

Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020

Tema 3. Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon

Raport de evaluare final

Coordonator: Aurel Rizescu

Director de proiect: Anca Covaci

Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020 Contract nr. 266/19.09.2018

Raport de Evaluare - versiunea finală

Mai 2019

DISCLAIMER

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei evaluări independente efectuate de consorțiul SC Lattanzio Advisory SpA (Lider Asociere) și Lattanzio Monitoring & Evaluation SRL în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, România, în luna septembrie 2018. Opiniile exprimate aparțin consorțiului și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante, respectiv ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și nici ale Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional 2014 -2020.

Numele și adresa Beneficiarului:

MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE
ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
Str. Apolodor nr. 17, latura Nord
050741, București - 5, ROMÂNIA

Numele și adresa Consultanțului:

LATTANZIO ADVISORY SpA
Via Cimarosa 4, 20144, Milano, Italia
LATTANZIO MONITORING & EVALUATION Srl
Via Cimarosa 4, 20144, Milano, Italia

Echipa care a elaborat studiul:

Aurel Rizescu - Coordonator de proiect AP 3

Anca Daniela Covaci - Director de proiect

Cuprins

Lista tabelelor	3
Lista figurilor	4
Lista anexelor	4
Lista abrevierilor	5
SUMAR EXECUTIV	7
2. SITUAȚIA EXISTENTĂ (până la 31.12.2018)	12
3. ETAPELE STUDIULUI	15
A. Analiza literaturii de specialitate	15
B. Descrierea metodologiei și colectarea datelor	17
C. Limitări și constrângeri	20
4. ANALIZĂ ȘI INTERPRETARE	21
A. Analiza datelor colectate	22
B. Rezultatele analizei	32
B1. Analiza setului de indicatori	32
B2. Răspunsuri la întrebările de evaluare	36
B3. Analiza impactului la nivel regional	52
B4. Aspecte privind eficiența	55
B5. Apeluri în așteptare	56
B6. Recomandări pentru faza de evaluare finală	57
5. CONCLUZII, RECOMANDĂRI ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE	58

Lista tabelelor

Tabelul 1	Progresul înregistrat la nivelul AP3 și pe priorități de investiții, la 31.12.2018 ...	13
Tabelul 2	Numărul de proiecte contractate la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare pe fiecare dintre prioritățile de investiții (31.12.2018).	14
Tabelul 3	Prezentare generală a activităților de colectare a datelor efectuate în cursul evaluării intermediare	18
Tabelul 4	AP3 - Situație privind cererile de finanțare depuse până la 31.12.2018	23
Tabelul 5	Lista proiectelor selectate ca studii de caz	30
Tabelul 6	Legătura dintre rezultatele cheie ale întrebărilor de evaluare și concluzii	51
Tabelul 7	Axa 3 costuri/beneficii pentru fiecare PI (cost unitar pentru reducerea emisiilor de CO2 t echivalente)*	55
Tabelul 8	Legătura logică dintre arile de intervenție, concluzii și recomandări	59

Lista figurilor

Figura 1	Gradul de acoperire a alocării pe priorități de investiție (% din alocarea totală nerambursabilă).	24
Figura 2	Schița principalelor probleme care afectează fiecare fază principală a ciclului proiectului.....	62
Figura 3	Teoria schimbării.....	67

Lista anexelor

Anexa 1	Tabelele și diagramele utilizate în raport
Anexa 2	Ghiduri pentru interviuri cu beneficiarii și părțile interesate
Anexa 3	Lista persoanelor intervievate
Anexa 4	Sinteza interviurilor
Anexa 5	Document de lucru privind selectarea studiilor de caz (metodologie și lista studiilor de caz selectate)
Anexa 6	Documente aferente Focus Grupului cu beneficiarii finali (Minute, rezultatele chestionarului utilizat)
Anexa 7	Documente aferente Focus Grupului cu părțile interesate (Minuta)
Anexa 8	Documente aferente Focus Grupului cu părțile interesate (Minuta)
Anexa 9	Sondaj online - chestionar
Anexa 10	Sondaj online - analiza statistică a rezultatelor
Anexa 11	Sondaj gospodării - chestionar și analiza rezultatelor
Anexa 12	Lista documentelor consultate
Anexa 13	Interviuri studii de caz
Anexa 14	Bază de date (fișiere Excel, format electronic)
Anexa 15	Tabel corelare comentarii - mod de rezolvare

