

# Introducere

Prezentul raport reprezintă un prim livrabil în cadrul contractului având ca obiectiv „Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Infrastructură Mare 2014-2020: Lotul 1. Evaluarea intervențiilor POIM în domeniul mediului”

## Obiectul și subiectul evaluării

**Obiectivul general** al contractului constă în realizarea evaluării intervențiilor POIM în domeniul mediului, prevăzute în Planul de Evaluare a POIM. Obiectivul general aferent implementării activităților contractuale este subsumat obiectivelor stabilite prin Planul de evaluare, cu rolul de a sprijini și facilita:

- Îmbunătățirea calității proceselor de elaborare și implementare a programului;
- Aprecierea eficacității, eficienței și impactului acestuia.

Planul de evaluare a Programului Operațional Infrastructură Mare 2014-2020 determină modul de organizare a evaluărilor, având următoarele obiective:

- Facilitarea unui management informat, precum și adoptarea deciziilor legate de politici în baza constatărilor și concluziilor evaluării;
- Sprijinirea elaborării rapoartelor care trebuie transmise CE, prin includerea concluziilor și constatărilor evaluărilor și facilitarea sintetizării rezultatelor;
- Îmbunătățirea calității evaluărilor printr-o planificare adecvată, inclusiv prin identificarea datelor necesare evaluărilor și facilitarea planificării colectării datelor;
- Asigurarea resurselor adecvate pentru finanțarea și gestionarea evaluărilor (articolul 54, alineatul (2) Regulamentul UE 1303/2013 -RDC).

Evaluarea acoperă următoarele teme, fiecare dintre acestea vizând unul sau mai multe obiective specifice (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 ).

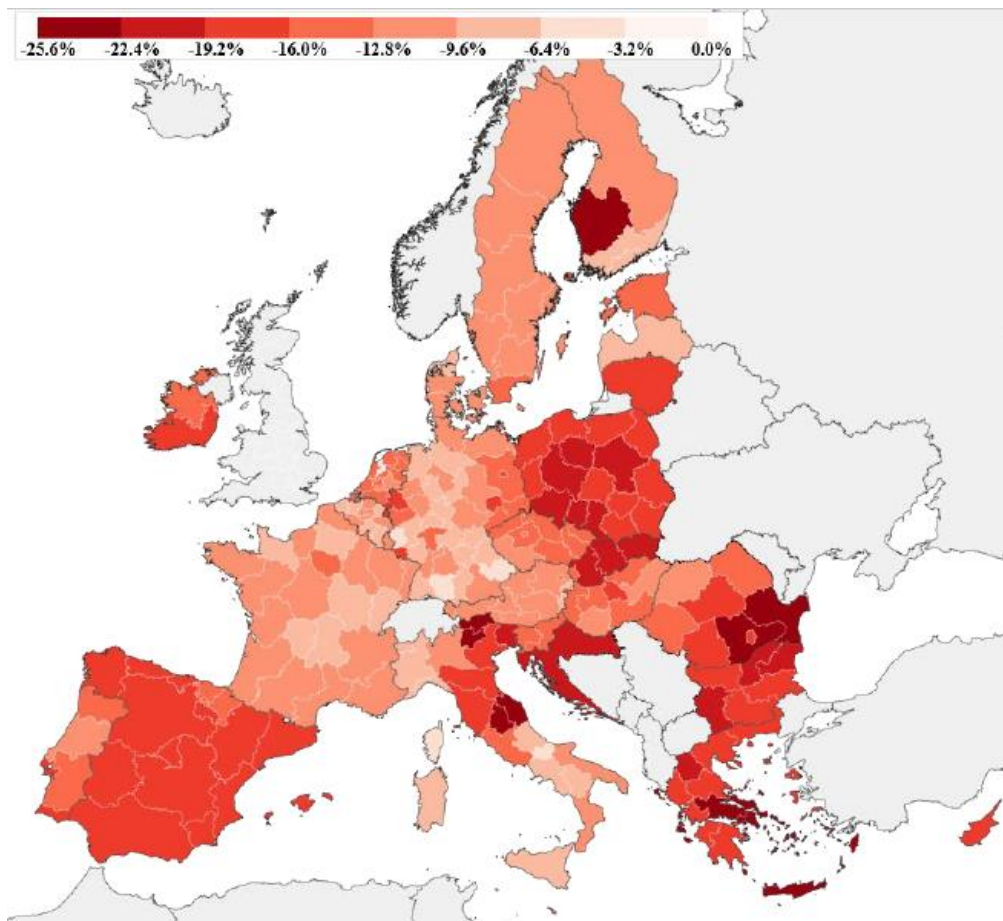
## Contextul evaluării

Studiul prezent este puternic ancorat atât în contextul economic românesc, cât și în contextul de implementare actual al Programului Operațional Infrastructură Mare.

