

Ghid 2012

pentru Evaluarea Intermediară a Programelor Operaționale

VERSIUNE FINALĂ

Prima rundă de evaluări intermediare ale programelor operaționale a fost finalizată. În acel exercițiu s-a colectat o serie de experiențe, atât la nivelul evaluatorilor, cât și al celor care solicită evaluări. Cu toate acestea, motivul lansării celei de a doua runde nu este acela că, de data aceasta, exercițiul poate fi efectuat mai bine și mai eficient, ci acela că există câteva schimbări care au avut loc de la prima rundă, există noi oportunități ce pot fi exploatate, precum și noi provocări ce trebuie adresate. Prin urmare, aceste noi evaluări intermediare au propriile motivații.

Cadrul General

Schimbările în contextul mai larg al politicii de coeziune reprezintă noi provocări în domeniul evaluării.

Dezbaterile evaluatorilor, fie ei practicieni sau provenind din mediul academic, s-au dovedit a fi importante, întrucât au condus la **elaborarea de noi concepte** privind evaluarea de către reprezentanții UE în al 5-lea Raport de Coeziune de la sfârșitul anului 2010, fiind pe cale de a influența regulamentele și implementarea următoarei perioade de programare. Politica de Coeziune ca atare urmează o linie nouă, **concentrându-se explicit asupra impactului**. Experiențele internaționale și naționale arată că **noul proces de programare** ar trebui să fie demarat mai devreme decât în perioada curentă, în care, deși programele din România au fost printre primele acceptate de Comisie, implementarea a început cu un decalaj major, creând o marjă de manevră cu care procesul de implementare nu a putut ține pasul până acum. Următoarea perioadă de programare trebuie să înceapă cel mai târziu în anul 2013. Guvernul și Grupul de Lucru pentru Viitorul Politicii de Coeziune, precum și partenerul acestuia, Comisia Europeană, sunt determinați să **colecteze dovezi privind impactul cuantificat al politicii, să localizeze cazuri de succes (cel puțin semnificativ) sau cu probleme în ceea ce privește logica intervențiilor** stabilite anterior și să poată face aprecieri legate de **mecanismele de implementare**. (Raționament pentru întrebările 1, 2 și 3.)

Colectarea dovezilor privind teoria schimbării (theory of change) și configurarea instituțională nu este impusă doar de noile concepte ale următoarei perioade de programare, ci a fost prevăzută de asemenea în regulamentul actual. Astfel, **transmiterea celui de-al 2-lea Raport Strategic** este programată pentru sfârșitul anului 2012. Nevoile ACIS și ale Autorităților de Management, responsabile pentru întocmirea raportului, cu privire la evaluare pot fi similare cu cele generate de programarea viitoare. Oricum există șansa apariției unor puncte de interes ulterioare acestui raport. (Motivare pentru întrebările 1, 2, 3 și 4.)

În același timp, există un efort **evident și crescut pentru bugetul național** de a asigura co-finanțarea asistenței și, de asemenea, o capacitate limitată a instituțiilor publice de a co-finanța investiții și de a adresa nevoile actuale de finanțare. Dovezi ale evaluărilor realizate până în prezent demonstrează legătura dintre capacitatea de co-finanțare a instituțiilor publice beneficiare și procesul limitat de implementare. Pentru a îmbunătăți controlul Guvernului și al Ministerului Finanțelor Publice asupra sustenabilității pe termen scurt și lung, precum și pentru a asista Autoritățile de Management în analizarea cererii de fonduri, este necesară **stabilirea impactului bugetar** (plată netă și solicitare de finanțare de la UE, plus nevoi de co-finanțare de la bugetul de stat și de la acela al instituțiilor publice) și programarea optimă sau admisibilă a procesului de implementare. (Raționament pentru Întrebările 6 și 7.)

Aspectele teritoriale au devenit deja un subiect important în România. Guvernul, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, dar și partidele politice au devenit interesați de raportul dintre **distribuția teritorială de asistență și nevoile și potențialurile existente**, în vederea corectării decalajelor politicilor de la nivel național. (Raționament pentru Întrebarea 9.)

Intre timp implementarea, fiind prea lentă la data primului set de evaluări intermediare pentru a produce rezultate tangibile, a progresat treptat (dar inegal), oferind oportunități pentru o nouă evaluare, mai profundă

După 4 ani de implementare, **pot fi identificate bunele practici** care ar trebui comunicate Autorităților de Management și Comitetelor de Monitorizare, precum și Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale și altor organisme, precum Camera de Comerț. A fost derulat un număr mare de apeluri de proiecte și alte forme de selecție de proiecte. **Caracteristicile lor, realizările și meritele pot fi identificate și prezentate** autorităților de management și comitetelor de monitorizare. Acestea pot fi, de asemenea, comunicate guvernului și partidelor politice pentru a întări conștientizarea și responsabilizarea la acest nivel. **Identificarea bunelor practici dar și a celor defectuoase**, inițiază un proces de învățare care **poate îmbunătăți definirea structurilor și a procedurilor de implementare pentru următoarea perioadă de programare**. (Raționament pentru Întrebarea 4.)

