



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



INSTRUMENTE STRUCTURALE
2007-2013

Evaluarea: un instrument cheie pentru îmbunătățirea sistemului instrumentelor structurale

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FONDUL EUROPEAN DE DEZVOLTARE REGIONALĂ
PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Cuprins

PREFAȚĂ	3
INTERVENȚIILE STRUCTURALE: CONCENTRARE PE IMPACT	4
SPRIJIN PENTRU O AUTENTICĂ EGALITATE DE GEN	6
IDENTIFICAREA CELOR MAI BUNE MODALITĂȚI DE SUSȚINERE A IMM-URILOR	8
PAȘI CĂTRE O POLITICĂ DE CERCETARE-DEZVOLTARE EFICIENTĂ	10
EXAMINAREA ATENȚĂ A INTERVENȚIILOR PENTRU SIGURANȚA RUTIERĂ	12
APĂ POTABILĂ CURATĂ PENTRU TOȚI	14
UN CADRU COLABORATIV PENTRU EVALUARE.....	16
SPRIJIN PENTRU AFACERI REGIONALE ÎNTR-O ABORDARE ANTREPRENORIALĂ	18
ASISTENȚA TEHNICĂ PENTRU O GESTIONARE EFICACE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE.....	20
CREAREA UNUI SISTEM PROACTIV AL INSTRUMENTELOR STRUCTURALE.....	22
PERSPECTIVE PENTRU EVALUAREA INSTRUMENTELOR STRUCTURALE	24

Prefață

Uniunea Europeană a alocat României peste 19 miliarde euro, în perioada 2007-2013, prin Politica sa de Coeziune, în scopul reducerii disparităților economice și sociale dintre țara noastră și celelalte state membre. Pentru a accesa aceste fonduri, România a elaborat, într-un parteneriat larg, șapte Programe Operaționale, în conformitate cu prioritățile identificate prin Planul Național de Dezvoltare. Totodată, în anul 2011, a fost elaborat un Plan de Măsură Prioritare pentru îmbunătățirea absorbției, plan care se află în implementare.

Absorbția fondurilor europene nu trebuie să fie un scop în sine. Eforturile de accesare efectivă, în deplină corectitudine, a sumelor semnificative alocate de Uniunea Europeană trebuie să fie, în permanență, dublate de o atenție deosebită pentru rolul proiectelor implementate în reducerea sau chiar eliminarea problemelor structurale ale României. Prin urmare, este absolut necesară o evaluare calitativă și cantitativă a rezultatelor procesului de utilizare a Fondurilor Structurale și de Coeziune, care să stabilească impactul unor proiecte. De asemenea, evaluarea poate și trebuie să fie și un instrument de lucru pentru conceperea și

punerea în practică a unor viitoare proiecte care să țină cont de lecțiile învățate din experiența precedentă în domeniu.

Începând din 2009, Autoritățile de Management și ACIS au realizat evaluări intermediare ale Cadrului Strategic Național de Referință și ale Programelor Operaționale 2007-2013, în concordanță cu planurile multianuale de evaluare aprobate de comitetele de monitorizare. Evaluatorii au formulat concluzii și recomandări pentru a ajusta mecanismul de implementare și pentru a revizui anumite ținte inițiale, luând în considerare estimări ale efectelor crizei financiare și ale evoluției unor factori economici și sociali.

Comitetele de Monitorizare ar putea găsi în evaluare o importantă sursă de sprijin pentru sarcinile care le revin. Membrii comitetelor trebuie să cunoască beneficiile acestui instrument, să solicite examinarea unor aspecte cheie din viața programelor operaționale și să fie proactivi pentru dezbateră concluziilor și implementarea recomandărilor evaluărilor.

Broșura de față ilustrează aceste idei prin exemple concrete din diferite state membre ale Uniunii Europene. Materialul conține și trei studii de caz din România.

Intervențiile structurale: concentrare pe impact

Politica de Coeziune a contribuit semnificativ, până în prezent, la creșterea economică și a prosperității, promovând o dezvoltare echilibrată pe teritoriul Uniunii Europene. În perioada cuprinsă între anul 2000 și anul 2006, investițiile realizate:

- au ajutat la crearea unui număr estimat de 1,4 milioane de noi locuri de muncă, au sprijinit 230.000 de mici întreprinderi și 38.000 proiecte de cercetare,
- au oferit valoroase oportunități de instruire pentru milioane de femei, tineri, pentru cei cu statut vulnerabil în societate și pentru șomeri și au ajutat anual aproape 2 milioane de beneficiari de instruire să găsească un loc de muncă,
- au modernizat sistemele de transport, sprijinind construirea sau îmbunătățirea a 2.000 km de autostradă, 100.000 km de drumuri și 4.000 km de cale ferată și au ajutat la modernizarea a 31 de aeroporturi și 45 de

porturi maritime,

- au îmbunătățit condițiile de mediu pentru milioane de europeni, asigurând apă potabilă pentru 14 milioane de persoane și conectarea altor 20 de milioane de persoane la sisteme de tratare a apelor uzate.

Au fost acestea cele mai bune rezultate care s-ar fi putut obține? S-ar fi putut realiza mai mult? Cum se poate stabili impactul real al politicii?

