

1. Abordarea metodologică

1.1 Abordarea bazată pe teorie

Metodologia utilizată pe parcursul procesului de evaluare urmărește liniile directoare propuse în ghidul DG Regio, privind monitorizarea și evaluarea continuă a programelor. Pornind de la aspectele prevăzute la nivelul caietului sarcini, evaluarea se construiește pornind de la abordarea bazată pe teorie, îmbinând totodată un set de tehnici și instrumente metodologice cu rol complementar (ex. analiza cost beneficiu), care asigură relevanța și comprehensivitatea analizelor efectuate.

Evaluarea continuă investighează măsura în care realizările programului sunt conforme cu așteptările planificate în etapa de programare și pune în evidență factorii de cauzalitate care au influențat atingerea obiectivelor.

Abordarea bazată pe teorie implică testarea, ca ipoteză de evaluare, a funcționării teoriei schimbărilor, prin prisma atingerii obiectivelor specifice ale programului, logicii de intervenție adoptate și identificării mecanismelor și factorilor cheie cu impact asupra producerii efectelor. Prin urmare, a fost evaluat gradul de adecvare a teoriei schimbării a programului la nivelul fiecărui obiectiv specific, evaluând capacitatea programului de a efectua toate activitățile aferente și de atingere a obiectivelor stabilite în faza de programare, precum și capacitatea de a aduce schimbarea preconizată și de a contribui la bunăstarea populației.

1.2 Întrebările și criteriile de evaluare

Activitățile de evaluare au fost proiectate pentru a răspunde întrebărilor de evaluare. Prima întrebare de evaluare vizează eficacitatea, în timp ce celelalte întrebări investighează impactul pentru OS 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1 și 5.2. Eficacitate se referă la capacitatea de realizare a obiectivelor asumate (țintele indicatorilor), efectele brute la nivel sectorial și teritorial și modificările cadrului normativ și legal. Impactul este studiat din mai multe perspective, prin prisma întrebărilor de evaluare: efecte nete, efecte neintenționate, pozitive sau negative, efecte de propagare, sustenabilitatea efectelor, identificarea mecanismelor și factorilor cheie care influențează teoria schimbării a programului.

Răspunsurile la întrebările de evaluare sunt grupate în funcție de temele de evaluare, dar asigură o acoperire detaliată pentru fiecare OS. Evaluarea vizează următoarele teme, fiecare acoperind unul sau mai multe OS ale programului:

- *POIM 7 - Respectarea acquis-ului comunitar (OS 3.1, OS 3.2);*
- *POIM 8 - Protecția și conservarea biodiversității (OS 4.1);*
- *POIM 9 - Protecția mediului în zonele urbane, prin monitorizarea calității aerului și decontaminarea siturilor poluate istoric (OS 4.2, OS 4.3);*
- *POIM 10 - Managementul riscurilor (OS 5.1, OS 5.2).*




Având în vedere focusul diferit al fiecărei întrebări de evaluare, precum și starea actuală a implementării programului, abordarea răspunsurilor la întrebările de evaluare va evolua odată cu cele trei rapoarte de evaluare. Prezentul raport cuprinde răspunsuri la toate cele șapte întrebări de evaluare, cu mențiunea că analizele corespunzătoare OS4.1, 4.2 și 4.3 au caracter preliminar, întrucât nu înregistrează proiecte finalizate, acest aspect făcând imposibilă realizarea unei evaluări de impact complete. Următorul tabel rezumă întrebările de evaluare și criteriile de evaluare corespunzătoare, în baza aspectelor prevăzute conform Caietului de sarcini.

Tabel 2 Întrebări și criterii de evaluare

Întrebări de evaluare	Criterii de evaluare
1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul zonelor, sectoarelor și grupurilor țintă în raport cu obiectivele intervențiilor (efecte brute sau eficacitatea intervențiilor)?	Eficacitate (efect brut)
2. În ce măsură progresul observat este atribuit intervențiilor finanțate (efect net sau impactul intervențiilor)	Impact (efect net)
3. În ce măsură există efecte neintenționate, pozitive sau negative ?	Impact (efecte neintenționate, pozitive sau negative)
4. În ce măsură efectele depășesc granița zonei sau a sectorului sau afectează alte grupuri, nevizate de intervenție (efectul de propagare/antrenare/spillover) ?	Impact (efect spill-over)
5. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp (durabilitatea efectelor) ?	Impact (sustenabilitatea efectelor)
6. Ce factori au influențat impactul intervențiilor ?	Impact (factori cheie de influență interni și externi)
7. În ce măsură intervențiile sunt realizate conform așteptărilor, produc schimbarea dorită (obiectivele specifice) și trebuie finanțate în continuare?	Impact (mecanisme ale teoriei programului)