Lista abrevierilor

AC	Autoritate Contractantă
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională
AEM	Agenția Europeană de Mediu (EEA -European Environmental Agency)
AM	Autoritate de management
ANRE	Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei
AP	Axă Prioritară
AT	Asistență Tehnică
BEI	Banca Europeană de Investiții
BE POR	Biroul Evaluare Programul Operațional Regional
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
CCE	Comitet de Coordonare al Evaluării
CdS	Caiet de Sarcini
CE	Comisia Europeană
CL	Consiliul Local
CM	Comitet de Monitorizare
CSC	Cadrul Strategic Comun
CȘE	Comitet Științific al Evaluării
CTE	Cooperare Teritorială Europeană
DG	Directorat General
EE	Energie Eficientă
EnPC	Contractul de performanță energetică
ÎE	Întrebare de evaluare
ESIF sau Fonduri ESI	fonduri structurale și de investiții europene, și anume Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FG	Focus Grup
GES	Gaze cu efect de seră

IFI	Instituții Financiare Internaționale
INS	Institutul Național de Statistică
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
ÎE	Întrebare de evaluare
ÎES	Întrebare de evaluare suplimentară
PI	Prioritatea de Investiții
PIB	Produsul Intern Brut
PMUD	Planuri de Mobilitate Urbană Durabilă
PNAEE III 122/2015	Planul Național de Acțiune pentru Eficiența Energetică aprobat prin HG nr.
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PNDL	Programul Național de Dezvoltare Locală
PO	Program Operațional
POIM	Programul Operațional Infrastructură Mare
POR	Programul Operațional Regional
RI	Raport Inițial
SIDU	Strategie Integrată de Dezvoltare Urbană
SMIS	Sistem Integrat de Management al Informației
SUERD	Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării
TEP	Tone echivalent petrol
UAT	Unitate Administrativ Teritorială
UE	Uniunea Europeană

SUMAR EXECUTIV

În urma analizelor efectuate, echipa de evaluare a formulat o serie de concluzii și recomandări care pot fi utile în vederea adoptării unor decizii de management privind eventuale realocări, îmbunătățirii procesului de management general al axei, promovării progresului tehnic și financiar al operațiunilor, precum și efectuării unor ajustări în ceea ce privește obiectivele, prioritățile și activitățile eligibile selectate.

Pentru formularea recomandărilor am avut în vedere **două perspective cheie - ciclul de viață al proiectului și teoria schimbării bazată pe impact**, care sunt considerate printre cele mai potrivite metode pentru a interveni asupra îmbunătățirii implementării intervențiilor din fondurile europene.

