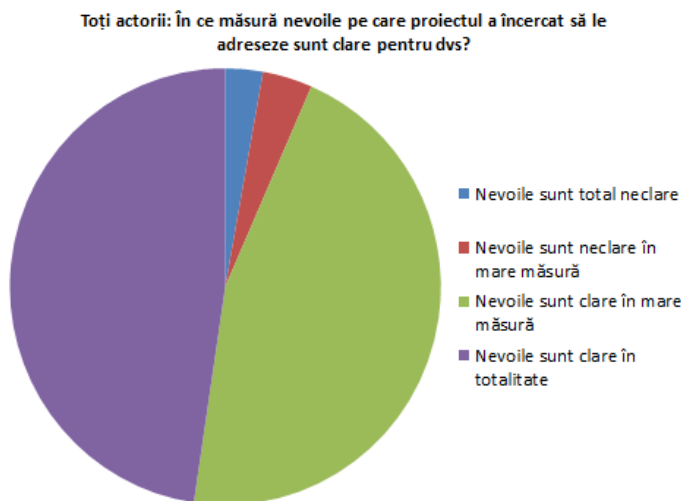


Principalele constatări

Relevanța a fost evaluată din perspectiva clarității obiectivelor proiectelor și a relevanței strategice a acestora, a gradului de adecvare a ipotezelor de bază, a sentimentului de posesiune asupra rezultatelor proiectelor și relevanței expertizei mobilizate.

În general, relevanța proiectelor poate fi evaluată “spre bună”, proiectele mai mari ocupând o poziție ușor mai convenabilă.



În general, proiectele au intenționat să adreseze nevoi reale privind una sau mai multe deficiențe ale capacităților instituționale. Nevoile nu au fost formulate în această manieră în acordurile de servicii. Articulația clară a nevoilor a fost realizată în discuțiile privind logica intervenției proiectelor pe parcursul etapei inițiale a evaluării, când participanții din partea beneficiarilor, IFI și echipei de evaluare au încercat să ofere un răspuns comun la întrebarea evaluativă: *de ce a fost nevoie de un asemenea proiect și ce situație trebuia să se îmbunătățească?* Cu toate acestea,

nevoia de proiecte a fost reală (și acest lucru a fost recunoscut de majoritatea actorilor interesați).

Proiectele examinate au vizat îmbunătățirea câtorva dimensiuni ale capacității administrative, după cum urmează:

- **Proiectarea cadrului instituțional și de reglementare** în planificarea teritorială, apă și apă uzată, investițiile publice și achizițiile publice;
- **Formularea politicilor** în eficiența energetică, educație terțiară, ocupare, incluziune socială și achiziții publice;
- **Implementarea politicilor** în ocupare, achiziții publice, întreprinderi de stat, în mod particular monitorizare și evaluare;
- **Elaborarea programelor** (Regional, Capacitate Administrativă, dezvoltarea plasată sub responsabilizarea comunității pentru toate PO relevante);
- **Implementarea programelor** (Mediu, Transporturi, Dezvoltarea Resurselor Umane, Regional).

Validarea scopului proiectelor de către actorii implicați a fost problematică, dar până la urmă s-a finalizat cu succes. Pe parcursul atelierelor de lucru privind intervenția logică, identificarea scopului proiectelor a fost, într-o oarecare măsură, problematică, deoarece diferențierea între livrabilele proiectului și scopul acestuia nu a părut atât de simplă la începutul discuțiilor, nici pentru beneficiari, nici pentru IFI. Aceasta conduce la percepția că design-ul proiectelor a fost cel mai mult focalizat asupra livrării unui produs (un raport, o strategie etc.) decât pe acompanierea schimbării în capacitatea organizațională. Totuși, chiar dacă nu sunt exprimate ca atare, scopurile proiectelor se regăsesc în acordurile de servicii, însă acestea nu sunt specificate clar și nu sunt întotdeauna sprijinite de acțiuni care vizează construcția instituțională.

