

Sumar executiv

1. Acest raport reunește rezultatele analizei sistemelor de monitorizare și evaluare (M&E) din România utilizate pentru programele operaționale (PO) finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2020–2014, realizată de Banca Mondială în perioada octombrie 2020 – ianuarie 2021. Cercetarea a cuprins toate cele 19 PO din Acordul de parteneriat FESI din România pentru perioada 2014-2020, care acoperă atât investițiile în locuri de muncă și creștere economică, cât și obiectivele de cooperare teritorială europeană (CTE). Contextul general de monitorizare și evaluare pentru acest exercițiu este reprezentat de cadrul legislativ pentru politica de coeziune 2014-2020, finanțat din FESI, care pune un accent deosebit pe orientarea către rezultate, cu mult mai semnificativ decât în perioada de programare anterioară (2007-2013). Prevederile privind orientarea către rezultate sunt și mai clar evidențiate în propunerile de regulamente UE pentru următoarea perioadă de programare (2021-2027).

2. În general, gestionarea și funcționarea proceselor de M&E finanțate din FESI în România s-au îmbunătățit semnificativ în comparație cu perioada de programare 2007-2013, deși mai există loc pentru îmbunătățiri în ceea ce privește consolidarea practicilor și abordărilor orientate spre rezultate. România a investit masiv în asigurarea respectării reglementărilor pentru monitorizarea FESI în perioada 2014-2020. Acest lucru reiese în mod clar din evaluare, alături de o evidentă preocupare firească, dar mai larg răspândită, cu privire la absorbție. Astfel de abordări pot fi în mare măsură compatibile cu stadiile incipiente ale implementării PO, totuși analiza a oferit prea puține dovezi care să sugereze, de exemplu, că rezultatele reale sau potențiale au fost într-adevăr forța motrice din spatele deciziilor recente privind implementarea PO. De asemenea, România și-a consolidat vizibil coordonarea sistemului de evaluare a FESI și a introdus noi structuri, cum sunt Comitetul de Coordonare a Evaluării (CCE) și Comitetul Științific al Evaluării (CSE), pentru ca actorii interesați și reprezentanții mediului academic să contribuie la procesele cheie pe scară mai largă. Rezultatele evaluării sunt furnizate, însă, în general, prea târziu pentru scopurile operaționale și rămân insuficient utilizate. Cultura evaluării în România nu este încă suficient de matură pentru ca evaluarea să fie susținută cu adevărat de utilizatori în cadrul politicilor publice sau pentru ca factorii de decizie să aplice în mod adecvat rezultatele sale.

Punctele forte și punctele slabe ale sistemului de monitorizare

3. Punctele forte ale sistemului de monitorizare FESI din România sunt strâns corelate cu experiența considerabilă în implementarea fondurilor UE post-aderare a angajaților din întregul sistem, inclusiv a beneficiarilor, dintre care mulți au acum peste 10 de ani de experiență. Cu toate acestea, nu toate autoritățile de management (AM) și organismele intermediare (OI) se bucură de același nivel de experiență, în special în cazul în care PO includ domenii de investiții relativ noi. Personalul AM/OI a beneficiat de cursuri de formare pe tema monitorizării, și acestea au fost considerate utile. În plus, beneficiarii apreciază, în general, sprijinul pe care l-au primit din partea AM și OI, inclusiv formarea și tipurile mai puțin formale de îndrumare. În cazul programelor operaționale cele mai importante, componența Comitetului de monitorizare (CM) a fost ajustată pentru a permite o reprezentare mai diversificată a tuturor actorilor interesați din sectoarele neguvernamentale, care au avut o contribuție mai mare la dezbaterile din cadrul reuniunilor CM.

4. Anumite exemple de bune practici pot fi identificate în sistemul de monitorizare. De exemplu, majoritatea programelor CTE arată niveluri ridicate de satisfacție a beneficiarilor, plasând gestionarea riscurilor în centrul proceselor de monitorizare, precum și un sistem IT, sistemul eMS, care este ușor de utilizat. Totodată, grupurile de lucru care funcționează la nivelul AP, cum ar fi Grupul de lucru tehnic pentru evaluarea performanțelor și grupurile de lucru tematice, au fost considerate utile pentru schimbul între PO, de exemplu, cu privire la intervențiile integrate. În plus,

au fost identificate și anumite situații în care datele de monitorizare ale PO contribuiau la dezvoltarea strategiilor naționale, cum ar fi cele pentru administrația publică și agenda digitală.

