporție de 13%.

Implementarea Programului în actualul exercițiu de programare a pus accent pe simplificarea procedurilor administrative și digitalizare, cu obiectivul de a reduce sarcina birocratică și de a eficientiza gestionarea proiectelor. Au fost introduse instrumente precum îmbunătățirea **platformei MySMIS**, **mecanismul de prefinanțare** și **Help-desk-ul**, dar în continuare există și dificultăți legate probleme tehnice, interpretări diferite ale cerințelor și complexitatea proceselor.

La nivelul **Priorităților 1–6**, au fost evidențiate bariere administrative, financiare și operaționale, inclusiv **capacitate administrativă scăzută a UAT-urilor, probleme în obținerea avizelor necesare, provocări juridice în ceea ce privește procedurile de expropriere, număr mare de proiecte mature**, dar **resurse financiare insuficiente** pentru a le susține pe toate.

**Concluzii**

Evaluarea evidențiază un decalaj persistent între ritmul de contractare, care a înregistrat o creștere semnificativă, și execuția efectivă a proiectelor, care rămâne lentă. Această situație este influențată de întârzieri în procesul de evaluare și selecție, de complexitatea procedurilor administrative și de lipsa evaluatorilor specializați în regiune. În paralel, proiectele etapizate ocupă o pondere majoră din buget, ceea ce limitează accesul la finanțare pentru inițiative noi și reduce capacitatea programului de a răspunde prompt la nevoi emergente. Se conturează astfel o nevoie de susținere operațională suplimentară pentru accelerarea procesului de implementare.

Se observă o evoluție lentă în pregătirea și avansarea unor proiecte strategice cu impact regional, cum ar fi Centrul Regional de Date, intervențiile în situri Natura 2000 sau proiectele integrate din arealul ITI Delta Dunării. Acestea implică o documentație complexă, aranjamente instituționale elaborate și coordonare între multiple niveluri administrative.

Apariția unor priorități europene noi, cum sunt cele reflectate în regulamentele STEP și RESTORE, corelate cu nevoi regionale sau oportunități la nivel național și european deschide oportunități care necesită o abordare mai flexibilă și o adaptare rapidă a programului la noile direcții strategice. Aceasta presupune o adaptare rapidă a finanțării dinspre acțiunile cu o cerere mai scăzută față de cea initial formulată la demararea programului spre aceste noi oportunități.

Cu toate că domeniul CDI a reprezentat o provocare daca unui interes scăzut al IMMurilor față de inovare și constrângeri de natură economică, oportunitățile de finanțare a sectorului au potențialul unui puternic impuls pentru activitatea de CDI în regiune. Direcția de planificare a autorității de management a făcut pași importanți pentru crearea unui mediu favorabil inclusiv pentru actorii regionali cheie, insă acțiunile concertate ale unui centru regional de inovare sunt esențiale pentru a construi pe această bază formată.

Contextul dinamic al implementării, inclusiv creșterea costurilor investițiilor, întârzierea lansării apelurilor în anumite domenii și contractarea predominantă a proiectelor etapizate, influențează relevanța actuală a unor ținte și indicatori. În plus, diferențele semnificative de progres între obiectivele specifice sugerează că unele ținte pot deveni nerealiste sau necorelate cu capacitatea reală de execuție. Acest context generează nevoia unei revizuiri fundamentate a cadrului de performanță, bazată pe date actualizate privind costurile, gradul de contractare și maturitatea proiectelor.

Beneficiarii, în special UAT-urile mici și mediul privat, se confruntă cu dificultăți în pregătirea proiectelor, obținerea avizelor, înțelegerea cerințelor administrative și lansarea procedurilor de achiziție. Aceste provocări limitează accesul echitabil la finanțare și pot afecta calitatea și impactul investițiilor. De asemenea, oportunitățile de sprijin pentru dezvoltarea competențelor și utilizarea finanțării încrucișate (FSE) nu sunt pe deplin valorificate, ceea ce reduce potențialul de operare eficientă a infrastructurilor și de livrare a serviciilor publice de calitate.

Deși PRSE a urmărit simplificarea procedurilor, dificultățile tehnice în utilizarea platformei MySMIS, redundanțele documentare și interpretările diferite între evaluatori și beneficiari afectează eficiența administrativă. Măsurile de simplificare promovate la nivel european și național nu au fost valorificate pe deplin, în special în ceea ce privește opțiunile de costuri simplificate. De asemenea, o parte din sarcina administrativă s-a transferat din etapa de verificare în etapa de contractare, fără a fi efectiv redusă. Aceste aspecte semnalează o nevoie continuă de optimizare și recalibrare a procedurilor, în sensul reducerii poverii administrative și creșterii responsabilității orientate către rezultate.

**Recomandări**

Evaluarea formulează șase recomandări principale pentru accelerarea și optimizarea implementării PRSE 2021–2027. În primul rând, se recomandă accelerea contractării și execuției proiectelor, prin mobilizarea resurselor AM, formarea evaluatorilor interni și stimularea respectării termenelor de către beneficiari. În al doilea rând, este necesară monitorizarea sistematică a proiectelor majore, cu impact regional și complexitate ridicată, printr-un proces transparent și etapizat.

Se propune, de asemenea, integrarea noilor intervenții prevăzute de regulamentele RESTORE și STEP, prin realocări de fonduri și operaționalizarea rapidă a Biroului Regional de Inovare, ca instrument de sprijin pentru activitățile de Cercetare Dezvoltare Inovarea. A patra recomandare vizează revizuirea cadrului de performanță, în concordanță cu valorile actualizate ale indicatorilor și costurile reale ale proiectelor.

În sprijinul beneficiarilor, evaluarea subliniază nevoia de dezvoltare a capacității administrative locale, mai ales în orașele mici și mediul rural, prin sprijin în integrarea componentelor de formare și utilizarea finanțării încrucișate. În final, se recomandă continuarea procesului de simplificare, prin îmbunătățirea utilizării MySMIS, aplicarea costurilor simplificate prevăzute de regulament și reducerea cerințelor redundante din cererile de finanțare și raportări, în paralel cu o responsabilizare crescută a beneficiarilor față de rezultate.