Sursa: Tabel întocmit de echipa de evaluare

Evaluarea de impact a programului se construiește pe cartografierea rezultatelor proiectelor clasificate în următoarele categorii, definite în baza literaturii de specialitate⁸:

- Creșterea economică și creșterea calității serviciilor. Pentru obiectivele specifice și proiectele încadrate în această categorie, pe parcursul prezentului raport de evaluare a fost folosit următorul simbol 
- Consolidarea capacităților folosește acest simbol 
- Sustenabilitatea mediului folosește acest simbol 
- Aspectele distributive sunt prezentate și ilustrate calitativ fără folosirea vreunui simbol, fiind mai degrabă asociate cu echilibrul social și teritorial al impactului, decât cu o tipologie specifică de rezultate.

Mai mult decât atât, pentru fiecare OS la nivelul căruia au fost întreprinse studii de caz, a fost folosit un simbol specific.

⁸ Pe lângă analiza realizată de evaluatori asupra documentului de program POIM, se va consulta în special: Comisia Europeană (2019a), Documentul de lucru al personalului, SWD (2019) 130 final, Comisia Europeană (2020), Documentul de lucru al personalului, SWD (2020) 43 final pentru toate obiectivele specifice; Zulean M., Prelipcean G. (2012), „Pregătirea pentru situații de urgență în România: dinamică, deficiențe și propuneri de politici” pentru OS 5.1, 5.2.

			
OS 3.1	OS 3.2	OS 5.1	OS 5.2

Pentru OS 4.1, 4.2 și 4.3, nu s-au utilizat simboluri, nefiind realizate studii de caz și evaluare de impact, astfel că sunt prezentate doar elementele preliminare referitoare la implementare.

Tabelul următor oferă o imagine de ansamblu ilustrativă asupra rezultatelor proiectelor pentru fiecare OS. Acest tabel a fost folosit ca sistem de referință pentru structurarea instrumentelor de colectare a datelor și verificarea, respectiv ajustarea acestora pe parcursul activităților de evaluare.

Tabel 3 Evaluarea impactului: tipul efectelor și tema evaluării

		Respectarea acquis-ului comunitar		Protecția și conservarea biodiversității	Protecția mediului în zonele urbane, prin monitorizarea calității aerului și decontaminarea siturilor poluate istoric	Managementul riscurilor
		OS 3.1	OS 3.2	OS 4.1	OS 4.2, OS 4.3	OS 5.1, OS 5.2
Exemple de efecte	Creșterea economică și calitatea serviciilor	Variații în: (a) deșeuri la depozitul de deșeuri, (b) valorificarea materialelor, (c) recuperarea energiei, (d) fiabilitatea colectării deșeurilor, (e) consumatorii deserviți de serviciile de gestionare a deșeurilor, (f) expunerea la efecte negative asupra mediului, (g) sănătatea și igiena umană.	Variații în: (a) furnizarea cu apă și tratarea apelor uzate, (b) fiabilitatea surselor de apă și a aprovizionării cu apă, (c) calitatea apei.	Ecosisteme degradate restaurate ⁹	Îmbunătățirea calității vieții și a aerului	Variații în: (a) valoarea activelor, (b) întreruperea activității economice, (c) turismul, (d) oportunități de sănătate și recreere
	Consolidarea capacităților	Costuri de implementare reduse	Resurse financiare economisite, costuri operaționale reduse și îmbunătățirea capacității de gestionare a unei economii circulare.	Îmbunătățirea administrării și gestionării siturilor Natura 2000	Îmbunătățirea abilităților de gestionare și planificare durabilă a zonelor urbane	Creșterea pregătirii și abilităților operatorilor
	Sustenabilitatea mediului	Variații ale emisiilor de GES, contaminarea aerului, apei și solului	Contaminarea apei și solului și a resurselor naturale Servicii ecosistemice îmbunătățite furnizate prin apă și soluri	Îmbunătățirea stării de conservare a habitatelor; Îmbunătățirea conservării ecosistemelor și a calității/cantității serviciilor de mediu furnizate	Variații ale emisiilor de GES, contaminarea aerului, apei și solului Conservarea îmbunătățită a solului și calitatea serviciilor de mediu oferite	Îmbunătățirea gestionării terenurilor; Variațiile în ceea ce privește sechestrarea a carbonului, scăderea riscurilor de pericol natural și daunelor aferente.
Aspecte distributive		În literatură de specialitate, aspectele distributive se referă de obicei la: accesul sporit la servicii pentru grupuri cu venituri mici, procent mai mare al populației acoperite de îmbunătățirea calității/serviciilor aerului, acoperire teritorială crescută, marginalitate redusă				

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

⁹ Pentru mai multe detalii, consultați Comisia Europeană (2014), *Cartografierea și evaluarea ecosistemelor și a serviciilor acestora, Indicatori pentru evaluările ecosistemelor în cadrul Acțiunii 5 din Strategia UE pentru biodiversitate până în 2020 și Evaluarea ecosistemelor din mileniu și (2005) Ecosisteme și bunăstare umană: sinteză a biodiversității*. Institutul Mondial de Resurse, Washington, DC, p. 100.