Până în 2012, un număr mare de proiecte va fi selecționat și contractat. Cu toate acestea, aceasta reprezintă ultima ocazie pentru revizuirea programelor existente, pentru realocarea fondurilor în cadrul și între programele operaționale. **Revizuirea programelor** este responsabilitatea statului membru reprezentat de ACIS, care urmează să fie aprobată de către serviciile Comisiei Europene. Revizuirile programelor urmează să fie decise de Guvern, în parteneriat cu alte părți interesate (reprezentanți ai Comitetelor de Monitorizare aferente programelor). Propunerile urmează să fie concepute **pentru a servi la creșterea absorbției fondurilor, pentru a evita dezangajarea automată, și trebuie prognozate consecințele asupra realizărilor imediate și rezultatelor**. (Raționament pentru Întrebarea 8.)

Pe parcursul ultimelor luni, au început să se adune experiențe în ceea ce privește implementarea de proiecte, din ce în ce mai multe proiecte fiind încheiate și rambursate. **Identificarea și îndepărtarea barierelor în ceea ce privește implementarea proiectelor și decalajelor reglementative**, sunt printre țintele principale ale Autorităților de Management și Comitetelor de Monitorizare. (Raționament pentru Întrebarea 5.)

După ani de eforturi din partea structurilor de management dar și a beneficiarilor, fiind lansate doar promisiuni politice, comunicate de presă ocazionale și zvonuri privind asistența furnizată de Comisia Europeană și prin politicile structurale, **rezultate tangibile au început să fie resimțite acum și de către publicul larg**. Alegerile din 2012 ar putea genera, de asemenea, interes reînnoit și o cerere nouă pentru evaluare. Nu numai Comitetele de Monitorizare și Autoritățile de Management, dar și Guvernul și partidele politice vor fi informate cu privire la îmbunătățirea vizibilității, sprijinului finanțării și participării publicului. (Raționament pentru Întrebări 10 și 11.)

Sistemul de implementare a fost operațional din anul 2008 – au trecut 4 ani. Este timpul pentru colectarea experiențelor și trecerea în revistă a provocărilor ce urmează.

Cadrul legal din România privind implementarea politicii de coeziune s-a îmbunătățit pe parcursul ultimului an. ACIS trebuie să identifice **impactul schimbărilor deja efectuate și să identifice nevoile pentru schimbări ulterioare, dacă este cazul, ale cadrului legal**. (Raționament pentru Întrebări 12 și 13.)

Ca parte a sistemului de implementare, a devenit operațional un sistem de evaluare continuă care a început să producă recomandări pentru managementul programului. Recomandările au fost emise, dezbătute, dar nu este cunoscut de către sistem dacă au fost acceptate și implementate. Singura lecție învățată este aceea că emiterea recomandărilor la momentul potrivit este esențială pentru utilitatea acestora. Trebuie identificate lecțiile, iar Comitetele de Monitorizare, Consiliul Național de Coordonare și ACIS ar trebui să fie informate cu privire la **utilizarea recomandărilor evaluărilor**, în vederea îmbunătățirii vizibilității și utilității funcției de evaluare. (Raționament pentru Întrebarea 14.)

Sistemul de implementare, Autoritățile de Management și Organismele Intermediare au devenit mai experimentate pe parcursul ultimilor 4 ani. Cu toate acestea, învățarea instituțională este amenințată de fluctuația de personal. Sunt, de asemenea, anticipate schimbări în cerințe legate de capacitate, ca urmare a progresului în implementare, cum ar fi tranziția de la selecția proiectelor la monitorizarea acestora. Autoritățile de Management și ACIS, precum și Comisia Europeană, sunt responsabile pentru și interesate de **crearea și menținerea capacităților (umane) adecvate pentru implementarea programelor**. În acest sens, evaluările trebuie să consilieze și să provoace politicile de resurse umane din instituțiile implicate. (Raționament pentru Întrebările 15 și 16.)

Obiectul evaluării intermediare din 2012

Evaluarea intermediară este un exercițiu de tip Omnibus (cuprinde întrebări de la mai mulți stakeholderi), în cadrul căruia diferite subiecte se pot complementa cu ușurință. Decizia de a lua în considerare o anumită întrebare de evaluare, precum și specificațiile ulterioare și posibilele suplimentări ale acestora, se bazează pe o analiză inițială specifică a logicii de intervenție a programului, a progresului în implementare precum și a altor trăsături ale programului. Cu toate acestea, există anumite teme (Întrebările 6-7, Întrebările 10-11 sau Întrebările 12-13) care sunt cel mai bine de analizat împreună.

1. Analiza de impact

Au avut intervențiile efecte intenționate/neintenționate? Dacă da, cât de mare a fost acest efect? Care au fost cauzele acestor efecte?

