

monitorizarea și evaluarea programelor operaționale individuale. Ca parte a evaluării la nivel de PO, echipa ASA a analizat mai în detaliu mai multe sectoare cheie și priorități de investiție (PI) care sunt mai importante în cadrul PO. Un aspect central esențial al evaluării este măsura în care România a reușit să obțină o orientare veritabilă către rezultate în acest sistem, în spiritul actualului cadru de reglementare al UE pentru politica de coeziune. La final, raportul prezintă recomandări privind modul în care sistemul de monitorizare și evaluare ar putea fi îmbunătățit în vederea pregătirii pentru noua etapă 2021-2027 a politicii de coeziune, pentru a identifica domeniile-cheie care trebuie consolidate în continuare, ținând cont de faptul că următoarea perioadă de programare este în curs de organizare, iar viitorul sistem de M&E nu este încă conceput.

1. Abordarea metodologică

1. Analiza a fost realizată în conformitate cu abordarea detaliată în Livrabilul 1a, *Raport metodologic și un rezumat al politicilor pentru publicul larg și a acoperit monitorizarea și evaluarea investițiilor sprijinite de FESI în perioada de programare 2014-2020, în cadrul tuturor celor 19 PO ale României*. Tabelul 1 sintetizează programele care fac obiectul evaluării, care au fost stabilite în Acordul de Parteneriat (AP) al României pentru perioada 2014-2020. Având în vedere intensitatea activității de M&E în România în cadrul obiectivului de cooperare teritorială, evaluarea s-a concentrat în principal pe programele în care România este AM, și anume: Interreg V-A România-Bulgaria, Interreg V-A România-Ungaria, Interreg IAP România-Serbia, ENI CTF România-Ucraina, ENI CTF România-Moldova, și ENI CTF Bazinul Mării Negre.

Tabelul 1: Programele operaționale ale României, 2014–2020

	Programul operațional	Fondul UE	Alocarea UE (milioane EUR)	Ministerul responsabil	Regulamentul relevant/Reglementarea relevantă
	<i>Obiectivul: Investiții în locuri de muncă și în creștere economică</i>				1303/2013
1	Capital uman (POCU)	FSE+ILMT	4.326,84	MIPE	1304/2013
2	Competitivitate (POC)	FEDR	1.329,78	MIPE	1301/2013
3	Infrastructură mare (POIM)	FEDR+FC	9.418,53	MIPE	
4	Asistență tehnică (POAT)	FEDR	212,76	MIPE	
5	Regional (POR)	FEDR	6.700,00	MDLPA	
6	Capacitatea administrativă (POCA)	FSE	553,19	MDLPA	1304/2013
7	Ajutorarea persoanelor defavorizate (POAD)	FEAD	440,0	MIPE	
	<i>Obiectivul: Cooperare teritorială</i>			MDLPA	1303/2013
8	Interreg V-A România-Bulgaria	FEDR	258,5	MDLPA	1299/2013
9	Interreg V-A România-Ungaria	FEDR	231,8	MDLPA	
10	Programul Transnațional Dunărea	FEDR	262,9	MDLPA	

11	Interreg EUROPA	FEDR	432,3	MDLPA	
12	URBACT III	FEDR	96,3	MDLPA	
13	INTERACT III	FEDR	39,3	MDLPA	
14	ESPO 2020	FEDR	48,6	MDLPA	
15	Interreg IAP România-Serbia	IAP II	88,1	MDLPA	231/2014 și 447/2014
16	ENI CTF România-Ucraina	ENI	66,0	MDLPA	232/2014 și 897/2014
17	ENI CTF România-Moldova	ENI	89,1	MDLPA	
18	ENI CTF Bazinul Mării Negre	ENI	53,9	MDLPA	
19	Ungaria-Slovacia-România-Ucraina	ENI	81,3	MDLPA	

Sursa: Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE).

2. Cadrul general pentru această analiză este reprezentat de conceptul de sistem integrat de M&E. Metodologia propusă se bazează pe criteriile care fac un sistem de M&E bazat pe rezultate să fie eficient : (i) rezultatele trebuie să fie integrate în toate etapele de planificare, implementare și luare a deciziilor; (ii) fiecare componentă a sistemului de M&E trebuie să funcționeze corespunzător și să se integreze cu celelalte; și (iii) activitățile trebuie să se desfășoare oportun, consecvent și la un nivel de calitate corespunzător. Prin urmare, metodologia de evaluare a fost concepută în funcție de rolurile și capacitatea principalelor părți interesate privind orientarea, coordonarea sau utilizarea sistemului de M&E.