5. Cu toate acestea, există deficiențe importante în proiectarea și eficiența sistemului de monitorizare, care limitează performanța generală a acestuia. S-a constatat că designul anumitor indicatori și structuri de raportare nu sprijină pe deplin orientarea către rezultate. CM ale PO nu sunt, în general, proactive în ceea ce privește rezultatele, concentrându-se mai mult pe aspectele legate de absorbție, și par să piardă oportunitățile de corelare a monitorizării PO cu elaborarea unor strategii naționale cheie, cum ar fi cele privind integrarea populației române și a persoanelor cu dizabilități. Au fost identificate dificultăți în ceea ce privește design-ul anumitor indicatori de rezultat specifici pentru PO FEDR/FC, duplicarea indicatorilor comuni la nivelul UE cu cei specifici, precum și probleme legate de colectarea datelor pentru FSE. S-a constatat că SMIS/Sistemul Unic de Management al Informației pentru Instrumente Structurale a avut o funcționalitate limitată în cea mai mare parte a perioadei de programare 2014-2020, precum și interoperabilitate limitată cu bazele de date naționale, ceea ce a generat o povară excesivă în monitorizare pentru personalul AM și OI, precum și pentru beneficiari. Deși s-au înregistrat recent îmbunătățiri semnificative ale sistemului, acestea au devenit operaționale abia începând cu 2018.

6. Actorii instituționali interesați au remarcat, de asemenea, unele suprapuneri între procedurile de monitorizare a progresului financiar și fizic în cadrul unor programe operaționale, precum și complexitatea proceselor de raportare de către beneficiari. În ciuda programelor relevante de formare, în cadrul AM și OI persistă anumite lipsuri în materie de competențe, legate în principal de niveluri mai avansate de analiză a datelor și de cunoștințe tehnice în domeniile de intervenție specializate acoperite de unele PO. Se pare, de asemenea, că există posibile deficiențe în coordonarea sistemului de monitorizare în ansamblu, cu o mare diversitate de abordări între diferitele PO și fonduri, fără o legătură reală între programele CTE și cele principale și cu lipsa unor cerințe standardizate pentru beneficiari.

7. Totuși, sistemul de monitorizare al FESI din România este conform cu reglementările europene per ansamblu și își îndeplinește funcția de bază, în ciuda anumitor deficiențe. Misiunile de audit ale CE desfășurate în 2018 și 2019 cu privire la PO Infrastructură Mare (PO IM), PO Competitivitate (POC) și PO Ajutorarea Persoanelor Defavorizate (POAD) au fost o surpriză pentru sistemul de monitorizare a FESI din România. Auditorii CE au identificat deficiențe grave în ceea ce privește monitorizarea verificărilor, gestionarea datelor și erori în raportarea indicatorilor în cadrul celor trei PO, cu aspecte specifice suplimentare evidențiate pentru fiecare dintre acestea. Problemele identificate au fost corectate ulterior de AM în cauză, iar sistemele lor de monitorizare pot fi considerate acum mai solide în cazul unui audit CE. Procesul de evaluare intermediară a performanței din 2019 a reprezentat un alt test cheie al funcționalității sistemului de monitorizare. Deși analiza a identificat un număr mare de priorități de investiții (PI) care nu și-au îndeplinit obiectivele de etapă, sistemul de monitorizare în sine a permis implementarea cu succes a acestui exercițiu, facilitând efectuarea de modificări substanțiale subsecvente ale programelor operaționale.