Diferența specifică între intervențiile structurale și redistribuirile de fonduri este aceea că intervenția structurală servește unui scop în afara celor explicitate în contract - acela de a face diferența în dezvoltarea socio-economică. Impactul dorit este de obicei doar o parte din efectele rezultate. Pot exista mai multe schimbări neintenționate, uneori controversate, din cauza aceleiași intervenții. Dovezile colectate în procesul de a răspunde la întrebările de mai sus cuantifică impactul. Pot fi aplicate metode adecvate, în funcție de tipul de intervenție: metode contrafactice (dacă este aplicabil, a se vedea criteriile de evaluabilitate în Ghidul Analizei Contrafactice de Impact al Unității Centrale de Evaluare), analiza cost-beneficiu ex-post (în proiecte majore de transport, mediu, ISPA), etc. Analiza cantitativă a existenței și mărimii impactului trebuie completate prin sondaje, studii de caz, sau prin cercetare de birou pentru a investiga cum a apărut acest impact și din ce motiv. Analiza cantitativă și metodele bazate pe teorie utilizează date de monitorizare privind proiectele încheiate (în cazul metodelor contrafactice, se utilizează date privind proiectele finanțate, în comparație cu date similare ale unui grup de control adecvat) și datele privind programul operațional.

Dovezile controversate sunt valabile pentru impactul subvențiilor directe pentru întreprinderile existente în mai multe țări. O astfel de asistență trebuie să genereze o creștere a activelor private fixe, impactul asupra cheltuielilor cu salariile sunt neclare, în timp ce valoarea adăugată și profiturile nu sunt afectate. Acest lucru echivalează cu afirmarea faptului că subvențiile directe scad eficiența corporatistă.

2. Relevanță

Care au fost greșelile și punctele forte ale logicii intervenției?

Cazurile de intervenții reușite sau nereușite pot fi uneori localizate cu ușurință. Lipsa totală de cerere de proiecte sau nereușitele constante ale beneficiarilor de a produce îmbunătățiri în indicatorii țintă pot fi pur și simplu corolarul unei false teorii a schimbării în intervențiile programate. Pe de altă parte, succesul unei asistențe specifice, atât în ceea ce privește implementarea cât și impactul acesteia, validează logica de intervenție aferentă. Chiar și o analiză superficială a apelurilor de propuneri de proiecte sau a datelor proiectelor poate dovedi la un nivel rezonabil relevanța teoriei schimbării, așa cum este definită în faza de

elaborare a programului. Validarea logicii intervenției este principalul subiect care trebuie abordat pentru programarea și evaluarea ex-ante pentru următoarea perioadă de programare.

Cazul precedent validează aplicarea de subvenții directe pentru îmbunătățirea bazei de producție și falsifică utilizarea sa în îmbunătățirea competitivității. Un alt exemplu de intervenție de succes este în mod clar atunci când apelurile de proiecte pentru asistență în achiziționarea de brevete și de know how sunt în exces și rezultă în materie de inovare de produs (creștere a vânzărilor de firme beneficiare). La polul opus, lipsa de cerere pentru ucenicie ar putea indica un semnal de alarmă referitor la faptul că angajarea tinerilor absolvenți nu este constrânsă de povara salariilor, ci de nepotrivire profil sau din motive de flexicuritate.

3. Design

Există un model în mecanismele de implementare (criterii de eligibilitate și selecție, pregătirea lansării apelurilor de proiecte) care conduce la intervenții reușite sau nereușite?

Chiar dacă logica intervenției este validă, aranjamentele de implementare o pot contrazice, prin definirea unor criterii de eligibilitate prea stricte, prin selecția sau implementarea prea exigentă sau prin supraîncărcarea cerințelor de monitorizare și control. Astfel de ipoteze pot apărea din analiza datelor de management și de monitorizare, din judecarea sistematică avizată cu privire la mecanismele de implementare, printr-un sondaj privind beneficiarii acceptați și respinși sau prin alte dovezi informale. Acestea din urmă, care rezultă din interviuri cu responsabilii de implementare, ar putea fi cele mai eficiente - o lecție învățată din evaluările anterioare este faptul că o discuție permanentă cu personalul de monitorizare poate fi cel mai important aspect.

Intervențiile care au vizat sprijinirea IMM-urilor și care au inclus criterii de selecție stricte, cum ar fi "o creștere mai dinamică decât media" nu și-au atins grupul țintă de "IMM-uri capabile de a se dezvolta". În timp ce scopul explicit al Domeniilor Majore de Intervenție existente a fost de a sprijini IMM-urile lipsite de capital, ca urmare a standardelor ridicate, numai acele IMM-uri care au avut acces la credite pe piața au aplicat și primit finanțare.

4. Selecția de proiecte

Care au fost factorii instituționali interni și procedurali care au cauzat întârzieri în procesul de selecție a proiectelor în cadrul DMI X?

Demararea lentă a programelor se datorează parțial duratei și întârzierii procesului de selecție a proiectelor, caracterizată prin angajamente lente și inegale. Prin identificarea de bune și rele practici, pot fi învățate lecții, care pot contribui la definirea structurilor și procedurilor de implementare pentru următoarea perioadă de programare. Pentru a localiza procedurile de selecție care sunt extrem de lungi sau foarte eficiente, este necesară analiza datelor de management (în special perioade de timp, rate de selecție și de respectare a termenelor limită) cu privire la procesul de selecție. Analiza datelor poate fi completată de interviuri cu evaluatorii, de o cercetare de birou privind solicitarea de proiecte și ghidurile și un sondaj (pe un eșantion care include atât beneficiarii, cât și candidații respinși), pentru a identifica factorii instituționali

sau procedurali aferenți cazurilor respective. Identificarea poate fi apoi testată utilizând un eșantion selectat în mod corespunzător prin pregătirea unui studiu de caz.