Toate proiectele au putut fi corelate cu obiectivele strategice, în consecință pot avea o contribuție la acestea, dar, de obicei, există factori externi semnificativi care intervin în lanțul causal. Într-adevăr, cele mai multe proiecte finanțate sunt mici sau medii, necesitând acompanierea sau

coordonarea cu alte inițiative. Capacitatea beneficiarilor de a implementa proiectele selectate în sectorul eficienței energetice, existența și coordonarea cu alte documente de planificare strategică/ținte în același sector, întărirea capacității autorităților din domeniul transporturilor sau a autorităților de certificare în domeniul transportului urban, mecanismele de coordonare a strategiilor relevante (strategia fiscală, strategia resurselor umane și strategiile de formare, pentru o reglementare mai bună și cea referitoare la anticorupție), sistem/cadru întărit în domeniul achizițiilor publice, capacitatea de co-finanțare a beneficiarilor sunt doar câteva exemple de factori externi neacoperiți de aria proiectelor, dar care au influență semnificativă asupra contribuției lor la obiectivele strategice.

În general, designul proiectelor a fost modest, deoarece acestea nu au fost construite pe baza principiilor de elaborare a proiectelor și, astfel, oportunitatea de a identifica și monitoriza în mod sistematic ipotezele de bază a lipsit deseori. Există doar câteva cazuri în care aceste ipoteze sunt identificate în documentele proiectelor. Majoritatea au fost identificate și validate cu actorii implicați pe parcursul exercițiului de evaluare, când a fost reconstruită logica intervenției proiectelor. Pe baza analizei acestora, se poate afirma că ipotezele aferente atingerii scopului proiectelor par rezonabile. Nu același lucru se poate spune despre ipotezele legate de obiectivele strategice, după cum a fost explicat în paragraful precedent.

Toate proiectele au inclus câteva forme de implicare a actorilor interesați și au întărit sentimentul de posesiune a acestora asupra rezultatelor. Totuși, la compararea cu bunele practici, au fost

Ierarhia metodelor care țintesc implicarea factorilor interesați

| | |
|--|--------|
| Solicitare de informații și date | 18,59% |
| Consultare asupra livrabilelor preliminare | 14,06% |
| Dezbateri asupra livrabilelor finale | 11,56% |
| Transmiterea livrabilelor finale | 10,43% |
| Consultare asupra livrabilelor finale | 9,98% |
| Invitarea la reuniune inițială (kick-off meeting) | 9,07% |
| Consultare asupra raportului inițial | 9,07% |
| Invitarea la reuniunea Comitetului de Coordonare a Proiectului | 7,71% |
| Consultarea asupra termenilor de referință | 6,12% |
| Altele | 3,40% |

identificate câteva decalaje. O treime din beneficiari cred că opiniile lor au fost luate în considerare în mică măsură.

Potrivit bunelor practici ale managementului ciclului de proiect, trebuie implicate grupuri variate de actori interesați în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectului. Participarea actorilor interesați și sentimentul lor de posesiune asupra rezultatelor facilitează responsabilizarea, construcția capacității, eficacitatea și eficiența. Într-adevăr, actorii interesați sunt satisfăcuți de

