

2 Obiectivele evaluării și abordarea

2.1 Descrierea misiunii (obiectivele și întrebările de evaluare)

Obiectivul General al evaluării ex-ante a Acordului de Parteneriat (AP), definit în Caietul de Sarcini (CdS), este „[...] de a aduce valoare adăugată reală și de a îmbunătăți calitatea documentelor care urmează a fi negociate cu Comisia Europeană, potrivit propunerilor noilor regulamente privind fondurile Cadrului Strategic Comun 2014-2020 și de a furniza judecăți de valoare și recomandări privind aspectele programării, de către experți independenți de cei implicați în programare.”

CdS definește trei obiective specifice ale misiunii care contribuie la asigurarea:

- coerenței interne și externe a Acordului de Parteneriat 2014-2020
- capacității administrative adecvate a autorităților și beneficiarilor în vederea bunei implementări a fondurilor CSC
- sistemelor electronice adecvate pentru schimbul de informații între autorități și beneficiari

Misiunea a fost concepută pentru a oferi o opinie independentă cu privire la aspectele calitative cheie ale procesului de programare, în particular cele pentru dezvoltarea AP printr-un proces iterativ de orientare.

Activitățile contractului au fost structurate în jurul celor trei obiective specifice ale contractului, evaluarea oferind răspunsuri la zece întrebări de evaluare.

Întrebările de evaluare cu privire la coerența internă și externă a AP:

- ✓ I.1 (a) Există o analiză adecvată a disparităților și nevoilor de dezvoltare, cu referire la obiectivele tematice și acțiunile cheie definite în Cadrul Strategic Comun și țintele stabilite în recomandările incluse în Articolul 121(2) din Tratat și recomandările Consiliului conform Articolului 148(4) din Tratat? Cum a fost luat în considerare principiul parteneriatului în procesul de elaborare a AP?
- ✓ I.2 Sunt propuse în Acordul de Parteneriat cele mai potrivite programe operaționale și obiective tematice?
- ✓ I.3 Sunt selectate pentru fiecare obiectiv tematic, cele mai adecvate rezultate pentru fiecare fond al Cadrului Strategic Comun?
- ✓ I.4 Sunt adecvate alocările propuse pentru fiecare Program Operațional (PO) și obiectiv tematic?
- ✓ I.5 Este dezvoltarea teritorială abordată în mod adecvat?
- ✓ I.6 Cum sunt adresate nevoile specifice ale zonelor geografice cele mai afectate de sărăcie sau ale grupurilor țință cu risc de discriminare sau excludere, având în vedere comunitățile marginalizate?
- ✓ I.7 Cum vor fi utilizate noile forme de sprijin (instrumentele financiare)?
- ✓ I.8 Sunt adecvate politicile necesare îndeplinirii condiționalităților ex-ante? În ce mod aceste politici contribuie la implementarea eficace a intervențiilor? Există vreo coerență și sinergie între aceste politici?

Întrebările de evaluare cu privire la capacitatea administrativă a beneficiarilor și a autorităților:

- ✓ II.1 Este capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor suficientă pentru o implementare adecvată a fondurilor CSC?

Întrebările de evaluare privind evaluarea sistemelor electronice care asigură schimbul de informații între autorități și beneficiari:

- ✓ III.1 Sunt suficiente reglementările și procedurile aflate în vigoare pentru schimbul de date solicitat de noile regulamente? În ce măsură sistemele electronice sunt suficient de cuprinzătoare? În ce măsură sistemele electronice corespund elementelor-cheie din lista de verificare care urmează a fi întocmită de evaluatori (ușurința utilizării, reducerea poverii administrative, agregarea datelor, calitatea datelor, opțiunile de căutare, disponibilitatea datelor în timp util, securitatea datelor etc.)?

Metodologia adoptată a combinat analiza documentară cu cele mai adecvate metode calitative și cantitative, consultări și controale ale plauzibilității cu toate părțile interesate și experții din sector. Tabelele care includ metodologia sunt prezentate în Anexa 1.