Evaluarea unui program de cooperare transfrontalieră a concluzionat că calendarul de lansare a apelurilor de proiecte a avut ca rezultat evaluarea proiectelor și derularea în paralel a procedurilor de selecție, pentru a permite o analiză limitată a tendințelor programului în ceea ce privește gradul de îndeplinire a rezultatelor așteptate. Definiția tardivă a sistemului de management și control al programului și procedurile de operare "în curs de revizuire" au avut un impact negativ asupra duratei procesului de evaluare, selecție și contractare.

5. Identificarea problemei

Cum și în ce măsură fenomene noi (cum ar fi proiecte anulate, nereguli) afectează punerea în aplicare a Axei Prioritare K?

Selecția proiectelor și implementarea sunt adesea întrerupte de evenimente aflate în afara controlului direct al autorităților de implementare: deficiențele proceselor de selecție au ca rezultat renunțarea la proiecte aprobate, beneficiarii se pot abține de la încheierea contractului, proiectele contractate pot să nu fie finalizate sau chiar să nu înceapă, neregulile constatate pot să oprească sau să anuleze plăți sau pot genera revendicări. Eșecul poate, totuși, să fie o consecință directă sau indirectă a diferențelor, presiunilor, complexității, cerințelor excesive în faza de selecție, contractare, a modalităților de control și plată sau pur și simplu din cauza reglementărilor legate de achizițiile publice și de control în implementarea proiectului.

Analizând motivul eșecurilor anumitor proiecte, prin cercetare de birou a rapoartelor de audit sau cele privind neregulile, interviuri cu beneficiarii, auditorii și ofițerii de proiect, pot fi localizate problemele și pot fi construite ipoteze pentru identificarea acestora. Ipotezele trasate pe baza dovezilor empirice pot fi testate în studii de caz în care datele de monitorizare și rapoartele anuale de implementare servesc eșantionării. Răspunsul la întrebare este facilitat de analiza generală în evaluarea intermediară CSNR.

În cadrul Politicii Europene de Coeziune plățile aferente proiectelor sunt în mare măsură afectate de erori (în 2009 în 36% din 180 de proiecte auditate de Curtea Europeană de Conturi au fost identificate erori). Curtea estimează că cel puțin 3% din cheltuielile certificate nu ar fi trebuit rambursate. În cazul în care auditurile Comisiei constată că statele membre nu au reușit să corecteze neregulile aferente cheltuielilor efectuate sau există deficiențe grave în sistemele de gestionare și de control, acestea pot suspenda plățile către statul membru în cauză (în 2009, au fost adoptate 7 decizii de suspendare, fiind impuse corecții financiare în valoare totală de 2,3 miliarde de euro). Pentru cel puțin 30% din erorile constatate de Curte în eșantionul din 2009, autoritățile statelor membre responsabile cu implementarea programelor operaționale au dispus de suficiente informații astfel încât să fi putut detecta și corecta erorile existente înainte de certificarea cheltuielilor către Comisie.

6. Sustenabilitate financiară

Care ar fi impactul asupra bugetului (bugetul național + al instituțiilor publice)?

7. Planificare financiară

Care ar fi calendarul optim de implementare care să permită absorbția completă, fără dezangajare?

În perioada de efort pentru reducerea, la nivel mondial, a cheltuielilor bugetare publice, la care ia parte și România, co-finanțarea națională și pre-finanțarea devin din ce în ce mai mult o povară pentru bugetul general. Cu toate acestea, reducerea asistenței UE din cauza unor probleme legate de co-finanțare, nu este nici în interesul Guvernului român, nici în cel al Comisiei Europene. Problema este importantă din perspectiva bugetului central, dar, după cum o arată dovezile evaluării, este, de asemenea, o problemă care blochează efectiv capacitatea instituțiilor publice de a propune proiecte noi (astfel limitând cheltuielile curente pe termen lung).

Pentru a prognoza modul în care un calendar de implementare planificat ar putea afecta finanțele publice, pentru a stabili impactul bugetar al acestuia (plăți nete și finanțări de la UE, plus nevoile de co-finanțare ale bugetului central și ale instituțiilor publice), trebuie să se construiască un model financiar. Modelul trebuie să aibă capacitatea de a rula în conformitate cu previziunile financiare (care urmează să fie dezvoltate în viitoarea evaluare CSNR), care să corespundă oricărui calendar de implementare și care să arate nevoile bugetare temporare și permanente.

Pentru a ajunge la un calendar de implementare admisibil și optim din punct de vedere bugetar, funcționarea modelului financiar trebuie confruntată cu dorințele și opiniile părților interesate. Trebuie să fie colectate opinii avizate, interogate focus grupuri, colectate interviuri pentru a ajunge la un calendar care permite absorbția completă a fondurilor, pentru a potrivi apelurile de propuneri, pentru a finaliza proiectele și a atinge obiectivele programului în limitele bugetare.