1.3 Metodele utilizate

Raportul are la bază următoarele metode:



- Cartografierea. A fost utilizată în principal la studiile de caz pentru a evidenția localizarea intervențiilor și pentru a susține analiza eficacității brute.
- Realizarea infograficelor. Acestea ilustrează logica de intervenție a proiectelor și teoria schimbării pentru OS.
- Studiile de caz. Au fost realizate 19 studii de caz, care acoperă OS 3.1 (5), OS 3.2 (12), OS 5.1 (2) și OS 5.2 (2). Aceste studii de caz vizează 7 proiecte finalizate și 12 aflate în implementare la sfârșitul lui decembrie 2019. Proiectele aflate în implementare sunt în general proiecte majore sau proiecte care au o valoare totală mai mare de 50 de milioane de euro¹⁰ și corespund OS 3.1, 3.2 și 5.1. Singurele excepții sunt întâlnite în cazul OS 5.1. Unul dintre studiile de caz este un proiect de fazare a cărui finalizare este așteptată în 2020, iar un altul, care nu a fost prevăzut inițial, va fi finalizat în 2021. Cel din urmă are o valoare totală mai mică de 50 de milioane euro. A fost adăugat în analiză pentru a spori înțelegerea diferitelor tipuri de intervenții care pot fi implementate în cadrul acestui OS. Principalele surse pentru analiza studiilor de caz sunt interviurile cu beneficiarii, rapoartele de proiect, cererile de finanțare, ACB ex-ante, alte date locale pe care evaluatorii le-au obținut din surse oficiale sau de pe site-urile operatorilor locali (ex: operatorii de salubritate). Studiile de caz sunt folosite pentru a susține evaluarea impactului, acoperind toate criteriile de judecată corespunzătoare întrebărilor de evaluare 2, 3, 4, 5, 6, 7. Anexa 5.6 cuprinde toate studiile de caz realizate, distribuite pe obiective specifice.
- ACB intermediară. A fost realizată o analiză cost-beneficiu pentru proiectul 102021, aferent OS 3.2 "Fazarea proiectului Extinderea și reabilitarea infrastructurii de apă și apă uzată în județul Hunedoara". Anexa 5.6 conține, de asemenea, și ACB intermediară. ACB a fost utilizată pentru evaluarea impactului, în special pentru evaluarea preliminară a sustenabilității efectelor.
- Interviurile semi-structurate. Interviurile au fost întreprinse cu reprezentanți ai AM, în faza inițială de structurare a metodologiei și în faza preliminară a evaluării, acoperind toate OS, în special în ceea ce privește implementarea programului și baza de date a sistemului de monitorizare. Mai mult decât atât, a fost realizat un interviu suplimentar cu reprezentanții Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, pentru OS 4.1. Aceste interviuri au fost utilizate, în principal, pentru a evalua eficacitatea brută, dar și pentru a colecta informații relevante referitoare la impact (în special în

¹⁰ Trei dintre proiectele majore ale OS 3.2 nu sunt acoperite în primul raport de evaluare ca studii de caz și ACB, dar vor constitui obiectul următoarei evaluări.

privința mecanismelor teoriei schimbării). Alte interviuri au fost planificate înainte de livrarea raportului de evaluare și vor fi realizate imediat ce persoanele vizate își vor exprima disponibilitatea.

- Abordarea benchmarking a fost utilizată pentru a ilustra acoperirea teritorială a județelor, a regiunilor și a municipalităților și pentru a compara performanța națională cu cea a altor state UE.

Așa cum este explicat în secțiunea 1.4, cartografierea teritorială relevă acoperirea programului la nivel de județe, regiuni și municipalități, prin detalierea valorilor indicatorilor de realizare și a bugetului total al proiectelor și prin localizarea proiectelor. La nivelul fiecărui OS, analiza benchmark a fost adoptată pentru a compara situația evaluării eficacității brute de la nivel național cu nivelul celor 27 de state UE. De exemplu, analiza a fost realizată utilizând indicatori cantitativi referitori la rata de reciclare pentru OS 3.1 sau ilustrând performanța din cadrul legislativ dedicat schimbărilor climatice pentru OS 5.1, cu scopul de a observa evoluția în raport cu țintele stabilite la nivel european.