Evaluarea este cea care ne ajută să găsim răspunsurile la aceste întrebări. Mai exact, evaluarea impactului implică două întrebări majore: 1 - dacă o anumită intervenție funcționează și 2 - din ce motive.

Evaluarea este aceea care furnizează dovezi cu privire la efectele politicii, ajutând, de asemenea, și la îmbunătățirea performanțelor acesteia, formulând lecții pentru a îmbunătăți elaborarea ulterioară de politici și furnizând teme de dezbatere pentru factorii de formulare a politicilor și alte părți interesate.

Implementarea corectă și eficientă a programelor Politicii de Coeziune este o provocare majoră pentru

toate administrațiile implicate, atât pentru "vechile", cât și pentru "noile" State Membre. Evaluarea ne poate ajuta să gestionăm unele incertitudini inevitabile, aferente situațiilor complexe. Este echivalentul unui parteneriat activ, bazat pe faptul că partenerii consideră evaluarea ca fiind un instrument de îmbunătățire a colaborării dintre ei și mai ales un sprijin pentru gândirea strategică.

Au fost stabilite parteneriate formale sub forma comitetelor de monitorizare, între autoritățile publice, partenerii sociali și reprezentanții societății civile. Existența acestor parteneriate contribuie la creșterea credibilității și utilității activității de evaluare.

Care este utilitatea evaluării?

- *Învățare* → Evaluările conduc la învățare în două moduri: prin implicare și prin colaborare. Învățarea se referă la ceea ce oamenii știu și la ceea ce trebuie să știe pentru a-și îndeplini cu succes îndatoririle. Procesul de învățare trebuie să-i implice pe toți partenerii și ar trebui să aibă loc în toate etapele ciclului de viață al evaluării;
- *Responsabilizare* → Evaluarea contribuie la demonstrarea răspunderii. O responsabilizare adecvată înseamnă elaborarea unor politici corecte. De asemenea, responsabilizarea trebuie să-i implice pe toți partenerii și să fie un proces continuu;
- *Explicare* → Evaluarea trebuie să explice de ce se întâmplă lucrurile. În acest fel, pot fi învățate lecții și pot fi îmbunătățite programele actuale și viitoare.

Sprijin pentru o autentică egalitate de gen în Polonia

Încorporarea dimensiunii egalității de șanse în politicile structurale reflectă nevoia de a reduce inegalitățile dintre femei și bărbați în ceea ce privește angajarea, instruirea, accesul la piața muncii și participarea la procesul de luare a deciziilor. În special Fondul Social European (FSE) este așteptat să contribuie la promovarea egalității dintre bărbați și femei.



Un studiu privind evaluarea impactului proiectelor co-finanțate prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea

Resurselor Umane în Polonia între anii 2004 și 2006, a evidențiat o eficacitate mai scăzută a sprijinului FSE pentru femeile aflate în șomaj, în comparație cu

bărbații aflați în aceeași situație. Această constatare a fost valabilă pentru majoritatea acțiunilor programului orientate către reprezentanții ambelor sexe. Efectul net a atras atenția în cazul acțiunilor menite să contracareze și să combată șomajul pe termen lung: femeile aflate în șomaj pe termen lung reușesc de trei ori mai puțin decât bărbații să-și găsească un loc de muncă în urma instruirii.

Pe măsura avansării analizei, rapoartele trimestriale și constatările fiind discutate în cadrul sistemului de evaluare și ulterior examinate în cadrul unor studii succesive, incluzând noul Program Operațional Capital Uman (PO CU) 2007-2013, a devenit clar faptul că:

- egalitatea de șanse dintre bărbați și femei a fost tratată mai degrabă superficial,
- activitățile proiectelor erau rareori însoțite de o analiză aprofundată a impactului asupra situației femeilor și bărbaților,
- egalitatea de gen era adeseori înțeleasă ca fiind cerința de a avea un număr egal de reprezentanți ai ambelor sexe ca participanți la activitățile proiectului,

- gradul de conștientizare cu privire la egalitatea de gen între bărbați și femei era scăzut, iar cunoștințele referitoare la demersurile concrete care puteau fi făcute erau insuficiente.

Comitetul de Monitorizare a adoptat câteva recomandări pentru a asigura accesul egal la activitățile proiectelor, atât pentru bărbați, cât și pentru femei.

Pentru a promova egalitatea de gen și pentru a crește gradul de conștientizare, a fost înființat și instruit un Grup de Lucru cu privire la Principiile Egalității de Șanse pentru Femei și Bărbați și a fost elaborată *Strategia cu privire la egalitatea de șanse pentru femei și bărbați în cadrul*

PO Capital Uman.

A fost elaborat un ghid, care a fost pus la dispoziția aplicanților, pentru a veni în sprijinul realizării unei analize adecvate a situației cu privire la femei și bărbați, precum și a analizei impactului asupra sexelor,

solicitate conform PO Capital Uman în cadrul fiecărei cereri de finanțare.

În evaluarea cererilor de finanțare sunt folosite acum câteva *standarde minime* și o listă de verificare, pentru a stabili conformitatea cu principiul egalității de gen.

Contractorii oricărui studiu de evaluare contractat de Autoritatea de Management a PO Capital Uman sunt solicitați să examineze

conformitatea cu principiul egalității de șanse.