Efectele negative ale crizei economice au contribuit la deteriorarea finanțelor publice în mai multe țări, inclusiv în România. Conform Raportului de țară privind realizările politicii de coeziune în Slovacia (2010), acest lucru va duce probabil la amânarea unor proiecte regionale co-finanțate de către instituțiile publice, reprezentând un risc pentru respectarea cerințelor N +3. În Letonia, măsurile luate pentru a finanța nevoile de finanțare aferente anului 2011 au vizat fondurile venite de la FMI. Aceste fonduri au fost excluse din calculul deficitului bugetar național, pentru care există o țintă stabilită la 6% din PIB, ca o condiție pentru furnizarea asistenței financiare și în 2011.

8. Analiza realocărilor¹

Care Domenii Majore de Intervenție sunt afectate de realocarea de la/la Axa Prioritară K? Care este impactul asupra țințelor stabilite? Ce se poate face în cazul DMI Z pentru a evita riscul de dezangajare în cadrul AP K?

¹Dacă timpul alocat revizuirii permite acest lucru. Altfel, această întrebare trebuie analizată separat, adaptată doar Axelor Prioritare afectate, iar întrebarea ar trebui re-evaluată sumar în cadrul evaluărilor intermediare.

Pentru a crește absorbția fondurilor și pentru a evita sau a reduce dezangajarea automată, este nevoie de măsuri suplimentare în cadrul programelor. Măsurile specifice pot include (dar nu numai) ajustări în ceea ce privește DMI-urile programate, proiectele contractate sau cele din portofoliu, precum și aranjamentele de implementare. Există, de asemenea, prevăzută o revizuire care poate include propuneri de realocare și adoptarea sau închiderea unor DMI-uri și eventual a AP-urilor. Aceasta va impune specificarea mai în detaliu a modificărilor PO în documentele de programare și implementare, precum și o ajustare în prognoza privind indicatorii de output și rezultat. Modificările vor fi discutate în interviuri și la ateliere de lucru - focus grup. De asemenea, există posibilitatea de a fi nevoie de o analiză socio-economică pentru orice intervenție nouă, precum și de sondaje, dacă alocarea suplimentară o cere. Datele de management sunt baza unor astfel de discuții și recomandări, în timp ce previziuni financiare (întocmite în evaluarea intermediară CSNR) trebuie să fie utilizate pentru a prognoza evoluția indicatorilor. Propunerea de realocare și formularea de orice alte revizui ale programului este responsabilitatea statului membru, în timp ce punerea în aplicare a modificărilor – pe baza acceptanței date de UE - este de datoria Autorităților de Management.

Un rationament privind realocarea de fonduri între Axe Prioritare poate fi faptul că, întrucât ambele Axe Prioritare servesc îndeplinirii obligațiilor derogatorii, obiectivul este atins deja sau poate fi realizat cu un nivel de finanțare mai scăzut. Aceasta a fost situația în Ungaria în 2010, unde fondurile au fost realocate între Axe Prioritare, între proiecte de apă potabilă la proiecte a apelor uzate, întrucât obligațiile derogatorii trebuiau să fie îndeplinite în conformitate cu proiectele deja contractate.

9. Alocarea teritorială

Care este diferența dintre distribuția teritorială a asistenței în cadrul programului și nevoile și potențialul teritoriilor?

Politicile de coeziune sunt diferite de intervențiile structurale generale deoarece acestea au o natură adaptată specificului local, în același timp vizând eficiența, dar și incluziunea socială. Prima trăsătură presupune producerea de pachete integrate de bunuri și servicii publice, stabilite prin extragerea și agregarea informațiilor și preferințelor populației dintr-un anumit loc, în timp ce cealaltă trebuie să fie adaptată specificului local, întrucât atât existența unor probleme de incluziune socială, cât și eficacitatea oricărei intervenții de a le combate depinde de contextul local. Pentru a evalua caracterul de „adaptare la specificul local”, distribuția teritorială a asistenței se poate compara cu cea a nevoilor și potențialelor existente și trebuie investigat dacă asistența a contribuit la corectarea politicilor structurale vis-a-vis de adresarea nevoilor sau exploatarea potențialului teritoriilor. Cercetarea de birou trebuie să fie complementată de evaluarea politicilor teritoriale (cum ar fi analiza SWOT) și sprijinită de mijloace de statistică teritorială (precum instrumentele referitoare la curba Lorenz și GIS). Analiza trebuie să reconcilieze datele privind proiectele cu date statistice teritoriale.

Pentru o politică de dezvoltare adaptată specificului local, un „loc” nu este definit de granițele administrative, nici de orice alte criterii ex-ante "funcționale" (coincidență de reședință și de activitate, densitatea populației etc.). Mai degrabă, un loc este endogen procesului politicii, este o zonă în ale cărei granițe sunt mult mai aplicabile un set de condiții care să conducă la dezvoltare, decât dincolo de frontierele acesteia. În schimb, statisticile teritoriale sunt, de obicei, disponibile pentru unitățile administrative sau geografice. Astfel, evaluarea curentă are nevoie de un compromis între disponibilitatea datelor și relevanța politicilor și este cel mai bine servită de stabilirea unei baze de date GIS (dacă sunt disponibile hărți de bază).