În ceea ce privește prima componentă, economia din România a fost afectată în anul 2020 de pandemia globală de coronavirus (COVID-19). În acest sens, Fondul Monetar Internațional (FMI) menționa în martie 2020, în publicația privind perspectiva economică globală, faptul că „*pandemia COVID-19 generează costuri umane ridicate, care sunt în creștere la nivel global*”. Primele proiecții pentru anul 2020 estimează

o reducere de 6,6% privind PIB-ul real, la nivel european, respectiv de 5% în cazul României. Banca Mondială<sup>1</sup> a estimat în iunie 2020 o scădere a PIB-ului de 5,7% în România, reprezentând o reducere cu de 9,1 puncte procentuale față de estimările realizate în ianuarie 2020, în timp ce Comisia Europeană<sup>2</sup> a estimat o scădere de 6% pentru anul 2020. Recent, Comisia Europeană a prezentat estimările impactului pandemiei COVID-19 asupra PIB-ului la nivel regional (NUTS-2) în Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, care sprijină fondul Generația Viitoare UE<sup>3</sup> - a se consulta harta următoare, care evidențiază un impact preconizat mai mare în Regiunile Sud și Sud-Est din România<sup>4</sup>.

Figura 1 Impactul asupra PIB la nivel regional (NUTS 2), excluzând impactul politicilor



Sursa: Centrul comun de cercetare pentru elaborarea documentului de lucru 98 al Serviciilor Comisiei Europene (2020)

<sup>1</sup> Banca Mondială, Prospecțiuni Economice Mondiale, iunie 2020 <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

<sup>2</sup> Comisia Europeană, Direcția Generală pentru Economie și pentru Operațiuni Economice și Financiare, Previziuni Economice Europene (primăvară anulului 2020).

<sup>3</sup> SWD(2020) 98 – Documentul de lucru 98 al Serviciilor Comisiei Europene - Identificarea nevoilor de redresare ale Europei, însoțit de COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL EUROPEI, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR: Redresare și pregătire pentru generația viitoare [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf)

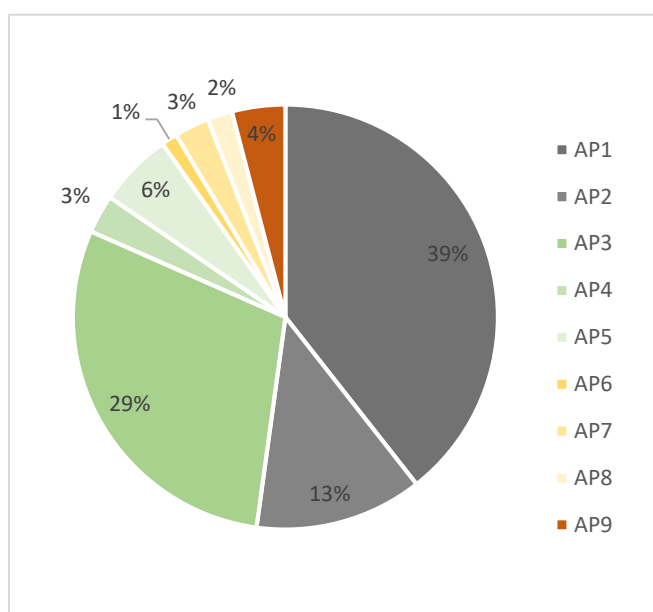
<sup>4</sup> Analiza a fost efectuată utilizând cadrul macroeconomic RHOMOLO, un model de echilibru general numeric-spațial bazat pe date regionale și un set de date bilaterale finale și intermediare observate, în concordanță cu conturile naționale. Perturbările economice implementate în RHOMOLO sunt în concordanță cu prognoza pentru primăvara anulului 2020.

În ceea ce privește implementarea POIM, principala diferență remarcată la nivel de program față de începutul anului 2020 este reprezentată de introducerea Axei Prioritare (AP) 9, ca răspuns la pandemia globală COVID-19.