Utilizarea evaluărilor

- crearea unui Grup de Lucru și a unei *Strategii privind egalitatea de șanse* pentru a crește nivelului de conștientizare,
- utilizarea unui standard minim și a unei liste de verificare pentru evaluarea cererilor de finanțare,
- elaborarea unui ghid pentru a sprijini beneficiarii pentru pregătirea analizei impactului asupra sexelor,
- solicitarea analizării conformității cu principiul egalității de șanse de către contractorii de studii de evaluare.

Identificarea celor mai bune modalități de susținere a IMM-urilor în Ungaria

Unul dintre cele mai importante obiective ale Planului Național de Dezvoltare a Ungariei 2004-2006 a fost acordarea de asistență întreprinderilor mici și mijlocii sub formă de finanțări nerambursabile prin Programul Operațional Competitivitate Economică. Aproape 3.500 de IMM-uri au accesat fonduri pentru a achiziționa diverse tipuri de active (corporale sau necorporale), sau pentru a construi puncte de lucru. Cele mai multe IMM-uri au achiziționat utilaje pentru a-și extinde producția.



Unii economiști au susținut că acest tip de asistență nu a contribuit la o dezvoltare mai rapidă și la o m a i b u n ă

performanță a întreprinderilor; dimpotrivă, ei au considerat că IMM-urile au acordat o mai mare atenție

obținerii de fonduri, decât elaborării și implementării unei strategii de dezvoltare, pentru a-și asigura o mai bună performanță pe piață.

Pentru a evalua impactul Programului Operațional Competitivitate Economică asupra investițiilor și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii care au solicitat finanțare, au fost realizate câteva analize asupra performanței IMM-urilor care au obținut (sau au solicitat) finanțare.

Analizele au condus la două concluzii principale:

- finanțările nerambursabile au generat investiții suplimentare pentru IMM-urile care au beneficiat de asistență, DAR
- investițiile suplimentare nu au condus la o creștere economică a regiunii mai rapidă (cel puțin nu pe termen scurt).

În 2007-2013, obiectivul principal al Programului Operațional Dezvoltare Economică din Ungaria este acela de a îmbunătăți factorii de creștere care pot servi drept fundament pentru creșterea continuă a economiei Ungariei.

Dezvoltarea unui mediu favorabil afacerilor (infrastructură economică de calitate adecvată, servicii de afaceri necesare pentru funcționarea eficientă a întreprinderilor, un nivel adecvat al tehnologiilor de informare și comunicare) este o condiție preliminară pentru creșterea continuă.

Asigurarea de sprijin investițional direct pentru IMM-uri rămâne relevantă, dar

intervenția care se așteaptă să contribuie cel mai mult la realizarea obiectivului programului, este dezvoltarea mediului de afaceri. La nivelul UE, evaluările ex-post cu privire la programele implementate în perioada 2000-2006 au confirmat că instrumentele directe (de ex. sprijin financiar, în

special finanțări nerambursabile și împrumuturi, dar și investiții de capital) au fost principala formă de asistență acordată întreprinderilor în multe state.

Ce a funcționat (și ce nu a funcționat)?

- finanțările nerambursabile au generat investiții suplimentare pentru IMM-urile care au beneficiat de asistență, DAR
- aceste investiții suplimentare nu au condus la o creștere mai rapidă (cel puțin nu pe termen scurt).

Tendența identificată prin aceste evaluări reflectă o trecere de la o strategie axată pe „restructurare și diversificare”, la strategii de mai mare amploare, cu un accent mai mare pe inovare și pe o gamă mai largă de instrumente.

Utilizarea instrumentelor indirecte (de ex. sprijin non-financiar, cum ar fi serviciile pentru afaceri, reducerea sarcinilor administrative, clusterelor, rețelele și transferul de cunoștințe) s-a extins considerabil în perioada analizată și este de așteptat să continue să crească.

Pași către o politică de cercetare-dezvoltare eficientă în Italia

Evaluarea ex-post a asistenței furnizate pentru cercetare, dezvoltare și inovare în Italia între anii 1994 și 1999 a relevat o implicare enormă din partea universităților, implementarea unor proiecte ample de cercetare, dar o implicare slabă din partea întreprinderilor mici, rezultate limitate, în special în proiectele de transfer de tehnologie. Evaluarea a recomandat creșterea atenției acordate eficacității și îmbunătățirea calității acțiunilor (sesiuni specifice ale Comitetului de Monitorizare, o mai mare importanță a evaluării, identificarea proiectelor de calitate, stabilirea clară a responsabilităților în cadrul administrației).

În perioada 2000-2006, investițiile italiene în Cercetare, Dezvoltare Tehnologică și Inovare (CDTI) au fost susținute în principal prin intermediul unui program național (care viza șapte regiuni din sud), și prin șapte programe regionale.

Studiile de evaluare realizate spre finalul perioadei de

programare caracterizau Italia ca fiind „o țară industrială avansată, cu un nivel scăzut al investițiilor private în C&D și în capitalul uman și cu o pondere limitată a serviciilor de înaltă tehnologie”.



regional. Acțiunile privind transferul de cunoștințe și tehnologie¹ se dovedeau a fi mai puțin eficiente și eficace decât fusese preconizat. Parteneriatele public-private păreau ineficiente. Potențialul activităților de cercetare și dezvoltare de a produce direct servicii cu înaltă valoare adăugată era subestimat.