În Ungaria, perioada de programare anterioară a experimentat o alocare a fondurilor favorabilă celor mai dezvoltate micro-regiuni. Deși alocarea din fondurile UE pe cap de locuitor a fost mai ridicată în regiunile mai puțin prospere, în regiunea în cauză valoarea fondurilor a fost în favoarea celor mai dezvoltate micro-regiuni. Acest lucru arată faptul că zonele defavorizate necesită o mai bună direcționare a asistenței financiare, deoarece acestea au o șansă mult mai mică în competiția pentru finanțare.

10. Conștientizare

Care este nivelul de conștientizare a publicului larg în ceea ce privește proiectele / rezultate concrete?

11. Asistență publică

Care este opinia publicului larg cu privire la utilizarea fondurilor în România? Există o diferență care poate fi corelată cu conștientizarea rezultatelor concrete?

O diferență majoră datorată progresului implementării este faptul că asistența UE este reprezentată mai ales de proiecte finalizate. Contrastul aparent între declarații și articole privind asistența provenind de la UE și lipsa de impact perceptibil, care să îmbunătățească contextul, frustrează publicul larg; cu cât publicul este mai contrariat, cu atât frustrarea este mai mare. Apariția rezultatelor proiectelor poate ușura această situație, iar percepția oamenilor poate fi analizată pe bază de sondaje (pe baza unei liste de proiecte sau a unei liste de beneficiari). Pot fi apoi identificate regulile și limitările percepției publice asupra proiectelor. De exemplu, raza teritorială în cadrul căreia un proiect crește gradul de conștientizare poate fi identificată din punct de vedere statistic prin regresie spațială sau analiză multi-variată a datelor sondajelor organizate într-o bază de date GIS.

Creșterea gradului de conștientizare privind proiectele finalizate și investițiile efectuate constituie posibilitatea principală pentru a lupta împotriva frustrării publicului și pentru a obține sprijin public și participarea la acțiuni de dezvoltare. Cu toate acestea, factorii contextului socio-economic, precum și calitatea și profilul proiectelor influențează procesul. Sondajul și analiza statistică pot fi extinse pentru a analiza dispersia și penetrarea sprijinului public, în corelare cu acești factori.

Deși asistența publică pentru politica de dezvoltare a fost ridicată în Ungaria în 2008, opinia generală cu privire la utilizarea fondurilor a fost mai degrabă una negativă. Populația a fost mai optimistă cu privire la utilizarea fondurilor UE în comunitatea locală decât în întreaga țară, și cu cât a fost mai ridicată evaluarea

lor cu privire la utilizarea locală a fondurilor (de exemplu, nr. crescut de proiecte de care erau conștienți la nivel local), cu atât mai mare a fost probabilitatea ca ei să manifeste o atitudine optimistă cu privire la utilizarea acestor fonduri la nivel național.

12. Plan de măsuri prioritare

Au fost implementate măsurile Planului de Măsuri Prioritare? Care sunt consecințele identificate în urma schimbărilor? Sunt aceste consecințe în conformitate cu cele prevăzute? (în special cu privire la măsură...)

13. Modificări legislative

Ce consecințe au fost observate în urma schimbării? Sunt aceste consecințe în conformitate cu cele prevăzute?

Pe parcursul ultimilor patru ani, au intervenit modificări în contextul reglementărilor ce vizează implementarea programelor. Amendamentele au fost introduse pentru accelerarea implementării - un pachet complet denumit Planul de măsuri prioritare a fost conceput la începutul anului 2011 -, alte schimbări au avut legături minore, sau chiar deloc cu intervențiile structurale, dar pot avea un impact asupra acestora. Cu toate acestea, inițierea de schimbări în ceea ce privește cadrul legal nu înseamnă efectuarea imediată a modificărilor, și chiar dacă modificărilor au fost introduse, impactul lor și nevoile pentru modificări ulterioare urmează să fie cuantificate. O cercetare de birou în ceea ce privește schimbările survenite și evaluarea ex-ante a impactului (dacă există) furnizează ipoteze care pot fi ajustate și testate prin interviuri, focus grupuri, analize de date și, eventual, prin modele de discontinuitate. Pot fi efectuate analize de date și evaluări contrafactice pe date de management (și de monitorizare) aferente proiectelor.

Un studiu recent privind cheltuielile de implementare din cadrul politicii de coeziune, care prezintă o variație mare în ceea ce privește distribuția teritorială, tematică a intervențiilor precum și mărime acestora, nu a relevat diferențe majore între diferite sisteme de management. Cu toate acestea, controlul excesiv și suprareglementarea contribuie la creșterea costurilor și încetinește procesele. În acest sens, schimbări legislative relativ minore pot implica sarcini suplimentare uriașe și vice-versa. În Republica Cehă, introducerea fondurilor FEDR în capitolul relevant din bugetul de stat în 2005, a dus la progrese substanțiale în ceea ce privește plățile.

14. Aprecierea evaluărilor

Au fost implementate / refuzate recomandările evaluărilor anterioare? Care au fost rezultatele în urma implementării? Dacă nu au fost implementate, care sunt motivele, care au fost măsurile alternative, dacă există?