- Focus grupul a fost realizat implicând beneficiari ai proiectelor, câte unul pentru fiecare dintre OS 3.1, 3.2 și OS 5.1, precum și un reprezentant al unității de evaluare din cadrul Ministerului Fondurilor Europene, cu scopul de a discuta constatările preliminare și de a colecta inputuri pentru validarea și consolidarea acestora.
- Analiza indicatorilor de program și a implementării. Analiza indicatorilor de rezultat a fost utilizată pentru evaluarea eficacității brute, întrucât aceștia măsoară schimbările de context, nu modificările ce pot fi atribuite programului. Analiza implementării programului și a indicatorilor de rezultat este parte a analizei efectelor nete din cadrul evaluării impactului. În ceea ce privește data limită a analizei (cut-off-date), este importantă menționarea următoarelor considerente:
 - Pentru selecția studiilor de caz, data limită este 31 decembrie 2019. Astfel, studiile de caz au fost divizate în "finalizate" și "în implementare" în funcție de situația lor la sfârșitul anului 2019, având la bază datele comunicate de Autoritatea de Management echipei de evaluare. Cu toate acestea, pentru a furniza cititorului o perspectivă mai recentă asupra implementării programului, au fost incluse în analiza efectelor nete (evaluarea impactului) și informațiile din sistemul de monitorizare al implementării programului în materie de operațiuni selectate și valoarea lor totală (însușind cheltuielile eligibile și neeligibile) pentru fiecare OS, luând în considerare ultimele date disponibile în august 2020.
 - Analiza indicatorilor de rezultat se bazează pe valorile RAI 2019 .
 - Analiza indicatorilor de realizare utilizează datele disponibile la sfârșitul anului 2019. Valorile țintă și valorile atinse pentru studiile de caz se bazează pe rapoartele anuale și de progres.
- Recenzia literaturii de specialitate și analiza documentară. Aceste metode sunt foarte utile pentru analiza și evaluarea eficacității brute, precum și pentru analiza studiilor de caz.
- Analiza datelor și analiza statistică. A fost utilizată în principal pentru a sprijini evaluarea eficacității și pentru identificarea preliminară a convergenței între regiunile României, prin utilizarea unui set de indicatori selectați în funcție de fiecare obiectiv specific. De exemplu, analiza a fost utilă pentru a observa dacă județele sunt convergente din perspectiva accesului la rețeaua de apă potabilă (vezi secțiunea 2 pentru detalii suplimentare, precum și anexa 5.2).

Așa cum este prevăzut și în Raportul Inițial, pentru rapoartele viitoare, va fi luată în considerare și aplicată o analiză statistică mai detaliată care să includă și folosirea metodelor econometrice, acolo unde este posibil, cu scopul de a furniza estimări cantitative asupra impactului. Întrebarea de evaluare nr.2 se referă la nivelul de atribuire a efectelor programului, odată ce se izolează contribuția factorului extern. În complementaritate cu abordarea bazată pe teorie, evaluatorii propun să proiecteze o abordare contrafactuală ad-hoc pentru această evaluare, în special pentru tema de evaluare 7 și 10.

Condițiile preliminare pentru aplicarea acestor metode sunt:

- **Implementare mai avansată a programului** necesară pentru formularea ipotezelor referitoare la posibilele legături cauzale pentru a testa și pentru a asigura un eșantion relativ mare de unități „tratate” care au beneficiat cu adevărat de pe urma investițiilor, însemnând că investițiile au produs deja efecte. În acest sens, abordarea statistică va fi utilizată pentru a testa funcționalitatea teoriei schimbării și a mecanismelor cauzale pentru fiecare OS, așa cum este descris în Raportul Inițial și analizat în prezentul raport;
- **Mai multe date recente** disponibile, referitoare la performanța în contextual dat și performanța proiectului. În acest sens, datele privitoare la performanța la nivel național sunt disponibile doar până în 2018, puține proiecte au fost finalizate recent și puține proiecte furnizează informații referitoare la rezultate și contribuție la nivel de proiect, nu la nivel de program. Ulterior elaborării prezentului raport, evaluatorii vor continua și îmbunătăți procesul de colectare a datelor, pentru a asigura disponibilitatea acestora pentru analiză. În orice caz, pentru realizarea cu succes a activităților de colectare a datelor, este necesar ca: (i) colaborarea dintre beneficiar și alte ministere să fie construită având la bază datele și informațiile deja existente la nivel local și național; (ii) implementarea programului să fie mai avansată pentru a permite conectarea cu investițiile POIM a posibilelor schimbări la nivel de context.