2.2 Observații privind misiunea (aspecte cheie)

Evaluarea ex-ante a AP a oferit sprijin pentru pregătirea documentelor strategice care au fost negociate cu Comisia Europeană. În același timp, evaluarea a asistat autoritățile române în a lua decizii strategice importante cu privire la prioritățile de investiții și crearea cadrului cel mai adecvat pentru implementarea asistenței financiare a UE în perioada de programare 2014-2020.

Pe baza sarcinilor incluse în CdS și a factorilor contextuali, aspectele cheie abordate în timpul evaluării ex-ante au fost următoarele:

- Contextul UE în schimbare (de exemplu proiecte de regulamente raportate la regulamente aprobate, CSC) pe parcursul procesului de evaluare, ceea ce poate necesita revizuirii ale metodologiei, constatările sau concluziilor;
Au fost puține schimbări între proiectele de regulamente disponibile la începutul procesului și regulamentele care au fost adoptate chiar înainte de finalizare. MEF a fost în măsură să răspundă la schimbările care au fost făcute, iar acestea nu au avut un efect perturbator asupra procesului.
- Abordarea privind elaborarea AP diferă față de abordarea CSNR, lucru care a trebuit înțeles și acceptat de către toți factorii interesați și corect reflectat în selectarea axelor prioritare și în programele operaționale;
Procesul a fost explicat, în CIAP, în grupurile sale de lucru și programatorilor din MEF și ministerele de resort. Deși abordarea AP a diferit de cea a CSNR, echipele implicate au avut o înțelegere clară a cerințelor și acestea au fost corect reflectate în axele prioritare și programele operaționale.
- Abordarea tematică și principiul concentrării trebuie să fie aplicate ținând cont de nevoile sectoriale și regionale diferite;
Abordarea tematică și principiile concentrării au fost aplicate, iar decizia timpurie de a aborda toate cele 11 obiective tematice a eliminat obligația de a face judecăți dificile privind stabilirea priorităților.
- Condiționalitățile ex-ante sunt o cerință nouă și provocatoare, care trebuie să fie îndeplinită și să fie abordată încă din etapa de programare;
Condiționalitățile ex-ante au furnizat unul dintre domeniile mai problematice pentru dezvoltarea AP. MEF a stabilit un sistem de monitorizare bun, dar îndeplinirea obligațiilor a depins de ministerele de resort și alte părți interesate. Au avut loc o serie de ateliere de lucru și întâlniri unu-la-unu pentru a asigura progresul în îndeplinirea acestei cerințe.
- Procesul de evaluare ex-ante trebuie să urmeze procesul de elaborare al AP într-un mod suficient de flexibil, care ar putea face față posibilelor întârzieri ale transmiterii proiectelor AP, precum și timpului limitat lăsat la dispoziția sarcinilor de evaluare;
Programul inițial de implementare și raportare a fost dezvoltat în raport cu un calendar orientativ care a suferit modificări pe parcursul procesului de elaborare a diferitelor versiuni ale AP. Mai multă flexibilitate a fost necesară care a permis ca evaluarea să aibă loc în relație directă cu documentele elaborate.

- Schimbările semnificative în structura Guvernului făcute în ultimele luni și modificările suplimentare care ar putea apărea la nivel local și regional în viitor trebuie să fie luate în considerare în analiza capacității administrative;
Guvernul și MEF au avut o viziune foarte clară cu privire la structura și responsabilitățile care urmau să fie alocate pentru perioada 2014-2020. Lecțiile învățate din perioada 2007-2013 au fost luate în considerare și analiza capacității administrative a luat în considerare toți acești factori.
- Contractul de evaluare ex-ante a fost conceput pentru a oferi sprijin nu numai cu privire la pregătirea documentului AP, dar include de asemenea evaluări și orientări pentru a alimenta procesul de programare (de exemplu evaluarea capacității administrative și a sistemelor electronice);
Evaluarea ex-ante a furnizat recomandări și orientări prin evaluarea sistemelor electronice și a capacității administrative, precum și a AP în sine.
- Concluziile trase din experiența implementării programelor operaționale 2007-2013 ar putea să fi redus relevanța pe aspectele care depind de etapa de implementare, deși rata de absorbție a fost scăzută, respectiv de 13,05%⁵ pentru instrumentele structurale și 54% pentru FEADR⁶;
Problemele subiacente care au dus la ratele de absorbție scăzute au fost identificate și recunoscute de către MEF și programatori și acestea au fost luate în considerare atunci când au fost formulate AP și PO.