Unul dintre raționamentele (unul major în regulament) evaluării continue este că evaluarea ar putea trage concluzii și furniza recomandări sistemului de implementare, iar evaluările recente au încercat cu adevărat să furnizeze astfel de recomandări. Recomandările au fost adesea criticate pentru gradul ridicat de generalizare sau tratarea unor subiecte în afara contextului, dar nu s-au furnizat informații relevante privind monitorizarea efectivă a implementării acestora, sau motivele pentru care au fost respinse, pentru a îmbunătăți vizibilitatea și utilitatea evaluării. Este necesară cercetarea de birou a rapoartelor de evaluare, a minuterilor CCE și Comitetului de Monitorizare pentru a colecta recomandări și refuzuri. Un sondaj sistematic și orientat (targeted) poate colecta informațiile care lipsesc privind implementarea. Motivele pot fi detectate prin interviuri cu factori de decizie specifici sau prin ateliere de lucru sau focus grupuri.

O recomandare importantă făcută de către evaluatori a fost pusă în aplicare de către sistemul instituțional maghiar în perioada de planificare anterioară, care făcea referire la numărul de Organisme Intermediare care gestionează o cerere de finanțare. Datorită reducerii numărului de OI care gestionau cererile de finanțare la o singură entitate per program, costurile și timpul alocate gestionării cererilor de finanțare (precum și pentru solicitanți) a scăzut semnificativ. A face cu o cerere pentru o singură entitate de program, costurile și timpul necesar pentru gestionarea (precum și pentru solicitanți) a scăzut semnificativ.

15. Analiza personalului

Ce parametri și tendințe (de ex. retenție, fluctuație, înlocuire) pot fi identificate în disponibilitatea și performanța personalului, pe care politica resurselor umane ar fi trebuit să le ia în considerare?

Factorul major pentru asigurarea productivității sistemelor de implementare este personalul specializat în monitorizare, depunerea, selecția și controlul proiectelor, și, de asemenea, cunoașterea tacită care poate fi dobândită prin ani de experiență în implementare. Fluctuația de personal este semnificativă, cu toate că acesta încorporează majoritatea cunoașterii și capacității sistemului de implementare, pe care se pot baza viitoarele procese de implementare. O politică a resurselor umane care vizează atât menținerea personalului cu experiență, cât și dezvoltarea cunoștințelor personalului poate deveni o pârghie sau, în caz de eșec, poate bloca performanțele viitoare. Pentru a identifica eșecurile (cum ar fi blocajele) și succesele din ultimii ani și, de asemenea, pentru a vedea lecțiile învățate, este nevoie de o analiză sistematică a alocării resurselor umane față de nevoile sistemului. O astfel de analiză poate cuprinde o analiză sistematică a volumului de muncă (cum este prevăzut în manuale de proceduri) față de alocarea resurselor umane, o reconciliere a acestuia din urmă față de registrele de prezență pentru a arăta diferențele dintre capacitățile formale și cele reale, o analiză privind înlocuirea și procedura de introducere a unei persoane nou venite, analiza salariilor și beneficiilor față de rata de fluctuație și retenție, etc. Asemenea analize pot fi completate cu un exercițiu de inventariere și interviuri cu managerii AM / OI și personalul implicat în activitatea de resurse umane. Este recomandată o analiză specifică a situațiilor identificate la răspunsurile de la întrebările 4 și 5.

În Polonia, precum și în alte țări central-est europene MIS a fost caracterizat printr-o fluctuație de personal ridicată. Principalul motiv pentru aceasta a fost diferența de salarii între sectorul privat și a personalului

politicii de coeziune, lipsa unor sisteme motivationale și de mobilitate pe verticală, precum și volumul mare de lucru. Fluctuația de personal a scăzut semnificativ în urma majorării salariilor, dar acest lucru a determinat scăderea motivației angajaților organizației alocăți altor departamente.

16. Managementul capacității

Care sunt schimbările în volumul de muncă legat de implementarea fondurilor, proiectate pentru următorii trei ani, care pot defini obiective pentru politica de resurse umane?

Pe parcursul următorilor ani, selecția proiectelor va fi finalizată, mai devreme sau mai târziu, în timp ce managementul și controlul financiar al proiectelor va evolua ca volum. Monitorizarea ar trebui să treacă de la angajamente la plăți, de la contractări la indicatori reali; este recomandat, de asemenea, ca evaluarea să se reorienteze spre impact și să demareze evaluările ex-ante. Programarea ar trebui să fie demarată, aranjamente instituționale și procedurale trebuie să fie reconsiderate în lumina reglementărilor pentru următoarea perioadă de programare. Pentru a satisface cerințele legate de capacitățile aflate în schimbare (uneori bruște, dar întotdeauna previzibile), este esențială o politică activă de resurse umane. O astfel de politică de resurse umane poate fi facilitată printr-o cercetare de birou, completată cu BPR (business procedural review) și o analiză a volumului de muncă ce vor produce viitoare alocări de personal, având la bază o estimare realistă atât a implementării, cât și a programării (cf. întrebărilor 7, 8 și 15; de asemenea, evaluarea intermediară CSNR și nota oficială către Guvern care urmează să fie pregătită de către ACIS, a se vedea mai târziu).