Punctele forte și punctele slabe ale sistemului de evaluare

8. Analiza a identificat o serie de puncte forte cheie în sistemul de evaluare, cu accent pe coordonarea instituțională asumată de Biroul Evaluare Programe (BEP) din MIPE și pe coordonarea tuturor evaluărilor CTE prin intermediul MDLPA/Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației. BEP îndeplinește funcția de evaluare pentru patru programe operaționale - POIM, POC, POCU și POAT - pe lângă coordonarea generală a sistemului de evaluare, ceea ce este în mare măsură apreciat de personalul AM/OI interviuat. Contribuția Comitetelor de Coordonare a Evaluării, cu reprezentare largă, inclusiv a părților interesate neguvernamentale și cu contribuția academică a Comitetelor Științifice de Evaluare, figurează, de asemenea, printre punctele forte cheie. Existența

rețelei de evaluare neoficiale a experților de evaluare se adaugă ca un nou factor potențial de schimb de bune practici între specialiști.

9. Capacitățile personalului, datorită pregătirii profesionale, au fost apreciate ca fiind solide în toate compartimentele de evaluare; cursuri de formare pe tematica evaluării și acțiuni de consolidare a capacităților gestionate de BEP au fost furnizate sau făcute accesibile actorilor interesați din sfera tuturor PO. Există consens la nivelul analizei în ceea ce privește utilitatea evaluării pentru programarea viitoare, deși aceasta se referă în principal la evaluarea ex ante, care nu mai este o cerință de reglementare a UE pentru perioada 2021-2027. Resursele web centralizate pentru evaluare oferite prin inițiative BEP, inclusiv un punct unic pentru publicarea rezultatelor evaluării, sunt în general apreciate ca un punct focal pentru „comunitatea” de evaluare în creștere a României.

10. Cu toate acestea, principalele deficiențe sunt evidente și în sistem, în mare parte datorită decalajului dintre evaluare și procesele decizionale din cadrul PO, ceea ce are un impact sever asupra eficacității generale a programelor. Diferiți factori contribuie la acest fenomen. Domeniul de aplicare și calitatea rapoartelor de evaluare nu sunt întotdeauna conforme cu nevoile actorilor interesați din cadrul PO, rapoartele fiind adesea prea lungi și greu de digerat, cu recomandări prea generale pentru a putea fi imediat aplicate la nivel operațional. Acest lucru poate duce la percepția că evaluarea are o relevanță scăzută, agravată de procedurile de achiziții publice, care întârzie obținerea rezultatelor evaluării, precum și de faptul că evaluatorii au probleme în obținerea de date de context relevante pentru evaluări, care pot adăuga întârzieri suplimentare. Piața specialiștilor în evaluare este, de asemenea, slab dezvoltată în România, cu probleme evidente în ceea ce privește furnizarea de expertiză adecvată.

11. Se poate argumenta că cea mai mare slăbiciune este nivelul scăzut de implicare în rândul factorilor de decizie, inclusiv al membrilor Comitetelor de Monitorizare, privind punerea în aplicare a recomandărilor de evaluare. Nu se acordă suficientă importanță evaluării în elaborarea politicilor naționale conexe. Centralizarea evaluării la nivel de BEP, menționată anterior ca un punct forte, pare, de asemenea, o slăbiciune din punctul de vedere al anumitor AM și OI ale PO, pentru care BEP îndeplinește funcția de evaluare. Aceste AM nu au personal de evaluare dedicat și se pot simți neimplicate în anumite procese, ceea ce duce la o scădere a sentimentului de asumare a rezultatelor evaluării și la un interes mai mic în urmărirea acestora.

12. Deficiențele sistemului de evaluare al FESI și lipsa de impact vizibil a acestuia asupra dezvoltării altor politici naționale confirmă faptul că în România dezvoltarea unei culturi a evaluării se află încă într-un stadiu incipient. Sunt necesare îmbunătățiri atât în ceea ce privește cererea, cât și oferta de evaluare în România, de-a lungul lanțului de resurse necesare pentru a asigura furnizarea consecventă a rapoartelor de evaluare de înaltă calitate cu recomandări ușor utilizabile. Este necesară inclusiv creșterea interesului factorilor de decizie și a capacității lor de a înțelege și de a acționa în urma recomandărilor rezultate din evaluare.