¹ *Mixul de politici: transfer de cunoștințe și difuzarea tehnologiei, cercetare aplicativă și dezvoltare de produs, sprijin pentru crearea și dezvoltarea întreprinderilor inovatoare, îmbunătățirea capacităților de gestionare a politicilor de inovare și cunoaștere, un mediu propice inovării, poli și clustere inovative.*

Evaluatorii au recomandat divizarea clară a competențelor ca o condiție preliminară esențială pentru eficientizarea politicilor CDTI. Apoi, inițiativele cu privire la politici trebuiau calibrate conform potențialului CDTI al fiecărui grup de regiuni, acordând atenție investițiilor pentru stimularea cercetării aplicative și dezvoltării de produs, iar rolul factorilor cererii de CDTI (laboratoare de cercetare, universități etc.) trebuia regândit.

Documentele programatice aferente perioadei 2007-2013 au confirmat rezultatele evaluărilor și lecțiile învățate în perioada 2000-2006, în ceea ce privește divizarea competențelor între autoritățile naționale și regionale, continuarea

acțiunilor cu valoare strategică, selectivitatea în alocarea de resurse, impactul structural.

În prezent, Italia are un program național care vizează patru regiuni sudice și alte optsprezece programe care sprijină inovarea și competitivitatea la nivel regional. În particular, programul național alocă 68,6% din totalul fondurilor pentru stimularea cercetării și încurajarea inovării prin intermediul Proiectelor de Inovare Industrială. Până în anul 2015, 40% din cheltuielile aferente C&D ar trebui să fie efectuate în sectorul de afaceri, iar capacitatea privind cererile de brevet ar trebui să crească la 300%.

Cum să procedăm mai bine?

- printr-o separare clară a competențelor,
- prin alinierea politicii la potențialul CDTI al fiecărui grup de regiuni,
- prin furnizarea activităților de CDTI (laboratoare de cercetare, universități etc.) ar trebui considerați un sector productiv în sine.

Examinarea atentă a intervențiilor pentru siguranța rutieră în Polonia

În 2003, Polonia avea cea mai ridicată rată a mortalității din cauza accidentelor rutiere din Europa. La acea dată se înregistrau peste 2.000 de decese pe drumurile naționale, ceea ce însemna 36% din totalitatea deceselor din accidente rutiere, în ciuda faptului că drumurile naționale reprezentau numai 6% din totalul drumurilor. Și drumurile regionale și locale reprezentau scena multor accidente, soldate cu morți și răniți. Gravitatea accidentelor rutiere constituia, de asemenea, o problemă, rata de 11.4 decese la 100 de accidente fiind dintre cele mai mari din Europa.



Între anii 2004 și 2006, resurse substanțiale din cadrul Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR) au fost dedicate măsurilor referitoare la siguranța rutieră în cadrul Programului Operațional Sectorial Transport (POST) Axa Prioritară 2 (62.6% din fondurile totale ale programului, respectiv 64 din 84 proiecte ale POST).

Marea majoritate a resurselor FEDR pentru siguranța rutieră au fost investite în construcția și modernizarea drumurilor.

În ciuda investițiilor, progresele înregistrate în ceea ce privește reducerea mortalității și a numărului de răniți au fost limitate. O evaluare ex-post indică faptul că, deși Polonia a stabilit ținte de 30% și 20% pentru reducerea mortalității și, respectiv, a numărului de răniți, s-a ajuns la o scădere cu mai puțin de 4% în fiecare caz. În plus, poziția țării s-a înrăutățit comparativ cu alte State Membre ale Uniunii Europene: dacă, în 2003, numărul deceselor din Polonia era cu aproape 30% mai ridicat decât media UE, în 2006 ajunsese cu aproximativ 50% mai mare.

Existau patru motive principale pentru această situație:

- traficul a continuat să crească în mod constant, ceea ce a făcut dificilă reducerea accidentelor rutiere,
- deși resursele FEDR au fost disponibile încă din 2004, trebuiau să treacă mai mulți ani pentru ca rezultatele unor măsuri să se materializeze,

- În ciuda unui set echilibrat de măsuri adoptate în cadrul Strategiei Naționale pentru Siguranță Rutieră, investițiile au fost concentrate excesiv pe construirea și modernizarea drumurilor; în unele cazuri, este posibil ca starea îmbunătățită a drumurilor să fi încurajat creșterea vitezei de deplasare, care a condus la creșterea gravității accidentelor;
- s-a acordat atenție insuficientă îmbunătățirii comportamentului utilizatorilor drumurilor, atât prin educație, cât și printr-o mai bună aplicarea regulilor.

De ce nu a funcționat?

- traficul a continuat să crească în mod constant,
- unele măsuri au nevoie de timp pentru ca rezultatele lor să se materializeze,
- resursele au fost concentrate excesiv pe construirea și modernizarea drumurilor,
- s-a acordat o atenție insuficientă îmbunătățirii comportamentului utilizatorilor drumurilor.