Pe baza recomandărilor evaluării intermediare a LCR din Ungaria și o analiză tematică formativă, Ungaria a adoptat un acord de finanțare de tip Service Level pentru perioada de programare 2007-2013 pentru a se conforma cu modificările haotice și nivelul ridicat de incertitudine în ceea ce privește capacitatea de implementare. Evaluarea derulată de AAM în 2009 a concluzionat că această structură, deși suboptimală, a funcționat mai bine decât orice altă alternativă. Volumul și dinamica performanței în sistem, așa cum este solicitat când vine vorba de implementarea intervențiilor structurale, nu ar fi putut fi asigurată nici de previziunea bugetară tradițională, nici prin finanțarea directă a instituțiilor.

Logistică

Optim ar fi ca următoarele evaluări intermediare să fie efectuate la mijlocul anului 2012. Acest lucru necesită lansarea licitațiilor la începutul anului 2012. Rapoartele de evaluare vor fi transmise la CCE până în noiembrie 2012 pentru a fi discutate în cadrul reuniunii din toamna a Comitetului de Monitorizare, cu o actualizare realizată de evaluator luând în considerare cele mai recente date disponibile. Un raport de sinteză va fi elaborat pe baza de versiunilor disponibile în luna noiembrie de către ACIS.

Acțiuni comune și pregătitoare

UCE va lansa în curând o evaluare intermediară a CSNR. Prin această evaluare se dorește îmbunătățirea disponibilității datelor prin producerea unei baze de date reconciliată cu data limită sfârșitul anului 2011,

pentru a fi utilizată pentru evaluările intermediare la nivelul PO. Evaluarea CSNR va crea un model de prognoză financiară la nivelul DMI-urilor și va produce opțiuni de realocare, amândouă vor oferi o previziune financiară evaluărilor și vor asista procesul de revizuire a alocărilor. De asemenea, va fi derulată o investigație privind rata eșecurilor (contracte neeligibile, iregularități) pentru a fi urmărite în evaluările intermediare. (A fi utilizat pentru răspunsul la întrebările 4,5,6, 7 și 8)

Pentru a facilita analiza impactului, UCE va pune la dispoziție și mai târziu va publica într-o versiune draft Ghidul pentru Evaluarea Contrafactuală. Unitatea Centrală de Evaluare va demara o evaluare privind prefinanțările acordate de AM-uri pentru a putea fi utilizate în cadrul evaluărilor intermediare. (A fi utilizat la răspunsul la întrebările 1, 6 și 7)

În calitate de instituție care reprezintă statul membru, ACIS va explora căi prin care evaluările intermediare pot contribui la Raportul Strategic. Pentru a asista la demararea pregătirilor instituționale și la planificarea următoarei perioade de programare, aceasta va pregăti de asemenea o notă oficială către Guvern, în care va sintetiza constatările relevante identificate în urma derulării evaluărilor. UCE va pregăti un raport de sinteză până la sfârșitul anului 2012. Pentru a încuraja utilizarea constatărilor identificate în urma evaluărilor derulate, ACIS va începe să creeze o bază comună de cunoștințe. (Relevant pentru întrebări, dar în special la întrebările 1, 2 și 3)

Lecții învățate în urma evaluărilor precedente

Pe parcursul și datorită evaluărilor din ultimii ani, atât evaluatorii precum și cei care autorizează evaluările au devenit mai experimentați. Este recomandat ca aceste experiențe să fie utilizate în evaluările intermediare.

Este importantă îmbunătățirea utilității evaluării. Cheia este ca întrebările de evaluare să fie formulate corect; evaluarea nu înseamnă repetarea celor anterioare. Întrebările de evaluare presupun existența actorilor interesați (alții decât unitatea de evaluare); unitatea de evaluare ar trebui „să vândă” întrebările de evaluare ca parte integrantă din formatul evaluării.

În efectuarea evaluării, este necesară o utilizare îmbunătățită a resurselor umane, atât în cazul Autorităților de Management, cât și în acela al consultanților. O bună comunicare cu echipa de evaluare este esențială pentru ca evaluarea să aibă succes. Pentru maximizarea succesului, livrarea raportului de evaluare trebuie estimată în mod realist. Programarea sarcinilor trebuie corelată cu rezultatele, respectând termenele pentru metodele aplicate și disponibilitatea datelor. Data limită pentru colectarea datelor și derularea analizei trebuie stabilită mai degrabă în rapoartele inițiale, decât în Termenii de Referință. Este necesară alocarea timpului necesar pentru discuțiile privind problemele întâmpinate, concluzii și recomandări.

Scopul acestui Ghid este să servească bunei desfășurări și coordonări a evaluărilor intermediare din cadrul Programelor Operaționale ca o bază pentru o înțelegere comună.

Întrebările de evaluare din Ghid definesc o listă minimă. Întrebările, metodele și datele urmând să fie precizate ulterior, dacă este posibil în procesul de proiectare și în termenii de referință. Întrebări adiționale pot fi adăugate atâ timp cât acest lucru nu devine copleșitor pentru evaluator. Cu toate acestea, întrebările omise vor fi motivate și discutate în cadrul reuniunilor GLE.