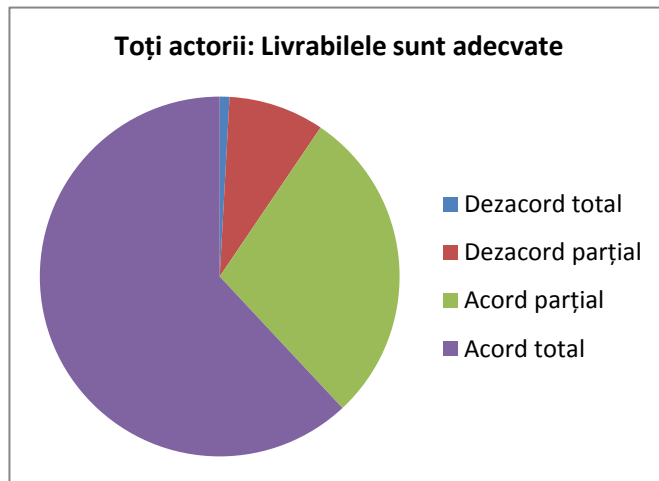
cadru partenerial pus în practică și cred că opiniile lor au fost luate în considerare. Totuși, o treime din sub-grupul beneficiarilor crede că opiniile lor au fost luate în seamă doar într-o măsură limitată. Poate fi observat, de asemenea, că intensitatea implicării factorilor interesați este mai mare pe parcursul implementării proiectelor și foarte limitată în faza de design și în coordonarea activităților acestora.

Trei sferturi din expertiza mobilizată este bună sau excelentă și 66% din factorii interesați cred că șansele de a achiziționa expertiză similară utilizând procedurile uzuale de achiziție sunt limitate sau nule. Toate competențele și abilitățile sunt evaluate pozitiv de beneficiarii participanți la sondaj. Cel mai apreciat element este expertiza sectorială, în timp ce abilitatea de adaptare la contextul românesc a fost apreciată cel mai puțin.

Eficiența proiectelor a fost evaluată din perspectiva calității și complexității livrabilelor în corelație cu bugetul acestora.

În general, livrabilele au fost predate și acceptate de beneficiari. Doar într-un singur caz beneficiarul a considerat că livrabilul nu a adresat nevoile.

Global, calitatea livrabilelor este bună. Percepțiile beneficiarilor sunt pozitive pentru toate criteriile de calitate a livrabilelor, cu *“furnizarea la timp”* și *“gradul de adecvare a analizelor”* ca cele mai apreciate elemente, în timp de *“adresarea nevoilor”*, *“ușurința de utilizare”* și *“adaptarea la contextul românesc”* au fost cele mai puțin apreciate, cu ultimul element rămânând în urmă. Percepția



evaluatorului este că practica de a dezvălui și explica metodologiile pe baza cărora a fost conceput livrabilul este iregulară. Prin urmare, unul din mijloacele valoroase de transfer al cunoștințelor nu a fost utilizat pe deplin.

Livrabilele tind să fie complexe datorită acoperirii a mai mult decât un sector, sofisticării metodologiilor în unele cazuri și a numărului mare de actori cu diferite responsabilități, interese și așteptări. Gradul de noutate a apărut, de asemenea, în interviuri, ca un factor de complexitate.

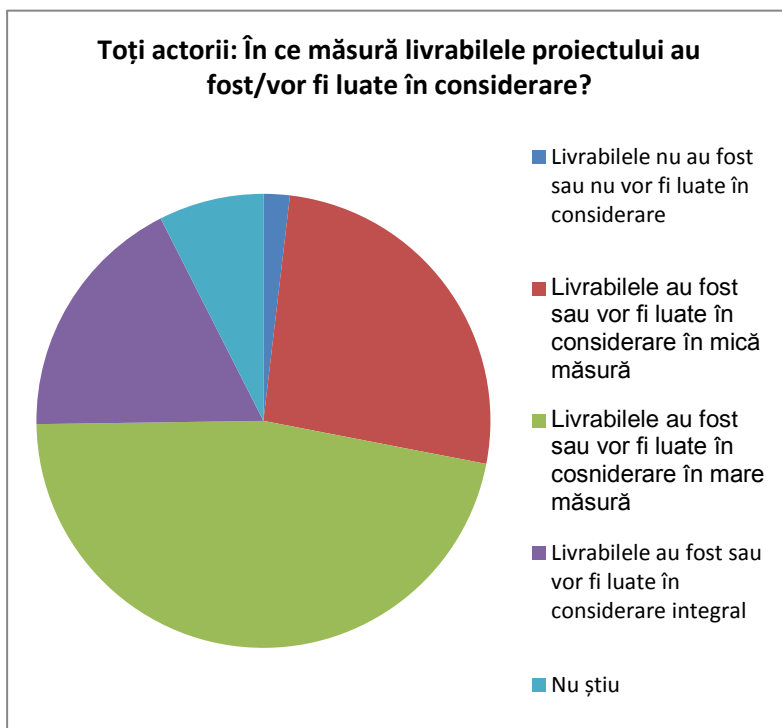
Din cauza spațiului limitat de comparație și insuficienței datelor, nu a fost posibilă tragerea unei concluzii robuste privind justificarea costurilor prin corelarea cu calitatea livrabilelor. Totuși, este încă posibilă afirmația asupra calității informative a precizării de mai sus. Într-adevăr, complexitatea proiectelor examinate, gradul de noutate și obiectivele introducerii inovației în administrația publică românească face deficitară oricare comparație cu alte proiecte. Însă, precum evidențiază paragraful precedent, livrabilele sunt perfectibile în câteva arii, iar modul în care acestea sunt concepute merită o mai mare transparență.