3. Metodologia este construită în jurul a trei întrebări cheie de evaluare: (i) cât de adecvate sunt mecanismele instituționale și legislative ale sistemului de M&E din FESI; (ii) cât de bine funcționează sistemul, până la nivel de detaliu privind operațiunile de M&E zilnice; și (iii) care sunt perspectivele beneficiarilor privind raportarea și cerințele de M&E. Aceste întrebări cheie de evaluare au fost avute în vedere la nivelul fiecărui instrument de colectare a datelor.

4. Pentru a răspunde la întrebările cheie de evaluare, au fost elaborate șapte instrumente principale pentru colectarea de informații de la actorii interesați din cadrul sistemului de M&E din cadrul FESI: (i) analiza documentară; (ii) interviuri cu persoane cheie; (iii) un sondaj online al beneficiarilor (SB); (iv) un sondaj online al actorilor instituționali interesați (SI); (v) o analiză cantitativă și calitativă a indicatorilor; (vi) discuții în focus grupuri și (vii) studii de caz (naționale, europene și internaționale). Pentru informațiile colectate de la fiecare dintre aceste instrumente s-a utilizat o abordare bazată pe metode mixte, ceea ce înseamnă că informațiile calitative și cantitative au fost utilizate în mod cuprinzător pentru a răspunde fiecărei întrebări specifice de evaluare.

5. Omologii experților Băncii Mondiale din cadrul MIPE au sprijinit echipa în colectarea datelor, au furnizat feedback în timp util cu privire la instrumentele care urmează să fie utilizate și au pus la dispoziție documente relevante pentru analiza documentară, facilitând contactele cu diferite AM și finalizând listele cu instituțiile vizate atât de sondajele online, cât și de IIC. Au fost organizate întâlniri săptămânale între omologii din MIPE și echipa ASA pentru a asigura o implementare fără probleme a instrumentelor de colectare a datelor și pentru a depăși eventuale blocaje. Tabelul 2 prezintă instrumentele de colectare a datelor utilizate pentru efectuarea analizei și calendarul implementării lor.

Tabelul 2: Calendarul instrumentelor de colectare a datelor

Instrumente de colectare a datelor	Cronologie				
	Octombrie 2020	Noiembrie 2020	Decembrie 2020	Ianuarie 2021	Februarie 2021
Analiza documentară	✓	✓			
Interviuri cu persoane cheie		✓	✓	✓	
Analiza cantitativă a indicatorilor			✓	✓	
Focus grupuri					✓
Sondajul la nivelul actorilor instituționali		✓	✓		
Sondajul la nivelul beneficiarilor		✓	✓		
Studii de caz				✓	

6. Analiza documentară a implicat o colectare sistematică de date, completată de analiza legislației aplicabile, a procedurilor interne, a studiilor și a rapoartelor relevante pentru sistemul de M&E al FESI. Analiza documentară a furnizat informații de fond esențiale pentru celelalte instrumente de colectare a datelor. Scopul acestui instrument a fost acela de a oferi un instantaneu inițial al dispozițiilor instituționale și juridice, astfel încât, ulterior, IIC și sondajele să poată informa cu privire la modul în care funcționează în practică și dacă sunt adecvate pentru punerea în aplicare a activităților de M&E bazate pe rezultate. Această activitate de colectare a datelor a fost efectuată la nivel de program operațional, pe baza întrebărilor de evaluare detaliate în raportul metodologic. Constatările au fost înregistrate într-un format Excel, care a permis triangularea datelor cu constatările IIC și cu sondajele online. Documentele au fost furnizate de omologii din MIPE, precum și de reprezentanții fiecărui PO. Mai precis, documentele analizate la nivelul fiecărui program au inclus: regulamentele relevante ale UE, legislația națională, documentele de programare, procedurile interne, ghidurile de aplicare (cum ar fi ghidurile indicatorilor sau alte documente relevante privind indicatorii), rapoartele anuale de implementare a PO (RAI), planurile de evaluare, rapoartele de evaluare (atât publice, cât și neaccesibile publicului încă) și alte rapoarte, inclusiv rapoartele de audit.