1.4 Abordarea cartografierii teritoriale

Evaluatorii au utilizat informațiile din sistemul de monitorizare a programului și din sursele statistice pentru a propune cartografierea eficacității brute și impactului programului. Constatările cartografierii teritoriale sunt în secțiunea 2 „Analiza” a raportului pentru fiecare OS. Analiza datelor statistice este prevăzută în paragraful dedicat eficacității brute, mai exact în partea referitoare la „Evoluția contextului sectorial”. Mai multe detalii pot fi regăsite în Anexa 5.2. Mai exact, hărțile ilustrează evoluția la nivel de județ în perioada 2014 – 2018 (pentru care există date actualizate) în conformitate cu indicatorii sectoriali identificați în paragraful eficacității brute a fiecărui OS. Au fost elaborate și alte hărți pe baza datelor din sistemul de monitorizare a programului pentru operațiunile selectate, bugetul eligibil total, indicatorii de realizare și municipalitățile acoperite de operațiunile selectate. Constatările acestor analize sunt prevăzute în paragraful „Impact” al fiecărui OS. Mai exact, în cazul OS pentru care analiza de impact este mai dezvoltată pentru că stadiul implementării programului și al proiectelor este avansat, (ex: OS 3.1, 3.2, 5.1 și 5.2), cartografierea teritorială a datelor din sistemul de monitorizare a programului este prevăzută în partea legată de „Efecte nete” și, în particular, în subsecțiunea „Acoperire teritorială” și „Progresul indicatorilor de realizare”. Subsecțiunea „Acoperire teritorială” indică:

- Principalele regiuni și județe acoperite și acoperirea zonei Deltei Dunării;
- Bugetul eligibil total la nivel teritorial, acolo unde este posibil, la nivel de județ;
- Acoperirea municipalităților din România, cu informații despre nivelul de urbanizare, prin operațiunile POIM selectate. Evaluatorii au utilizat clasificarea Eurostat a municipalităților ca „predominant rural”, „intermediar”, „predominant urban” pentru a ilustra abordarea teritorială a fiecărui OS. Municipalitățile predominant rurale au aproximativ 50% din populație care locuiește în celule de rețea rurale, cele intermediare au între 20 și 50%, în timp ce cele predominant urbane, au mai puțin de 20%.

Sub-secțiunea „Progresul indicatorilor de realizare” cartografiază atingerea țintelor și teritorializarea indicatorilor de realizare cheie, acolo unde este posibil și la nivel județean, în baza operațiunilor selectate. Mai mult decât atât, evaluatorii s-au concentrat asupra altor indicatori de realizare suplimentari, având la bază operațiunile selectate, pentru a-i ilustra pe cei care sunt utilizați cel mai des, precum și localizarea lor teritorială, acolo unde este posibil și la nivel de județ.

Cu toate acestea, analiza teritorială a datelor de monitorizare a programelor propuse diferă, în funcție de obiectivele specifice, acest lucru fiind cauzat de teritorializările diferite ale fiecărui obiectiv specific, așa cum este demonstrat în mod clar în secțiunea 2 a prezentului raport.

- **OS 3.1** – Evaluarea conține analiza teritorială, ilustrând acoperirea la nivel regional, județean și municipal, precum și progresul indicatorilor de realizare la nivel de județ. Acest lucru este posibil pentru că există 19 proiecte, fiecare acoperind un singur județ.
- **OS 3.2** – Situația este diferită față de OS 3.1 Există 89 de proiect în sistemul de monitorizare, dintre care 78 acoperă un singur județ, 8 mai multe județe și 3 mai mult de o regiune. 2 dintre aceste 78 de proiecte care acoperă un singur județ sunt „Reziliate”, prin urmare neputând fi luate în considerare în privința contribuției la schimbarea contextului, și deci, nici în privința evaluării impactului. Prin urmare, raportul de față ilustrează acoperirea municipalităților și a principalelor regiuni și județe.
- **OS 4.1** - Este propusă o abordare similară OS 3.2 și pentru acest OS. În orice caz, principala diferență este că acoperirea teritorială a municipalităților din România este completată prin adăugarea acoperirii siturilor Natura 2000.
- **OS 4.2 și 4.3** - Pentru OS 4.2 nu a fost contractat niciun proiect, prin urmare nu este posibilă analiza teritorială. În cazul OS 4.3 există doar două proiecte (unul în Cluj și unul în Mureș, respective în Regiunea 6 Nord – Vest și în Regiunea 7 Centru).
- **OS 5.1 și 5.2** – Raportul ilustrează acoperirea municipalităților și menționează principalele județe și regiuni interesate de intervenție. Nu este posibilă teritorializarea indicatorilor de realizare și a bugetului public eligibil pentru că majoritatea proiectelor acoperă mai mult de 1 județ.

1.5 Abordarea colectării și verificării datelor

Așa cum a fost descris în detaliu în Raportul Inițial, evaluarea a utilizat atât surse primare de date, cât și secundare. **Sursele primare** pe care este bazat prezentul raport sunt:

- Interviuri cu oficiali din ministere;
- Interviuri pentru studiile de caz;
- Focus group.