Analiza eficacității a fost realizată din două perspective. Prima perspectivă privește contribuția livrabilelor la atingerea scopului proiectelor și modul în care factorii externi au afectat realizările proiectelor. A doua perspectivă vizează evaluarea schimbărilor din comportamentul instituțiilor, menită să furnizeze informații adiționale, mai profunde și mai subtile, cum ar fi rezistența la schimbare și gestionarea acesteia.

Pe baza analizelor, se poate concluziona că eficacitatea proiectului este marginal pozitivă, proiectele beneficiare de alocări financiare mai mari sau gestionate de instituții cu performanțe mai ridicate ocupând o poziție ușor mai bună.

Efectele asupra cadrului instituțional și de reglementare nu au apărut încă și probabilitatea ca acestea să se manifeste variază în rândul domeniilor vizate, cu achizițiile publice ocupând o poziție mai favorabilă. **Efectele sunt bune în ceea ce privește designul politicilor și al programelor** din perspectiva adoptării unor politici și programe bazate pe dovezi, dar există îngrijorări privind capacitatea continuă de a performa la aceleași standarde, în absența asistenței. **Implementarea politicilor este posibil să se îmbunătățească pe termen mediu** cu condiția asigurării asistenței adiționale și continuării sprijinului politic cel puțin la același nivel. **Eficacitatea sprijinului pentru**

îmbunătățirea implementării programelor este aproape satisfăcătoare pentru programele vechi, dar câteva efecte pozitive sunt posibile a se manifesta pentru implementarea celor noi.



Contribuția proiectelor la ancorarea schimbării în activitatea organizațiilor a fost câteodată neevidentă. Într-adevăr, unele proiecte au fost elaborate pentru a furniza asistență mult focalizată pe livrarea unui produs în sine (un studiu, o strategie sectorială etc.) fără a lua în considerare nevoile de construcție a capacității în instituțiile recipiente. În general, acolo unde calitatea livrabilelor este cel puțin satisfăcătoare, inițiativele de operaționalizare a rezultatelor proiectului (ex. recomandări, modele, ghiduri, îndrumări etc.) au început deja. Aproximativ 65% dintre actori cred că livrabilele au fost sau vor fi luate în considerare pe deplin

sau într-o mare măsură, beneficiarii având o percepție ușor mai optimistă. Totuși, gradul de utilizare a livrabilelor variază în rândul proiectelor și depinde de o serie de factori. Cel mai important factor care stimulează și deopotrivă restricționează implementarea recomandărilor este implicarea actorilor interesați în activitățile proiectului, urmat de existența unor susținători – entități sau persoane – care să promoveze livrabilele proiectului. Gradul de nouitate și sprijinul politic sunt de asemenea citați ca factori de influență.