1. Constatări

- Implementarea AP3 este satisfăcătoare din punct de vedere al capacității de lansare a apelurilor și alocării bugetului, dar întârziată în privința începerii lucrărilor în cadrul celor 408 proiecte contractate. Se constată realizări din punct de vedere al eficienței energetice, în principal în ceea ce privește clădirile (cu precădere cele rezidențiale), în timp ce intervențiile privind mobilitatea urbană durabilă și iluminatul stradal sunt încă întârziate;
- Deși rata progresului real în implementarea proiectelor este foarte scăzută (sub 4% din buget a fost cheltuit până acum), bugetul nerambursabil aferent proiectelor contractate până la sfârșitul anului 2018 înregistrează un nivel satisfăcător (38,7% din alocarea financiară la nivel de axă, comparabil cu progresul înregistrat la nivel european) și crește rapid, ținând cont de numărul proiectelor aflate încă în proces de contractare (283) și evaluare (427);
- În cei 5 ani rămași pentru contractarea și utilizarea fondurilor concluzia evaluatorului arată că este posibil să fie atins un nivel de absorbție de cel puțin 80% din alocare.
- Până la momentul prezentului raport, au fost finalizate 34 de proiecte în domeniul eficienței energetice în clădiri rezidențiale (PI 3.1.A). Investițiile în iluminatul stradal și în mobilitatea urbană au putut fi analizate doar prin prisma informațiilor din cererile de finanțare aferente proiectelor contractate;
- Intervențiile nu au atins încă efectele preconizate și potențiale (pot fi destul de mari în ceea ce privește economiile de energie și reducerea emisiilor de GES); numărul de gospodării cu o clasificare energetică îmbunătățită (în medie cu 40% față de situația ex-ante) este în creștere continuă, dar datele privind consumul real de energie al gospodăriilor din eșantionul testat indică tendințe mixte. Acesta poate fi determinat de o multitudine de motive, dar cu siguranță sugerează că este recomandabilă o acțiune intensă pentru creșterea conștientizării schimbării atitudinii față de utilizarea energiei în rândul consumatorilor finali;
- Este nevoie de îmbunătățirea abilităților resurselor umane implicate de la firmele responsabile cu realizarea lucrărilor, consultanții externi ai beneficiarilor, utilizatorii finali.
- Îmbunătățirea eficienței energetice urmare a reabilitării clădirilor rezidențiale și a investițiilor în iluminatul stradal este la nivelul standardelor europene (în la ambele tipuri de operațiuni s-a atins potențialul de reducere cu 50% a consumului de energie). Creșterea

eficienței în cazul reabilitării clădirilor publice este chiar mai mare (71%), dar aceasta este posibil să fie determinată de gradul ridicat de deteriorare al clădirilor înainte de intervenție;

- Din punct de vedere al eficacității (cost/tonă CO₂ echivalent), îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor prezintă cel mai bun raport cost/beneficiu pentru reduceri ale emisiilor de CO₂ (cost mediu de 2.939 €/tonă CO₂ echivalent pentru clădirile rezidențiale și 11.956 €/tonă CO₂ echivalent pentru clădirile publice). În plus, îmbunătățirile în acest sector au atins un nivel ridicat de standardizare, lucrările se desfășoară destul de lin, fără întârzieri sau probleme majore. Pe de altă parte, iluminatul stradal și intervențiile privind mobilitatea urbană prezintă un cost unitar mult mai ridicat pentru reducerea emisiilor de CO₂ (67.742 €/tonă CO₂ echivalent, respectiv 177.358 €/tonă CO₂ echivalent);
- **SMIS nu permite monitorizarea corespunzătoare a aspectelor cheie ale ciclului de viață al proiectului.** Pare mai degrabă orientat spre îndeplinirea cerințelor de raportare pentru UE decât pentru a furniza informații privind fiecare aspect-cheie al proiectului. Numărul de proiecte între rapoartele produse prin intermediul SMIS diferă, în multe cazuri, lipsesc datele referitoare la indicatorii țintă sau la indicatorii realizați și/ sau calitatea datelor care pot fi găsite în sistem nu pare adecvată. În plus, nu există informații disponibile cu privire la timpul necesar pentru a atinge anumite etape (de ex. finalizarea evaluării, semnarea contractului, începerea proiectului etc.). AM trebuie să primească un semnal clar de alertă în momentul unui blocaj în ciclul general al proiectului (de ex. se înregistrează timp mai îndelungat pentru implementarea unei proceduri).