Domeniile-cheie pentru îmbunătățirea sistemului de M&E din cadrul FESI pentru perioada 2021-2027

13. În ciuda punctelor slabe identificate de analiză, sistemele de M&E finanțate din FESI din România sunt pe un trend pozitiv de dezvoltare, deși sunt încă necesare îmbunătățiri semnificative. În timp ce multe dintre problemele de zi cu zi par legate de probleme tehnice, cum ar fi sistemele IT și achizițiile publice, este important să se înțeleagă că va fi nevoie de mai mult decât pur și simplu rezolvarea problemelor tehnice pentru a dezvolta o orientare eficientă către rezultate în întregul sistem. Prin urmare, echipa Băncii Mondiale propune o serie de recomandări inițiale pentru o actualizare cuprinzătoare a sistemului de M&E, în cadrul diferitelor sale componente, pentru următoarea perioadă de programare FESI 2021-2027. Aceste prime recomandări sunt prezentate în detaliu în secțiunea finală a raportului de față. Pentru o consultare mai rapidă, acestea sunt rezumate mai jos.

Caseta 1: Recomandări inițiale pentru îmbunătățirea sistemului de M&E din cadrul FESI în perioada 2021-2027

Sistemul de monitorizare

- a) **Creșterea capacității factorilor de decizie de a lua decizii bazate pe rezultate**, printr-o mai bună facilitare a discuțiilor privind rezultatele în cadrul CM și al altor reuniuni la nivel înalt, evenimente speciale de învățare și de schimb de experiențe și prin corelarea cu acțiuni de comunicare/publicitate orientate către rezultate pe parcursul perioadei de implementare.
- b) **Începerea programării pentru perioada 2021-2027 prin stabilirea și definirea indicatorilor de rezultate**, prin procese participative care să implice actorii interesați relevanți pentru fiecare PO, acordând o atenție deosebită tuturor indicatorilor de rezultat pentru intervențiile trans-sectoriale sau integrate care implică diferite PO. Elaborarea unor ghiduri clare și cuprinzătoare de indicatori, încă de la începutul implementării.
- c) **Asigurarea unei funcționalități optime a SMIS de îndată ce sunt aprobate PO 2021-2027**, acoperind toate nevoile de colectare și raportare a datelor, urmărind progresele în fiecare etapă de implementare a proiectelor și asigurând interoperabilitatea cu toate bazele de date naționale relevante. Stabilirea unei legături operaționale între SMIS și alte sisteme informatice finanțate din FESI, cum ar fi eMS (și/sau succesorul acestuia) și formarea sistematică și completă a tuturor utilizatorilor cu privire la toate funcționalitățile relevante.
- d) **Simplificarea radicală a procedurilor de monitorizare – în consultare cu Autoritatea de Audit – pentru a elimina suprapunerile și a reduce redundanțele**, adoptând o abordare unitară în cadrul tuturor programelor operaționale, ori de câte ori este posibil. Maximizarea utilizării opțiunilor de costuri simplificate (SCO) prin elaborarea unui plan de adoptare a SCO pentru fiecare AM/fond, inițierea oricăror revizui esențiale care sunt necesare în cadrul juridic intern.
- e) **Introducerea mai centralizată a gestionării riscurilor în procesele de monitorizare** – de exemplu, prin elaborarea unui plan de evaluare a riscurilor la începutul fiecărui nou proiect – valorificând resursele sistemului IT pentru automatizarea evaluării și monitorizării riscurilor prin interfețe ușor de utilizat.
- f) **Consolidarea structurilor de coordonare la nivel de AP pentru promovarea monitorizării integrate între PO și a legăturilor cu strategiile naționale relevante**, la diferite niveluri teritoriale, dacă este necesar, în conformitate cu noile cerințe care decurg din arhitectura PO 2021-2027 și din politicile naționale cheie.
- g) **Asigurarea unor orientări precise pentru beneficiari, cu accent pe orientarea către rezultate, în că de la începutul perioadei de implementare a PO 2021-2027**, având în vedere o abordare unitară în cadrul programelor operaționale, acolo unde este posibil, și noi instrumente, cum ar fi materialele video de instruire, un manual al beneficiarului armonizat la nivel de fond, sprijin coordonat prin help-desk pentru fiecare fond etc.
- h) **Intensificarea activităților de formare pentru beneficiari, în special în noile domenii de investiții și/sau în cazul schimbărilor de proces care se produc între anumite perioade**. Asigurarea disponibilității specialiștilor pentru intervenții de sprijin urgente și specifice și dezvoltarea bunelor relații deja stabilite cu beneficiarii.