În aceste condiții, evaluatorii au indicat cele mai importante două aspecte care trebuiau abordate în viitor: controlul vitezei și protejarea utilizatorilor vulnerabili ai drumurilor. În ceea ce privește controlul

vitezei, campaniile de sensibilizare ar putea fi mai eficiente decât reglementările cu privire la limitele de viteză. Măsurile viitoare referitoare la protejarea utilizatorilor vulnerabili ai drumurilor ar trebui să includă: îmbunătățirea infrastructurii rutiere, educație și instruire, consolidarea capacității poliției.

Monitorizarea ar trebui să se concentreze mai mult pe indicatorii de rezultat, decât pe realizările imediate, și ar trebui să reflecte provocările asociate comportamentului neadecvat al șoferilor. În plus, ar fi utilă o detaliere în funcție de modul de deplasare a victimelor accidentelor,

precum și informații cu privire la aplicarea reglementărilor, inclusiv numărul de persoane surprinse circulând cu viteză mare, raportat la totalul populației.

Apă potabilă curată pentru toți în Ungaria

Toate așezările din Ungaria aveau practic acces la sisteme de alimentare cu apă în anul 2003. Cu toate acestea, numai 58% din populație beneficia de apă potabilă de o calitate conformă cu standardele UE. Utilitățile din sectorul apei fuseseră transferate la nivel local (cu excepția a cinci companii regionale), în timp ce investitorii privați puteau deține un pachet minoritar de acțiuni în cadrul infrastructurii de apă. Dintre cei aproximativ 350 de operatori din sector, cei mai mari 24 acopereau 75% din teritoriul țării. Nu exista experiență ISPA în domeniul aprovizionării cu apă și nu existau investiții private în infrastructura principală.

Investițiile pentru îmbunătățirea calității apei potabile au fost finanțate în perioada 2004-2006 din Fondul European de Dezvoltare Regională și din Fondul de Coeziune. Schimbarea acviferului, modernizarea instalațiilor existente de tratare a apei și/sau construirea de noi instalații de alimentare au fost soluțiile tehnice eligibile pentru a beneficia de sprijin financiar. O importantă pondere a fondurilor a

fost utilizată pentru înlocuirea, extinderea și curățarea conductelor, precum și pentru creșterea capacității rezervoarelor.



La sfârșitul anului 2006, un raport de evaluare strategică releva faptul că 25% dintre locuitori

nu aveau acces la apa potabilă la standarde europene.

Pentru următoarea perioadă de programare, cea mai importantă provocare din punct de vedere instituțional părea să fie faptul că din ce în ce mai multe localități mici vor beneficia de intervențiile structurale. Având în vedere reducerea dimensiunii proiectelor, evaluatorii au recomandat anticiparea problemelor legate de capacitatea tehnică și de absorbție a beneficiarilor de către administrația centrală. În acest sens, trebuiau realizate câteva sarcini urgente, incluzând:

- o mai bună pregătire a proiectelor,
- îmbunătățirea capacității de absorbție la nivelul beneficiarilor,
- analiza suportabilității costurilor în cadrul procesului de planificare.

Evaluatorii au indicat ca fiind prioritară necesitatea îmbunătățirii capacității de producție. Reconstruirea rețelelor sau a facilităților de producție ar urma să fie finanțată din taxe, în conformitate cu teoria recuperării costurilor totale.

Programul Operațional Mediu și Energie 2007-2013 asimilează lecțiile învățate în perioada 2004-2006, incluzând o întreagă Axă Prioritară dedicată pregătirii

proiectelor (aproximativ 4% din fonduri), prin care poate fi acordat sprijin pentru pregătirea studiilor tehnice, financiare, economice și de mediu, precum și pentru pregătirea evaluărilor impactului asupra

mediului, a planurilor tehnice detaliate și a documentațiilor de atribuire.

Investițiile eligibile includ realizarea de tehnologii de tratare a apei, schimbarea acviferului, conectarea la alte sisteme de alimentare cu apă, sau o combinație a unor astfel de soluții. Reconstruirea sistemului de apă potabilă poate reprezenta o parte din investiție numai atunci când acest lucru este absolut

necesar pentru a asigura îmbunătățirea cu succes a calității apei potabile pe termen lung.

Ce este de făcut?

- acordarea priorității pentru creșterea capacităților de producție,
- o mai bună pregătire a proiectelor,
- îmbunătățirea capacității de absorbție a beneficiarilor,
- analiza suportabilității în cadrul procesului de planificare.

Un cadru colaborativ pentru evaluare în Italia

În mod tradițional, administrația publică din Italia a fost caracterizată printr-o abordare bazată pe legislație și printr-o preocupare mai mare pentru proceduri, decât pentru rezultate. La jumătatea anului 1998, când Departamentul pentru Dezvoltare și Politici de Coeziune Socială (DPS) și Unitatea sa de Evaluare au început să fie operaționale, situația Fondurilor Structurale din Italia nu era una favorabilă.



Evaluarea își avea originile în cadrul stabilit de Comisia Europeană și nu exista o reinterpretare

din partea Autorităților de Management.

Autoritățile contractante au solicitat evaluatorilor să răspundă în mod oficial unor întrebări pe care nu le împărțeau, de care nu aveau nevoie și în care nu

credeau. Inițial, strategia italiană pentru consolidarea cadrului evaluării a fost aceea de a porni de la cerințele Fondurilor Structurale. Au fost elaborate ghiduri la nivel național, menite să „traducă” și să integreze orientările oferite de Comisia Europeană, iar DPS a acordat sprijin în mod direct Autorităților de Management.