7. Interviurile cu persoane cheie au fost utilizate ca punct de acces pentru obținerea de informații mai detaliate cu privire la experiențele factorilor de decizie cu sistemul de M&E din cadrul FESI. În total, au fost efectuate 62 interviuri online, sau prin e-mail, cu persoane care au perspective specifice asupra diverselor aspecte ale sistemului. Printre persoanele cheie intervievate s-au numărat reprezentanți ai MIPE și MDLPA. Au fost organizate patru interviuri cu structurile de coordonare ale programului din MIPE (directorul general al DGPCS Biroul Evaluare Programe, Direcția Coordonare SMIS și IT, Serviciul Monitorizare Programe); 27 de interviuri au avut loc cu diferiți membri ai personalului AM, atât din MIPE, cât și din MDLPA (personalul de conducere al AM, șeful unității de monitorizare a programului, șeful unității de monitorizare a proiectelor, șeful unității de evaluare, șeful unității EMS din cadrul Direcției Generale CTE, unitatea contractantă și alți intervievați); 16 interviuri online și 9 interviuri prin e-mail au fost realizate cu reprezentanți ai OI și secretariatelor tehnice comune (STC-pentru programele CTE). Alte șase interviuri au fost organizate cu membri ai rețelei de evaluare, cuprinzând persoane din mediul academic (1), firme de consultanță (4) și cercetare (1). Doi dintre reprezentanții firmei de consultanță sunt implicați în prezent în activități de consolidare a capacității pentru rețeaua de evaluare.

8. Interviuurile au fost efectuate în urma unui exercițiu de planificare detaliat, facilitat de omologii din cadrul MIPE, precum și de persoanele de contact desemnate la nivelul fiecărei AM și al programelor CTE. Toți participanții au fost informați cu privire la detaliile analizei. Ghidurile de interviu semi-structurate au fost concepute atât pentru interviuri comune (adresate omologilor cu atribuții similare), cât și pentru interviuri specifice, pe baza propunerilor formulate în raportul metodologic. Propunerea a fost pilotată în AM POCU și ajustată în consecință, în urma feedback-ului primit. Cu toate acestea, în funcție de aria de focalizare a fiecărui interviuat, interacțiunea a fost ajustată pentru a se potrivi scopului cercetării. Toate interviurile efectuate prin videoconferință au fost înregistrate pentru a asigura validitatea datelor colectate, iar constatările au fost incluse în minutele discuțiilor. Durata medie a interviurilor online a fost de aproximativ 90 de minute. Toate constatările din IIC au fost sintetizate într-un format similar într-un rezumat al IIC de la nivelul fiecărui PO, respectiv la nivel de fond în cazul CTE, astfel încât să sprijine procesul de triangulare a datelor și să se înregistreze informațiile relevante.

9. A fost utilizată o analiză a indicatorilor prin eșantionare pentru a documenta analiza în ceea ce privește calitatea generală a indicatorilor din diferitele PO din cadrul sistemului de M&E al FESI. Eșantionul de indicatori, selectat la nivel de PI sau AP (pentru programele CTE) pentru fiecare PO, s-a bazat pe reprezentativitatea globală a indicatorilor la nivel sectorial și pe cele mai mari alocări bugetare. O analiză calitativă a eșantionului s-a bazat pe următoarele criterii: suficiență, parcimonie, interpretare și transmisibilitate, verificare încrucișată și comparată, care împuternicește și divers, și dezagregat. O analiză cantitativă a fost efectuată pe baza unui set diferit de criterii, cum ar fi: adecvare, claritate, oportunitate, sarcină administrativă; credibilitate, colectarea și raportarea datelor, calitatea datelor, mijloacele de verificare și capacitatea de monitorizare. Anexa 2 oferă mai multe informații cu privire la definirea și rezultatul analizei indicatorilor.