Această colectare de date a fost utilă pentru a susține

- Fazele de observație și de analiză a procesului de evaluare în ceea ce privește criteriile de evaluare a impactului, în special pentru „efecte nete”, „alte efecte”, „efect de propagare”, „sustenabilitatea efectelor”, „factori cheie de influență interni și externi”, „mecanisme ale teoriei programului”;
- Formularea și validarea constatărilor evaluării.

Sursele secundare cuprind:

- Datele din sistemul de monitorizare a programului (informații despre indicatori, plăți, RAI, localizarea intervențiilor, bugetul proiectelor);
- Sistemul de raportare al proiectului inclusiv
 - Raportul anual al proiectului (final sau de progres),
 - Cererea de finanțare,
 - Analiza cost beneficiu a proiectului;
- Alte resurse ale proiectului precum documente primite de la beneficiari, site-urile proiectelor și ale operatorilor / ADI / furnizorilor de servicii;
- Surse statistice și administrative precum Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, Institutul Național de Statistică, Eurostat, Agenția Europeană pentru Mediu, IGSU.

Aceste surse au fost utilizate în principal pentru:

- Observarea și analizarea evaluării eficacității brute;
- Observarea și analizarea evaluării impactului, în special pentru „efect net”, „alte efecte”, „efect de propagare”, „sustenabilitatea efectelor”, „factori cheie de influență interni și externi”, „mecanisme ale teoriei programului”;
- Verificarea calității informațiilor din sursele primare.

Anexa 5.3 oferă lista surserelor și referințelor utilizate.

Întainte de a folosit aceste dovezi, evaluatorii au întreprins o verificare amănunțită a calității și corectitudinii datelor, precum și a completeness, folosind întrebările ajutătoare din următorul tabel.

Corectitudine și acuratețe – Evaluatorii au verificat:

- Coerența internă dintre datele conținute și domeniul bazei de date / chestionarului livrat;

- Plauzabilitatea datelor prin verificarea valorilor de zero sau a celor neadecvate, precum și comparabilitatea cu alte date disponibile în alte baze de date.

În ceea ce privește sursele primare, evaluatorii au verificat prin consultarea cu persoanele intervievate, acolo unde a fost posibil, informațiile care au reieșit din sursele administrative și statistice, precum și pe cele care au reieșit din sistemul de monitorizare a proiectului și a programului. Constatările privind provocările întâmpinate la implementare, contribuția programului (pentru criteriile „efect net”, „alte efecte”, „efect de propagare”) și factorii cheie (pozitivi sau negativi) identificați prin studiile de caz au fost verificați și discutați în interviurile semi-structurate cu oficialii Ministerului și în focus grup. Constatările privind sustenabilitatea proiectelor sunt considerate a fi încă preliminară din cauza finalizării recente a câtorva proiecte și din cauza faptului că doar o ACB interimară a fost realizată. Prin urmare, este prea devreme pentru a extrage concluzii generale la nivel de program din cazuri specifice și particulare.

În cazul surselor secundare, datele referitoare la indicatorii de rezultat din sistemul de monitorizare a programului au fost comparate, acolo unde a fost posibil, cu datele din Eurostat pentru a ilustra evoluția în timp și pentru a asigura analiza benchmark și comparabilitatea cu alte state UE (ex: în cazul rate de reciclare). Mai mult decât atât, date anterioare din activitățile de evaluare a impactului și a eficacității au fost combinate cu date din sistemul de monitorizare pentru a evalua plauzabilitatea atingerii țintelor la nivel de program.

Bazele de date din sistemul de monitorizare și din sursele statistice și administrative au fost examinate pentru a verifica prezența valorii 0 și a datelor neadecvate, precum și pentru a asigura comparabilitatea de-a lungul timpului și credibilitatea analizei.

Exhaustivitate – Evaluatorii au verificat:

- Disponibilitatea datelor și a informațiilor pentru nivelurile teritoriale necesare și pentru perioadele analizate;
- Prezența metadatelor clare care descriu limitele, ipotezele și procedurile de colectare și verificare a datelor.

În ceea ce privește sursele primare, evaluatorii au elaborat un chestionar pentru beneficiari care să acopere toate criteriile de evaluare pentru „impact” și au verificat și completat răspunsurile din interviuri cu alte surse. De exemplu, în ceea ce privește capacitatea de investiții pentru adresarea nevoilor de dezvoltare teritorială, evaluatorii au verificat și au completat cu date din cererea de finanțare și din ACB ex-ante, toate constatările din consultarea cu beneficiarul.

În cazul surselor secundare, evaluatorii au analizat prezența metadatelor și a procedurilor de colectare a datelor, precum și limitările și disponibilitatea datelor de-a lungul perioadei de timp, la nivelul teritorial adecvat. De exemplu, în cazul organizării informațiilor referitoare la buget și la indicatorii de realizare, teritorializarea la nivel de proiect a bugetului și a indicatorilor menționați este posibilă doar când proiectele sunt la nivel de județ, așa cum se întâmplă pentru OS 3.1 (a se vedea paragraful 1.4).