Principalul scop al ghidurilor naționale a fost acela de a asigura legitimitate nevoilor de evaluare proprii ale Autorităților de Management, pentru ca acestea să poată fi întâi definite, iar apoi, exprimate. De asemenea, ghidurile naționale au intenționat să creeze un spațiu propice creativității evaluatorilor, evitând recomandarea anumitor metode, în afară de accentul pus pe aspectele practice.

O inovare prezentată în primul ghid a fost aceea de a propune interacțiuni intense – atât în ceea ce privește metodele, cât și în ceea ce privește rezultatele – între Autoritatea de Management, evaluator, grupul de coordonare și alte părți interesate, în locul unei descrieri monotone a cadrului de evaluare.

Au fost desfășurate și activități de creare a capacității

de evaluare în cadrul administrațiilor. Au fost înființate unități de evaluare pentru a sprijini administrațiile centrale și regionale în îndeplinirea diferitelor sarcini, fiind încurajate să-și asume un rol activ în procesul de evaluare. Se presupunea că acestea trebuiau să acționeze ca omologi tehnici ai evaluatorilor și ca intermediari ai evaluării în cadrul administrațiilor.

Alte acțiuni au vizat

îmbunătățirea situației din piață și a disponibilității abilităților de evaluare.

Consolidarea capacității de evaluare prin eforturi asidue

- inițierea evaluărilor pornind de la nevoia de luare a deciziilor și de la aspecte subliniate în dezbaterile interne,
- stimularea interesului administrațiilor publice, al Autorităților de Management și al partenerilor sociali față de rezultatele evaluărilor,
- discutarea studiilor de evaluare în cadrul unor întâlniri și seminarii oficiale.

În ultimii ani, s-a sugerat necesitatea trecerii de la o abordare pur tehnică și sterilă, care rămânea separată de ciclul de politici, la un sistem în care evaluările sunt realizate în strânsă legătură cu procesul luării deciziilor și cu părțile interesate.

Sprijin pentru afaceri regionale într-o abordare antreprenorială în România

Pentru orice regiune este vitală existența unui mediu de afaceri dezvoltat în mod corespunzător, mai ales în condiții economice dificile, când sunt în joc crearea sau menținerea locurilor de muncă și accesul la finanțarea investițiilor. Evaluarea intermediară a Programului Operațional Regional (POR) realizată în România în anul 2009 a dezvăluit câteva limitări, precum și necesitatea unor analize suplimentare, în ceea ce privește implementarea priorităților și a proiectelor POR destinate mediului de afaceri, cum ar fi analiza detaliată a domeniilor care au ca țintă crearea de locuri de muncă și evaluarea rezultatelor proiectelor deja implementate.

Ca urmare, în anul 2010 a fost realizată o evaluare tematică vizând, printre altele, analiza eficacității implementării priorităților POR destinate dezvoltării mediului de afaceri regional, precum și formularea unor recomandări pentru atingerea obiectivelor specifice domeniului evaluat și pentru o mai bună

programare în perioada post-2013.

Evaluatorii au constatat existența în cadrul portofoliului a unei diversități de proiecte, în ceea ce privește mărimea, obiectul de activitate, complexitatea etc., reprezentând atât exemple de bună practică (cu referire la realizarea obiectivelor programului), dar și exemple de utilizare "oportunistă" a posibilităților de finanțare sau



proiecte cu o importanță redusă pentru regiune și, deci, cu un potențial scăzut de impact pozitiv și semnificativ.

Condițiile de solicitare a finanțării pentru parcurile industriale și incubatoarele de afaceri existente, deținute indirect de autoritățile publice locale, s-au dovedit a fi dificil de îndeplinit.

Există exemple de proiecte din anumite sub-sectoare de servicii sau din domeniul industrial care au creat mai multe locuri de muncă noi, comparativ cu altele, precum proiectele din sectorul medical, care însă au inclus activități cu valoare adăugată superioară și deci potențial mai durabile.

Evaluatorii au ajuns la concluzia că numărul mic de proiecte de infrastructură turistică inițiate de autoritățile publice locale și faptul că doar aproximativ 50% dintre proiectele din domeniul turismului sunt localizate în zone turistice consacrate sau în zone cu potențial

turistic nu ar putea genera un impact semnificativ al programului.

Provocări viitoare

- definirea unor criterii de eligibilitate mai relevante și revizuirea grilelor de evaluare, pentru a selecta proiecte cu impact pozitiv și semnificativ,
- stabilirea unor condiții de eligibilitate pentru structurile de sprijin pentru afaceri legate strict de definiția și de conceptul înființării acestora,
- diferențierea țintelor privind menținerea/crearea de noi locuri de muncă în cadrul schemelor de tip *de minimis*,
- furnizarea de asistență înainte de lansarea apelurilor și rafinarea criteriilor de selecție, pentru a asigura o calitate mai bună a turismului în zonele tradiționale.

În formularea recomandărilor, s-a acordat atenție impactului intervențiilor POR, asigurând astfel o bază pentru creșterea economică durabilă și ocuparea forței de muncă. Implementarea acestor recomandări va reprezenta un pas înainte în anii care vor urma, în vederea susținerii în mod tot mai eficace a dezvoltării mediului de afaceri regional, pe baza cunoașterii și a înțelegerii tot mai profunde a nevoilor și a oportunităților.