2.3 Principiile cheie și abordarea

2.3.1 Principiile cheie

Principiile cheie pentru evaluările bazate pe cele mai bune practici internaționale și îmbrățișate de către echipa de evaluare au constat în următoarele:

Independență și imparțialitate: Echipa de proiect nu a fost implicată cu sau influențată de către autoritatea contractantă sau de către beneficiar și și-a bazat toate recomandările și concluziile pe analiză și evaluare obiectivă, bazată pe dovezi.

Credibilitate: Evaluarea a fost realizată într-un mod profesionist, transparent, cu toate constatările bazate pe dovezi și cu toate recomandările și concluziile justificate.

Utilitate: Caietul de Sarcini a pus întrebări specifice și a necesitat dezvoltarea listelor de verificare, instrumente și metodologii pentru utilizarea continuă și de viitor. Această sarcină a fost finalizată, iar rezultatele prezentate de o manieră în care Ministerul Fondurilor Europene și nu numai, poate avea încredere în procesul de luare a deciziilor și a acțiunilor bazate pe concluzii.

Participare: colectarea de informații a fost amplă și toți factorii interesați au avut posibilitatea de a contribui la acest proces. Activitățile echipei de evaluare au fost realizate în strânsă cooperare și colaborare cu DG APE și instituțiile beneficiare.

2.3.2 Abordare

Abordarea metodologică s-a bazat pe o combinație de metode și instrumente, identificate ca fiind cele mai potrivite pentru întrebările de evaluare, în conformitate cu principiile și cele mai bune practici în evaluare și domeniul la care se referea întrebarea.

Analiza documentară a fost o metodă cheie folosită de-a lungul întregului proces de evaluare. Provoacă în ce privește efectuarea analizei documentare s-a datorat complexității evaluării,

⁵ Sursa: <http://www.fonduri-ue.ro/> Stadiul absorbției FEDR și FC la 31 martie 2013

⁶ Sursa: <http://agroromania.manager.ro/articole/diverse/situatia-fondurilor-europene-pentru-agricultura-actualizate-la-21-februarie-2013-13045.html>

maturității documentelor, cu un număr mare de sectoare și de documente, precum și dezvoltării și revizuirii continue a documentelor de programare la nivel UE și național.

Din acest motiv analiza a fost sistematică, bazată pe:

- elemente / rezumate din documentele citate, tabele și grafice;
- inventare de documente cu un mecanism de actualizare continuă;
- studii anterioare și analize din România și din alte state membre ale UE;
- evaluare comparativă în raport cu alte state membre ale UE având la bază criteriile clare pentru a dovedi relevanța.

Au fost utilizate și incluse **tehnici cantitative „hard”**:

- statistici descriptive și modelarea datelor care au fost utilizate pentru a asigura combinația optimă a diferitelor tipuri de tehnici (de exemplu pentru întrebările 1.2, 1.3, 1.4);
- crearea de baze de date, ceea ce a permis colectarea datelor într-un mod structurat și semnificativ, cu o largă varietate de informații.

Au fost integrate **instrumente calitative** pe tot parcursul procesului, în scopul de a verifica și valida informațiile, constatările și concluziile, și care au inclus:

- interviuri, panel-uri, focus-grupuri și discuții cu factorii interesați implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat;
- chestionare online folosite pentru a colecta date cantitative, precum și informații calitative;
- panel-urile experților folosite pentru a verifica plauzibilitatea concluziilor echipei de evaluare;
- liste de verificare create și personalizate în funcție de nevoile specifice ale evaluării ex-ante.