Mai mult decât atât, datele statistice permit evaluarea evoluției contextului sectorial și, deci, a eficacității brute, dar fără a permite încă evaluarea impactului. Acest lucru este cauzat de numărul mic de proiecte finalizate, acestea fiind recenta, iar datele disponibile la nivel județean sunt din 2018.

În plus, pentru studiile de caz, evaluatorii au verificat consistența dintre datele din sistemul de monitorizare a programului cu rapoartele proiectelor și cererile de finanțare pentru a folosi informații corecte și complete.

Figura 3 Abordarea pentru verificarea calității datelor

		Corectitudinea și acuratețea	Exhaustivitate
Surse primare	<p>Interviuri</p> <p>Interviuri pentru studiu de caz</p> <p>Focus grup</p>	<p>Sunt plauzibile informațiile furnizate?</p>	<p>Este informația furnizată suficientă pentru a acoperi nevoia?</p>
Surse secundare	<p>Date din sistemul de monitorizare a programului</p> <p>Sistemul de raportare al proiectului</p> <p>Alte surse ale proiectului</p> <p>Surse statistice și administrative</p>	<p>Sunt datele în secțiunea / câmpul corect al bazei de date?</p> <p>Sunt datele confirmate de alte surse?</p>	<p>Există serii temporale disponibile?</p> <p>Metadatele adoptă în mod clar standardele metodologice recunoscute?</p>

1.6 Limitările metodologiei aplicate și soluții adoptate

Limitările metodologice întâmpinate pe parcursul procesului de cercetare și soluțiile adoptate de echipa de evaluare sunt prezentate în continuare.

Figura 4 Limitări și soluții

Efectele au nevoie de timp pentru a se materializa	• Selectarea unor proiecte mai recente pentru realizarea studiilor de caz
Aspecte teritoriale	• Concentrarea evaluării pe scale teritoriale diferite pentru analiza eficacității brute și a impactului
Dovezile cantitative nu sunt suficiente	• Constatările privind proiectele și programul au fost completate cu informații calitative, indicatori statistici și alte constatări din surse oficiale
Efectele pe scară largă sunt dificil de evidențiat	• Acestea sunt descrise în termeni calitativi în acest prim raport și vor fi analizate în profuzime în rapoartele viitoare când mai multe proiecte vor fi finalizate
Gradul de deschidere al beneficiarilor de a colabora și furniza date	• A fost realizat un studiu de caz suplimentar, anumite studii de caz s-au bazat doar pe analiza documentară, baze de date externe și informații ale programului

- Efectele produse de infrastructurile de mediu pe scară largă diferă în timpul necesar pentru a se materializa și a atinge potențialul maxim.** Din acest motiv, pentru realizarea studiilor de caz și aplicarea abordării longitudinale, au fost selectate proiecte al căror stadiu de implementare este cât mai apropiat de finalizare. Adicional aspectelor solicitate prin Caietul de sarcini, evaluatorii vor examina nu numai sustenabilitatea intervențiilor, prin actualizarea studiilor de caz și a ACB intermediare, ci vor aplica și alte criterii de evaluare dacă se consideră că acestea sunt relevante și dacă vor avea loc modificări substanțiale în contextul de implementare al proiectelor.
- Proiectele diferă în ceea ce privește dimensiunea teritorială a efectelor lor.** Evaluarea a fost concentrată asupra:
 - unor scale teritoriale diferite pentru analiza eficacității brute și a impactului.
 - modificărilor produse de-a lungul timpului, comparând situațiile înainte și după implementarea intervențiilor,
 - capacității intervențiilor de a asigura generarea de efecte în toate sectoarele țintă și chiar dincolo de acestea cu scopul de a observa măsura în care a fost asigurat echilibrul teritorial.
- Evaluarea cantitativă nu este suficientă pentru a măsura toate efectele proiectului.** În această privință, este important de menționat că lipsa datelor actualizate și a datelor la nivel teritorial

reprezintă o mare provocare, greu de depășit, mai ales în ceea ce privește actualizarea ACB, dar și pentru studiile de caz și pentru evaluarea eficacității brute. Mai mult decât atât, lipsa datelor vizează inclusiv indicatorii proiectelor și indicatorii de program. În acest sens, analiza progresului indicatorilor de realizare și de rezultat a fost bazată pe datele disponibile pentru RAI 2019. Pentru evaluarea eficacității brute, echipa de evaluare a adăugat, așa cum a fost propus în Raportul Inițial Metodologic, mai mulți indicatori statistici pentru a releva evoluția la nivel de național și sectorial, în conformitate cele prevăzute în Caietul de Sarcini.