Asistența tehnică pentru o gestionare eficientă a instrumentelor structurale în România

Recesiunea economică a invalidat predicțiile și indicatorii macroeconomici de la momentul elaborării Programului Operațional Asistență Tehnică din România, însă programul rămâne în continuare relevant pentru toți beneficiarii și destul de amplu pentru a le adresa nevoile – a informat evaluarea intermediară a Programului Operațional Asistență Tehnică, realizată în anul 2010.

O problemă majoră cu care se confruntă numeroși beneficiari în timpul implementării proiectelor finanțate prin intermediul instrumentelor structurale în România vizează achizițiile publice, însă programul nu a contribuit în această privință. Actorii instituționali cheie (ANRMAR, UCVAP) nu se regăseau printre beneficiarii eligibili. Concluzia evaluării intermediare a Programului Operațional Asistență Tehnică a fost că asistența tehnică aferentă îmbunătățirii achizițiilor publice sau managementului schemelor pentru ajutor de stat poate fi implementată cu succes numai dacă sunt implicate instituțiile relevante. Pentru a rezolva situația,

programul ar trebui să includă, printre potențialii beneficiari, autoritățile publice relevante (Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice).



În plus, evaluatorii au identificat nevoia unei implicări proactive mai intense din partea Autorității de Management în ceea ce privește sprijinirea beneficiarilor actuali și potențiali pentru ca aceștia să depășească problemele legate de achiziții și de implementare și au recomandat elaborarea unui Manual de Implementare care să clarifice rolurile beneficiarilor în managementul proiectelor de

asistență tehnică și să furnizeze modele pentru toate documentele pe care beneficiarii trebuie să le prezinte.

S-a evidențiat faptul că Grupurile Tematice de Lucru sunt relevante pentru coordonarea și evitarea suprapunerilor și că acestea contribuie, la rândul lor, la realizarea unei mai bune coerențe între Asistența Tehnică și alte intervenții. S-a recomandat extinderea criteriilor acordării statutului de membru al Grupurilor de Lucru tematice, pentru a include și alte părți interesate relevante.

Provocări viitoare

- elaborarea unui Manual de Implementare care să clarifice rolurile beneficiarilor cu privire la managementul proiectelor de asistență tehnică,
- extinderea Grupurilor de Lucru la alte părți interesate cheie,
- elaborarea criteriilor și instrumentelor de monitorizare (evaluările tematice obișnuite) pentru intervențiile care sunt dificil de cuantificat.

Unele rezultate sunt deja vizibile în ceea ce privește implementarea recomandărilor formulate de către evaluatori. Un astfel de exemplu este proiectul care asigură *"Sprijin pentru factorii implicați în gestionarea instrumentelor structurale în vederea optimizării sistemului de achiziții publice"*, depus și aflat în curs de implementare de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, una dintre

instituțiile recent incluse în lista beneficiarilor potențiali ai Programului Operațional Asistență Tehnică.

Crearea unui sistem proactiv al Instrumentelor Structurale în România

Sistemul de management și implementare al Instrumentelor Structurale din România nu a reușit încă să dimensioneze sarcinile administrative legate de achizițiile publice și de managementul și controlul financiar în funcție de complexitatea intervențiilor, a proiectelor individuale și riscul de eroare și neplată aferent acestora, relevă o evaluare formativă a Cadrelor Strategice Naționale de Referință 2007-2013, inițiată de către Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale.

În plus, există tendința de supra-reglementare, impunând o arie de control de 100%, precum și multe niveluri de verificare. Costurile implicate de aceste verificări și controale, în ceea ce privește timpul și resursele umane, nu sunt întotdeauna adaptate riscurilor financiare și etice incumbate de punerea mai puțin perfectă în aplicare a regulilor și reglementărilor în vigoare.

O recomandare esențială formulată pentru

redresarea situației este aceea ca Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale și Autoritățile de Management să se asigure că demersurile administrative aferente implementării Instrumentelor Structurale sunt proporționale cu riscurile potențiale ale intervențiilor.

În acest sens, ar trebui adoptată o clasificare a intervențiilor (de exemplu, în *simple, normale, complexe*) în conformitate cu bugetul total al

acestora, cu complexitatea și riscurile aferente implementării și cu sustenabilitatea proiectului. Se impune redefinirea mecanismului de selecție a proiectelor, în conformitate cu această clasificare a intervențiilor.

Această abordare ar permite selecția proiectelor pentru intervențiile simple numai pe baza criteriilor de eligibilitate; apelurile obișnuite de proiecte s-ar



încadra la "intervenții normale" și ar implica nu doar criterii de eligibilitate, ci și criterii de selecție a proiectelor bazate pe punctaj; evaluările individuale bazate pe criterii stricte, prestabilite, s-ar aplica doar intervențiilor complexe.

În plus, s-a recomandat o examinare a opțiunilor, pe baza constatărilor evaluărilor intermediare ale Programelor Operaționale, privind realocarea de fonduri pentru a contracara efectele crizei

economice, capacitatea de absorbție existentă și estimată, precum și cererea de fonduri nerambursabile din partea potențialilor beneficiari.