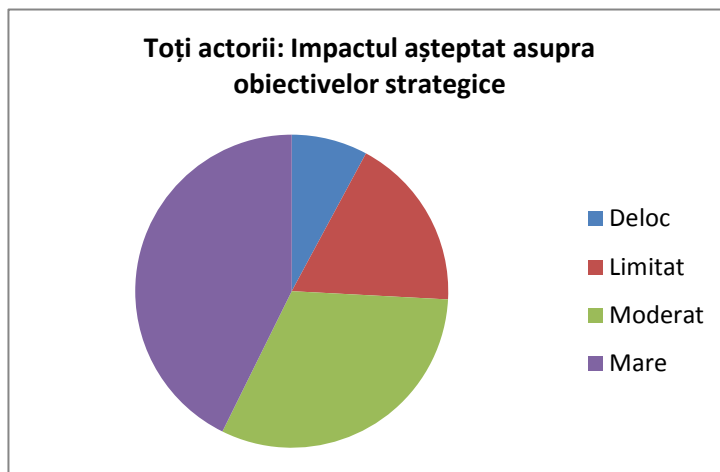
Procesul de implementare a recomandărilor a fost rareori îndrumat suficient și sporadic sprijinit de activitățile proiectelor. Într-adevăr, acest proces este perceput ca aparținând beneficiarilor și altor actori români, fără a lua în considerare capacitatea administrativă existentă sau factorii de rezistență față de implementarea sugestiilor făcute. Cel mai citat mecanism de facilitare a utilizării livrabilelor este diseminarea și discutarea acestora cu părțile implicate, în mod particular nivelul tehnic. Facilitățile de construcție a capacității, precum instruire, coaching, help desk și altele similare nu au fost câteodată operaționalizate pentru actorii aflați cel mai mult în nevoie.

Analiza impactului se referă la efectul proiectului asupra mediului său mai larg și la contribuția acestuia la obiectivele mai largi, sectoriale sau ale politicilor. Deseori, impactul cumulează efectele proiectului pe termen lung și poate apărea doar după câteva luni sau chiar ani de la finalizarea proiectului. În acest sens, s-a observat că aproape toate proiectele s-au finalizat gradual până la începutul anului 2015, însă trei proiecte, cumulând 65% din bugetul total al proiectelor examinate, erau încă în implementare pe parcursul evaluării. Pentru a depăși această limitare legată de timpul necesar pentru observarea impactului, evaluarea a adoptat o abordare prospectivă, prin examinarea ipotezelor pe baza cărora se presupune că proiectul contribuie la obiectivele strategice dorite. Aceste ipoteze au fost identificate împreună cu factorii interesați în timpul derulării etapei inițiale a evaluării și testate empiric după aceea.

Pe baza analizei, se poate concluziona că impactul proiectelor este doar acceptabil. Probabilitatea ca un proiect să genereze impact depinde atât de eficacitatea acestuia și anume, de măsura în care

proiectul și-a atins sau este pe cale de a-și atinge scopul, dar și de factorii externi, care stimulează sau restricționează impactul proiectului. După cum a fost arătat în paragrafele precedente, eficacitatea proiectelor tinde să fie bună. Acest fapt conduce la acordarea unei importanțe mai mari acelor factori externi care intervin în lanțul causal către obiectivele strategice. A fost evident că, în unele cazuri, acești factori externi sunt atenuați de alte proiecte, existente sau intenționate. În aceste condiții, proiectele par divizate nejustificat în absența unui mecanism de coordonare. În alte cazuri, factorii externi rămân pur și simplu neatinși de intervențiile asistenței tehnice, lacunele persistând în lanțul causal. Impactul pare mai bine poziționat pentru proiectele mai mari.