Sistemul de evaluare

- i) **Implicarea totală a AM și a OI în pregătirea planurilor de evaluare**, incluzând opțiuni de evaluare mai scurte și mai operaționale, inclusiv evaluarea ad-hoc, și un calendar clar pentru acțiunile de evaluare în vederea promovării predictibilității.
- j) **Structurile interinstituționale actuale de la nivelul AP** trebuie utilizate ca bază pentru a promova abordări coordonate de evaluare pentru temele transversale sau integrate, ca răspuns la nevoile specifice ale FESI în perioada 2021-2027, precum și coordonarea între FESI și elaborarea politicilor naționale relevante.
- k) **Crearea de unități separate de evaluare la nivel de PO (similare configurației 2007-2013) la fiecare**

AM PO relevantă (cu excepția programelor CTE), cu coordonare continuă, suport tehnic și îndrumare din partea BEP – fără a aduce atingere niciunei decizii privind funcția de evaluare pentru cele 8 POR regionale viitoare. Ar trebui să se acorde atenție poziționării unităților de evaluare a PO cât mai aproape posibil de factorii de decizie – de exemplu, sub coordonarea directă a directorului general al AM – dar cu interacțiuni mai puternice și zilnice cu unitățile operaționale.

- l) **Dezvoltarea unei capacități sporite de colectare a indicatorilor de context încă din etapa întocmirii planului de evaluare**, care să acopere toate evaluările prevăzute, cu o definiție clară a tipului de date necesare, a rolurilor și a responsabilităților pentru colectarea datelor. Examinarea opțiunilor pentru o mai mare interconectivitate între bazele de date, la nivel local/regional și central, și utilizarea rezultatelor care decurg din POCA 2014-2020 OS 1.1 cu platforme de indicatori de context.
- m) **Simplificarea proceselor de achiziții publice pentru evaluare, ori de câte ori este fezabil** – de exemplu, prin evaluări mai reduse și mai bine orientate și/sau prin mecanisme flexibile (mecanisme de contract-cadru, contractarea directă a experților externi – accesibile tuturor programelor operaționale) pentru a permite evaluări de tip ad-hoc mai operativ.
- n) **Și cel mai important, aducerea evaluării mai aproape de procesul decizional prin asigurarea sistematică a îmbunătățirii calității rapoartelor de evaluare** în sine, în ceea ce privește ușurința de utilizare, accesibilitatea, specializarea și lungimea, precum și prin îmbunătățirea substanțială a modului în care constatările și recomandările ulterioare evaluării sunt transmise diferiților actori interesați. Totodată, se poate avea în vedere includerea coordonatorului unităților de evaluare în calitate de membru cu drept de vot în CM și organizarea unor evenimente dinamice dedicate discuțiilor pe teme de evaluare pentru personalul AM/OI și pentru alți actori interesați importanți.

În comun pentru sistemele de M&E

- o) **Stimularea cererii la nivel decizional înalt pentru monitorizare și evaluare orientate către rezultate**, prin oferirea unor oportunități diverse de instruire membrilor CM și altor factori de decizie la nivel înalt cu privire la rolul acestora în promovarea abordării orientate spre rezultate, reflectând în mod continuu asupra noilor modalități de a accesa acest grup țintă specific prin sesiuni periodice de feedback/perfecționare.
- p) **Sprijinirea dezvoltării continue a cunoștințelor și competențelor esențiale pentru MIPE, AM și personalul OI implicat în monitorizare și evaluare**, prin pregătirea și furnizarea unui program cuprinzător și coordonat de formare, adaptat cu precizie la nevoile lor specifice. Pe lângă opțiunile de formare formală și la locul de muncă, care acoperă întreaga gamă de discipline relevante în domeniul M&E, ar trebui promovat schimbul structurat de experiență și ar trebui dezvoltat un pachet complet de integrare (*induction*) a noilor angajați, eventual printr-o platformă dedicată de e-learning.