Alte concluzii și recomandări ale evaluatorilor au vizat accelerarea proceselor de plăți, valorificarea efortului substanțial de instruire din ultimii zece ani, asigurarea coerenței dintre strategiile UE și politicile și programele naționale etc.

Provocări viitoare

- elaborarea unor măsuri sub forma unui sistem de recompense și sancțiuni cu privire la accelerarea proceselor de plată,
- stabilirea și implementarea unor politici de resurse umane pentru toate entitățile administrative la nivel central,
- asigurarea coerenței dintre strategiile Instrumentelor Structurale și politicile naționale în perioada de programare de după 2013, a programelor și măsurilor menite să sprijine dezvoltarea socio-economică.

Perspective pentru evaluarea instrumentelor structurale

Pentru perioada 2014+, Comisia Europeană dorește să încurajeze realizarea mai multor evaluări la nivel național și regional, care să examineze impactul intervențiilor Politicii de Coeziune asupra bunăstării cetățenilor, fie aceasta de natură economică, socială sau de mediu, sau o combinație a tuturor acestora.



Vor trebui stabilite ținte și indicatori de rezultat clari și măsurabili. Indicatorii trebuie să fie clar înțeleși, validați statistic, realiști, aflați într-o legătură

directă cu intervențiile politicii, colectați și comunicați cu promptitudine. Indicatorii și țintele trebuie să fie agreeate în discuțiile referitoare la documentele de programare. La aceștia se adaugă o serie de indicatori comuni tuturor statelor membre. În plus, prezentarea la timp a informațiilor complete și corecte cu privire la

indicatori și progresul în sensul atingerii țintelor agreeate va fi un aspect esențial al raportărilor anuale.

Evaluările ex-ante, pentru care responsabilitatea revine de regulă viitoarelor Autorități de Management, vor analiza câteva elemente pentru a îmbunătăți calitatea Programelor Operaționale:

- justificarea prioritățile tematice selectate,
- relevanța și claritatea indicatorilor de rezultat propuși,
- capacitatea administrativă privind managementul și implementarea programelor operaționale,
- calitatea sistemului de monitorizare și modul în care pot fi colectate datele necesare pentru evaluare.

În plus, evaluările ex-ante ar trebui să se concentreze pe îmbunătățirea elaborării programului, astfel încât instrumentele și stimulentele pentru atingerea obiectivelor și țintelor să poată fi monitorizate și evaluate în timpul implementării.

Se are în vedere introducerea planurilor obligatorii de evaluare și a evaluărilor sumative, precum și nevoia ca activitățile de evaluare să se concentreze mai mult pe efectele politicii. Scopul unui plan de evaluare ar fi acela de a îmbunătăți calitatea evaluărilor realizate în timpul perioadei de programare.

Comitetul de Monitorizare va revizui planul de evaluare o dată pe an și va adopta modificările necesare. Existența unui plan de evaluare nu ar exclude posibilitatea realizării unor evaluări ad-hoc.

Evaluările din timpul perioadei de programare ar trebui să urmeze planul de evaluare adoptat la începutul perioadei de programare, reflectând și adaptându-se la nevoile în schimbare ale fiecărui program.

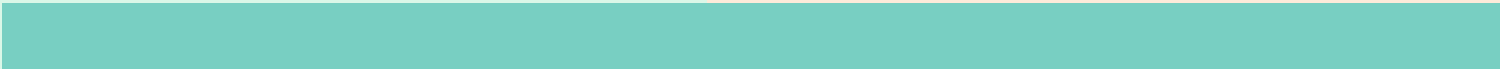
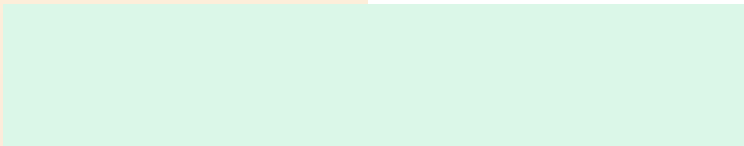
Evaluările implementării, realizate în sprijinul derulării unui program, se pot dovedi mai utile în etapele de început ale implementării.

Evaluările menite să evidențieze efectele priorităților și să examineze teoria schimbării vor fi mai degrabă realizate într-o etapă mai avansată. Acestea pot include o examinare a impacturilor unor intervenții similare dintr-o perioadă anterioară de programare.

Ar trebui ca fiecare prioritate să fie abordată cel puțin o dată în cadrul unei evaluări a impactului.

Scopul evaluărilor ex-post va fi acela de a oferi o viziune asupra perioadei de programare, în ansamblu. Ar trebui ca evaluările să poată prezenta ceea ce s-a realizat și să răspundă la întrebarea privind utilitatea programului.

Toate rezultatele evaluărilor ar trebuie făcute publice, de preferință prin intermediul internetului. Se recomandă elaborarea unor rezumate în limba engleză, pentru a permite schimbul de informații cu privire la evaluare, la nivel european.





***"Dezvoltarea capacității de evaluare a unităților de evaluare din cadrul
Autorităților de Management și ACIS"***

**Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională
prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013**

**Editor: Unitatea Centrală de Evaluare,
Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale**
www.evaluare-structurale.ro

Data publicării: Octombrie 2011

**Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu
poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.**