Totuși, trei pătrimi din numărul total de factori interesați cred că proiectele examinate au avut sau vor avea impact moderat sau în mare măsură asupra obiectivelor strategice, beneficiarii fiind mai puțin optimiști cu 15%. Astfel, rezultatele sondajului ar trebui interpretate cu precauție, deoarece,



potrivit concluziilor de mai sus, deplina eficacitate nu este încă atinsă pentru toate proiectele și există un șir de factori externi care intervin în lanțul causal care conduce la impact. Aceștia se referă la baza strategică, coordonarea între politicile și proiectele complementare și întărirea în continuare a cadrului de reglementare, implementării politicilor și capacității beneficiarilor FESI și sprijinul politic și al partenerilor sociali.

Multe proiecte contribuie în măsuri diferite la mai mult decât un obiectiv strategic, dar există dovezi limitate asupra exploatării suficiente a sinergiilor între acestea. Într-adevăr, mecanismul de coordonare aflat în funcțiune pare să fi omis această fațetă strategică a sprijinului IFI. Instrumentele de planificare și monitorizare utilizate până acum sunt bazate pe proiect și pierd, astfel, legătura dintre proiecte, precum și contribuția acestora la obiectivele strategice.

Evaluarea durabilității a fost menită să concluzioneze asupra probabilității continuării beneficiilor generate de proiecte după ce finanțarea externă se finalizează, cu referiri particulare la factori precum sentimentul de posesiune, sprijinul politic, factori economici și financiari, capacitatea instituțională și de gestionare etc. Durabilitatea se relaționează mult cu relevanța și eficacitatea proiectelor.

Global, probabilitatea ca efectele proiectelor să continue după finalizarea acestora, este marginal pozitivă, din cauza unor factori combinați.

Cele mai multe proiecte sunt ancorate în documente strategice sau sunt legate de cerințele reglementatoare ale UE, în cadrul cărora a fost identificată nevoia pentru proiect sau la care livrabilul proiectului va contribui. Singura excepție este proiectul care vizează încurajarea participării sectorului privat în sectorul apă, unde această opțiune de politică nu este confirmată de cadrul strategic existent.

Cele mai multe proiecte se află într-o poziție bună în ceea ce privește existența finanțărilor naționale sau europene, care par disponibile să susțină efectele de-a lungul timpului. Câteva lacune, totuși, rămân în sectorul eficienței energetice, unde finanțarea de la bugetul de stat s-a dovedit nesustenabilă și există dovezi limitate asupra unor schimbări probabile în domeniu; în

sectorul apei, măsura în care operatorii de apă, angajați în forme avansate de participare a sectorului privat, pot beneficia de fonduri UE nu este clară; în politicile care vizează persoanele vârstnice, volumul nevoilor de finanțare și sursele de finanțare aferente sunt încă în discuție, iar în sectorul de educație terțiară, sursele de finanțare nu sunt sigure.

În general, procedurile și sistemele par documentate, cu responsabilități definite pentru actualizare. Totuși, procedurile și sistemele documentate sunt mai prezente în structurile administrative implicate în gestionarea fondurilor UE. Aranjamentele instituționale, de monitorizare și evaluare sunt încă în dezvoltare în special pentru cadrul strategic elaborat cu sprijinul proiectelor examinate.

Uneori, durabilitatea proiectelor este afectată de sisteme de gestionare care nu sunt deplin adecvate sau stabile. Într-adevăr, întărirea în continuare a capacității administrative este necesară pentru a permite implementarea recomandărilor proiectelor în câteva domenii (cadrul de investiții, mediu, Roma, persoane vârstnice, administrația publică, beneficiarii fondurilor UE). În unele cazuri, este necesar un leadership mai clar și întărit (energie, transport urban, roma) sau un mediu de operare mai stabil.

Sentimentul de posesiune a rezultatelor proiectelor și furnizarea personalului și instruirii necesare par ca factori restrictivi ai durabilității proiectelor. Într-adevăr, există câteva dovezi privind sentimentul de posesiune încă nesatisfăcător pe deplin în ceea ce privește implementarea outputurilor proiectelor în câteva sectoare. Problema furnizării personalului și instruirii apar ca fiind de natură mai orizontală.