Într-adevăr, AP9 „Protejarea sănătății populației în contextul pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2”, își propune să abordeze criza cu care se confruntă în prezent România, ca urmare a pandemiei globale COVID-19. Drept urmare, prin axa prioritară nou introdusă vor fi finanțate echipamente medicale.

În consecință, așa cum este prezentat și în graficul următor, distribuția fondurilor UE a fost modificată comparativ cu situația stabilită în anul 2019, Axele prioritare 3, 4 și 5 reprezentând în acest moment 38% din fondurile totale alocate la nivel de program.

Figura 2 Distribuția fondurilor POIM la nivel de axă prioritară



Sursa: Figură întocmită de echipa de evaluare în baza informațiilor furnizate în documentul de program POIM, versiunea din 07.07.2020

Tabel 1 Distribuția FC și FEDR pe axe prioritare ale POIM

	<b>Axă prioritară</b>	<b>Prioritatea de investiții obiectiv specific</b>	<b>Fond</b>	<b>Categoria de regiune</b>	<b>Srijinul din partea Uniunii (EUR)</b>
<b>Infrastructură de transport</b>	AP1. Îmbunătățirea mobilității prin dezvoltarea rețelei TEN-T și a transportului cu metroul	7i (1.1, 1.2, 1.3) 7ii (1.4)	FC		3.404.255.320,00
	AP2. Dezvoltarea unui sistem de transport multimodal, de calitate, durabil și eficient	7a (2.1) 7b (2.2) 7c (2.3, 2.4, 2.5, 2.6) 7d (2.7)	FEDR	Mai puțin dezvoltate	1.102.734.955,00
<b>Protecția mediului și managementul riscurilor</b>	AP3. Dezvoltarea infrastructurii de mediu în condiții de management eficient al resurselor	6i (3.1) 6ii (3.2)	FC		2.542.443.785,00
	AP4. Protecția mediului prin măsuri de conservare a biodiversității, monitorizarea calității aerului și decontaminare a siturilor poluate istoric	6d (4.1) 6e (4.2, 4.3)	FEDR	Mai puțin dezvoltate	252.744.681,00
	AP5. Promovarea adaptării la schimbările climatice, prevenirea și gestionarea riscurilor	5i (5.1) 5ii (5.2)	FC		488.297.872,00
<b>Energie curată și eficiență energetică</b>	AP6. Promovarea energiei curate și eficienței energetice în vederea susținerii unei economii cu emisii scăzute de carbon	4a (6.1) 4b (6.2) 4d (6.3) 4g (6.4)	FEDR	Mai puțin dezvoltate	105.490.000,00
	AP7. Creșterea eficienței energetice la nivelul sistemului centralizat de termoficare în orașele selectate	4c (7.1)	FEDR	Mai puțin dezvoltate	128.612.872,00
		4iii (7.2)	FC		100.000.000,00
	AP8. Sisteme inteligente și sustenabile de transport al energiei electrice și gazelor naturale	7e (8.1, 8.2)	FEDR	Mai puțin dezvoltate	163.944.999,00
<b>Răspunsul la criza sanitară generată de pandemia COVID 19</b>	AP9. Protejarea sănătății populației în contextul pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2	9a (9.1)	FEDR		350.000.000,00
	Total		FEDR		<b>2.103.527.507,00</b>
			FC		<b>6.534.996.977,00</b>
			Total		<b>8.638.524.484,00</b>

Sursa: Elaborat de echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate în documentul de program POIM, versiunea din 07.07.2020

Se constată că alocarea totală a programului se ridică la 10.170.690.576 € și este susținută din fonduri UE în proporție de 85% (8.638.524.484 €). Alocarea actuală reprezintă 125% din suma planificată la sfârșitul anului 2019, fiind înregistrată o creștere a alocării cu 38,9% în anul 2019, comparativ cu anul 2018. În plus, valoarea plăților înregistrate până în anul 2019 s-a ridicat la 2.828.719.711 €, reprezentând 26% din alocarea totală planificată, în timp ce până în anul 2018, aceasta reprezenta 19% din alocarea planificată. Prin urmare, valoarea plăților înregistrate a crescut cu 7 puncte procentuale în perioada 2018-2019<sup>5</sup>.

Suma stabilită pentru finanțare prin FC a reprezentat 110% din suma planificată, în timp ce suma decisă pentru finanțare din FEDR a reprezentat 79% din suma planificată (valori raportate la anul 2019). Plățile înregistrate, raportate la suma planificată, au fost mai mari pentru investițiile efectuate prin FC decât pentru investiții realizate prin FEDR, așa cum se evidențiază în continuare.