În plus, majoritatea rapoartelor de proiecte nu au furnizat nicio informație în privința indicatorilor de rezultat. Acolo unde a fost posibil, evaluatorii au colectat informații calitative prin intermediul interviurilor pentru studiile de caz și prin analiza bazelor de date existente. În această privință, evaluatorii au utilizat informațiile calitative pentru studiile de caz și pentru ACB intermediară, precum și surse de date suplimentare de la operatorii de servicii, baze statistice și alte date care au putut fi colectate prin intermediul internetului și al documentelor oficiale.

4. În mod similar, **efectele mai mari** (de exemplu, impactul asupra structurilor socio-economice, sănătății și efectelor sociale) **sunt dificil de izolat și de atribuit unui proiect individual**. Aceste efecte au fost, de asemenea, analizate într-un mod calitativ și evaluate într-un mod precaut. În plus, acestea vor fi analizate în profunzime în rapoartele viitoare, când majoritatea proiectelor vor fi finalizate sau aproape de finalizare.
5. Gradul de deschidere al beneficiarilor de a colabora și furniza informații reprezintă o variabilă cheie pentru succesul evaluării și o condiție de bază pentru realizarea studiilor de caz și a ACB intermediare. În același timp, pentru unele dintre proiecte nu a fost posibilă realizarea interviurilor planificate, dar a fost posibilă elaborarea studiului de caz. Dificultatea stabilirii interviurilor a fost mai ridicată din cauza pandemiei de COVID-19 care a afectat derularea activităților de evaluare începând cu luna martie, respectiv de la momentul livrării Raportului Inițial. Pentru a asigura participarea, beneficiarii au fost contactați prin intermediul telefonului și al email-ului în repetate rânduri. În unele cazuri nu a fost posibilă realizarea interviurilor. Oricum, evaluatorii au folosit mai multe surse de date, combinând informațiile cantitative și cele calitative pentru elaborarea studiilor de caz. În cazul beneficiarilor de proiect care au refuzat participarea la interviu, echipa de evaluare a apelat la sprijinul AM. Toate studiile de caz au fost elaborate, însă unele dintre ele au fost bazate doar pe analiza documentelor scrise, a datelor și a informațiilor pe care evaluatorii le-au avut, fără posibilitatea de a intra în contact cu beneficiarii. În plus, pentru a avea o imagine mai clară asupra rezultatelor proiectului (contribuția la rezultatele programului), evaluatorii au inclus un studiu de caz suplimentar care nu a fost menționat în Raportul Inițial pentru OS 5.1. În ceea ce privește interviurile, pe lângă cele organizate cu Autoritatea de Management pentru pregătirea Raportului Inițial, au fost planificate și alte interviuri cu diferite ministere, începând cu luna iulie 2020, odată cu furnizarea datelor de contact ale persoanelor vizate de interviuri. Până în prezent, a fost realizat un interviu cu un reprezentant al Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor pentru OS 4.1. Alte interviuri cu reprezentanți ai Ministerului vor fi organizate pentru următoarele rapoarte de evaluare.

În ciuda dificultăților întâmpinate în realizarea interviurilor, pentru a asigura cel mai ridicat nivel calitativ și pentru a completa golurile informaționale lăsate de beneficiarii care nu au răspuns, evaluatorii au folosit multiple surse primare și au combinat evidențe cantitative și calitative care

sunt disponibile pe site-urile operatorilor de servicii, ale instituțiilor relevante și în conținutul rapoartelor oficiale.

Efectele de mediu ale infrastructurii mari diferă în termeni de timp necesar materializării și atingerii potențialului complet. În plus, așa cum a fost ilustrat în rapoartele de progres și în cele finale, multe proiecte nu oferă informații cantitative despre indicatorii de rezultat, iar unele rapoarte au fost aprobate chiar și fără niciun indicator de rezultat. Prin urmare, pentru acest prim livrabil, evaluatorii au încercat să colecteze informații suplimentare legate de rezultatele proiectelor și au căutat dovezi cantitative din baze de date externe. Cu toate acestea, în multe cazuri, bazele de date au fost neactualizate, făcând dificilă identificarea și delimitarea contribuției operațiunilor POIM.

Din acest motiv, pentru aplicarea studiilor de caz și aplicarea abordării longitudinale, au fost selectate proiecte apropiate de finalizare, care să permită obținerea unor informații cât mai detaliate privind efectele. Dincolo de cerințele Caietului de sarcini, evaluatorii vor examina nu doar sustenabilitatea, prin actualizarea studiilor de caz și a ACB intermediare, ci și alte criterii de evaluare, dacă sunt considerate relevante și acolo unde s-a produs o schimbare substanțială în contextul implementării proiectului.