10. Un sondaj la nivelul beneficiarilor (SB) a fost utilizat pentru a colecta informații de primă mână despre experiența utilizatorilor în ceea ce privește sistemul de M&E din FESI. SB a vizat un număr mare de respondenți și a consemnat informații relevante cu privire la experiența lor în domeniul M&E atunci când implementează proiecte finanțate prin FESI. Acest sondaj a inclus întrebări adresate beneficiarilor cu privire la: (i) cunoașterea obligațiilor lor de raportare; (ii) îndrumarea sau formarea oferită de AM cu privire la obligațiile lor de raportare; (iii) capacitatea de a respecta obligațiile de raportare; (iv) resursele necesare pentru a răspunde cerințelor de raportare; și (v) posibilele soluții propuse pentru îmbunătățirea procedurilor de raportare, precum și răspunsul AM. Criteriile de eșantionare utilizate pentru selectarea beneficiarilor PO incluși în sondaj au fost: reprezentarea PI, tipul beneficiarului, reprezentarea geografică și bugetul proiectului. Numărul total de respondenți la SB a fost de 1.022, iar rata medie de răspuns a fost de 25% în toate PO, POCU având cea mai mare rată de răspuns. Anexa 6A (care acoperă doar o selecție de întrebări din cadrul sondajului) prezintă profilul general al respondentului. Respondenții predominanți au fost entități private (46%), urmate de entități ale administrației publice locale (30%) și ale administrației publice centrale. ONG-urile au reprezentat doar 11% dintre respondenți.

11. Un sondaj la nivelul actorilor interesați de la nivel instituțional (SI) a fost adaptat la diferenții respondenți din AM, OI și comitetele de monitorizare (CM) ale PO. Rezultatele SI au furnizat o imagine generală a experienței fiecărui grup de utilizatori în ceea ce privește sistemul de M&E din FESI, împreună cu informații specifice privind modul în care sunt desfășurate activitățile de monitorizare. Ca și în cazul SB, proiectul de instrument SI a fost elaborat pe baza proiectului propus în raportul metodologic și care a fost mai apoi actualizat de echipa BM pe baza rezultatelor pilotării la nivelul POCU. Un link către SI a fost trimis tuturor părților interesate relevante din cadrul AM și OI/STC de către persoanele de contact desemnate la nivelul fiecărui PO pentru a sprijini echipa BM. Numărul total de respondenți instituționali a fost de 326, trei AM furnizând foarte puține răspunsuri sau deloc: AM POCA, AM POIM și AM CTF România-Serbia. Anexa 6B prezintă numărul de răspunsuri la SI din toate AM.

12. Au fost utilizate studii de caz pentru a completa analiza, cu accent pe aspecte ale actualului sistem de M&E al FESI din România, precum și experiența europeană și internațională relevantă. Studiile de caz au permis echipei să aprofundeze o selecție de teme de o importanță deosebită pentru următoarea perioadă de programare, cum ar fi digitalizarea, precum și să evidențieze bunele practici europene și internaționale pe anumite dimensiuni de M&E. Acestea din urmă au inclus experiența Franței în utilizarea costurilor simplificate (SCO) pentru a îmbunătăți abordările bazate pe rezultate și experiența Estoniei în ceea ce privește sistemele IT interoperabile pentru a spori eficiența proceselor de colectare a datelor pentru FSE. Experiența Mexicului a fost, de asemenea, explorată în ceea ce privește modul în care cadrul său instituțional și de planificare a condus la o concentrare semnificativă a rezultatelor asupra programelor publice, precum și la dezvoltarea culturii M&E.

13. Discuțiile din grupul de lucru cu reprezentanții AM/OI/STC, acoperind toate programele, au fost utilizate spre sfârșitul perioadei de analiză, pentru a ajuta la validarea concluziilor raportului și pentru a înțelege mai bine provocările existente, pentru a documenta etapele ulterioare ale activității ASA. În cadrul acestor sesiuni, echipa ASA a prezentat constatările inițiale ale evaluării. Discuțiile au identificat punctele forte, punctele slabe și opțiunile de îmbunătățire. Au fost organizate trei focus grupuri în jurul programelor FSE, FEDR și CTE. Participanții la fiecare grup de lucru au acoperit toate AM, precum și OI relevante.

14. Informațiile colectate prin intermediul instrumentelor de colectare a datelor au fost analizate în mod sistematic pentru a furniza o evaluare globală a sistemului de M&E al FESI. Echipa BM a comparat și triangulat constatări din diverse surse. Acest lucru a permis echipei să analizeze sistemul de M&E din perspectiva mai multor grupuri de actori interesați și să utilizeze aceste constatări la evaluările sinteză de prim nivel elaborate pentru fiecare program FESI. Aceste evaluări sinteză la nivel de program sunt atașate la raport în din Anexa 1. Constatările fiecărei analize la nivel de program au fost apoi sintetizate și analizate pentru a elabora acest raport final de evaluare, trăgând concluzii generale privind punctele forte, punctele slabe și propuneri pentru îmbunătățirea funcțiilor de monitorizare și evaluare.