De asemenea, este important de menționat că informațiile și graficele prezentate anterior acoperă perioada de până la sfârșitul anului 2019. În anul 2020, situația se va schimba cu siguranță, în special ca urmare a introducerii Axei prioritare 9, finanțate prin FEDR, care răspunde la Obiectivul Tematic 9<sup>6</sup>.

## Prezentarea generală a abordării metodologice

Abordarea metodologică utilizată este conformă cu orientările propuse prin ghidul DG Regio privind monitorizarea și evaluarea. Ghidul sugerează două abordări principale pentru evaluările continue: evaluarea bazată pe teorie și evaluare contrafactuală. Conform aspectelor solicitate la nivelul caietului de sarcini, evaluarea este construită în principal pe o abordare bazată pe teorie, completată și integrată cu alte instrumente și tehnici, precum analiza intermediară (hibrid) cost-beneficiu. Întrebarea fundamentală a cercetării bazate pe teorie este următoarea: „de ce și cum (pentru cine și în ce condiții) funcționează intervenția/programul?”<sup>7</sup>.

Prin această abordare se ilustrează și se investighează motivele și legăturile logice și cauzale ale modului în care programul își atinge obiectivele și, dacă este cazul, ale modului în care acesta generează efecte nedorite. Evaluarea continuă verifică dacă realizările programului sunt conforme cu așteptările din faza de programare și cu logica de intervenție a programului. Așadar, prin activitățile de evaluare, se investighează contribuția resurselor investite pentru obținerea rezultatelor dorite și se verifică dacă ipotezele și condițiile de bază ale teoriei schimbării sunt încă de actualitate. Rezultatul principal al evaluării impactului bazat pe teorie constă în aprecierea capacității programului de a genera schimbarea dorită. Centralitatea teoriei schimbării justifică utilizarea metodei de evaluare a impactului bazată pe teorie.

---

<sup>5</sup> Perioadă acoperită: 31/12/2019. Actualizare a datelor la 20/08/2020.

<sup>6</sup> A se consulta Regulamentul UE 1303/2013, care definește obiectivele tematice

<sup>7</sup> Florio M. Vignetti S. (2013).

## Structura raportului de evaluare

Având în vedere contextul metodologic prezentat anterior, prezentul raport de evaluare este organizat în patru secțiuni și cuprinde diferite anexe.

**Prima secțiune** dezvoltă abordarea metodologică propusă în Raportul inițial, punând în evidență modalitatea concretă în care fiecare tehnică de evaluare a fost implementată și modul în care s-au formulat răspunsurile la întrebările de evaluare. Această secțiune detaliază prezentarea generală a metodologiei utilizate.

În cea de-a **doua secțiune** sunt enunțate principalele constatări ale analizei. Secțiunea cuprinde două părți. Prima parte (2.1) descrie evoluția contextului general, prin prisma unui set de indicatori relevanți (PIB pe cap de locuitor, populație și performanța națională în raport cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD)), pe baza celor mai recente date disponibile la nivelul Eurostat.

Cea de-a doua parte (2.2) acoperă toate temele de evaluare (POIM 7, 8, 9 și 10), oferind detalii la nivelul fiecărui OS, atunci când sunt date disponibile. Secțiunea dedicată fiecărei teme de evaluare este divizată luând în considerare cele două criterii generale de judecată aferente celor șapte întrebări de evaluare, respectiv eficacitatea brută (ÎE 1) și impactul (ÎE 2-7).

- Evaluarea eficacității brute implică descrierea cadrului normativ și politic și a modificărilor aferente care au intervenit de la adoptarea programului, precum și a evoluției contextului sectorial.
- Evaluarea impactului vizează evaluarea efectului net (ÎE 2), prin evidențierea altor efecte, neintenționate, pozitive sau negative (ÎE 3), identificarea efectului de propagare (ÎE 4), analiza sustenabilității efectelor (ÎE 5), examinarea factorilor cheie de influență interni și externi (ÎE 6) și a mecanismelor teoriei programului (ÎE 7).

A **treia secțiune** oferă răspuns la întrebările de evaluare, în baza constatărilor evidențiate în cuprinsul secțiunii 2.

A **patra secțiune** prezintă concluziile și recomandările formulate în urma activității de evaluare.