2. Concluzii

- AP 3 răspunde nevoilor sociale, există un echilibru în alocarea fondurilor, un interes puternic față de apeluri și probleme limitate în implementarea intervențiilor. Rezultatele din cadrul celor patru priorități de investiții (PI) privind reducerea consumului de energie sunt comparabile cu standardele europene;
- **Este necesară accelerarea progresului general al axei:** pe ansamblu, progresul este limitat, iar eficacitatea diferitelor PI din punct de vedere al costului trebuie luată în considerare mai în detaliu. Ținând seama de întârzierea lansării primelor apeluri, aceasta poate determina întârzieri și în implementare. Astfel, un control al cheltuielilor efectuate până la sfârșitul anului 2019 poate oferi o estimare mai clară progreselor: dacă ritmul nu accelerează, AM ar trebui să ia în calcul redistribuirea fondurilor între regiuni și PI;
- **Există o nevoie strategică de simplificare a procedurilor pentru unele etape ale proiectului:** depunerea cererilor de finanțare, contractarea și raportarea se confruntă cu obstacole care încetinesc progresul axei în termeni tehnici și financiari. S-au consemnat durate lungi de timp (chiar mai mult de un an) pentru evaluarea cererilor de finanțare și contractarea pentru cele patru PI. În consecință, mare parte a documentelor trimise trebuie să actualizate sau revizuite, iar cheltuielile la nivelul axei sunt astfel limitate;
- Deși implementarea axei este întârziată, se poate afirma că experiența de implementare din primii doi ani (2017 și 2018) se va dovedi benefică mai ales pentru PI 3.1.C și 3.2. Acestea sunt domeniile în care inovațiile tehnologice și organizaționale se dezvoltă mai rapid, astfel următoarele apeluri ar putea promova propuneri mai inovatoare prin creșterea nivelului

criteriilor de selecție a calității. În termeni generali, aceste tipuri de intervenții ar putea fi în centrul atenției pentru următoarea perioadă de programare, împreună cu investițiile legate de actuala PI 3.1.B, unde cererea este încă foarte puternică. Pe de altă parte, intervențiile pentru economisirea energiei în clădirile rezidențiale ar putea fi punctul central al programului național actual de performanță energetică a clădirilor de locuințe, cu norme procedurale și de implementare mai ușoare comparativ cu cele actuale ale POR;

- Evaluare evidențiază problemele majore cu care se confruntă o mare parte a beneficiarilor în gestionarea proiectelor finanțate prin AP3. Unii dintre ei consideră că situația chiar s-a înrăutățit față de perioada precedentă de programare;
- Etapa de implementare nu pune probleme semnificative, potrivit beneficiarilor de finanțare;
- **Beneficiarii trebuie să se concentreze asupra operațiunilor cu valoare adăugată și să fie informați despre cele mai bune practici.** Deseori dedică mai mult timp pentru a rezolva probleme procedurale decât pentru a monitoriza în mod corespunzător implementarea proiectului, pentru a elabora noi propuneri și/ sau pentru a ține legătura cu utilizatorii;
- **Utilizatorii finali trebuie să fie implicați mai mult în ciclul proiectului.** Impactul real al fiecărei investiții AP 3 depinde, în mare măsură, de comportamentul utilizatorilor finali. Cu toate acestea, atenția acordată acestora până acum pare limitată;
- Nu se poate presupune că locatarii își vor schimba obiceiurile în ceea ce privește consumul de energie sau că cetățenii vor folosi noile mijloace de transport urban imediat ce vor deveni disponibile. Pentru acesta este necesar să se evalueze cu atenție gradul de conștientizare și disponibilitatea acestora de a se alătura noilor proiecte din Axa 3 cu excepția 3.1.C, al cărui rezultat final nu depinde de comportamentul utilizatorilor finali;
- **Este nevoie de susținerea adecvată a dimensiunii tehnice a sustenabilității.** Evaluarea a evidențiat pericolul ca în viitorul apropiat forța de muncă calificată să devină insuficientă. Această problemă potențială devine și mai gravă, ținând seama de faptul că AP3 se vizează utilizarea de materiale și tehnologii relativ noi pentru IMM-urile din țară. În plus, trebuie avut în vedere că în următorii 2-3 ani va fi finanțat un număr și mai mare de proiecte noi;
- De asemenea, asigurarea unei bune mentenanțe a tuturor intervențiilor efectuate va avea o importanță critică, ceea ce necesită disponibilitatea unei forțe de muncă calificate.

3. *Recomandări*

- Creșterea gradului de sinergie cu alte axe ale POR și între toate nivelurile administrative. Acordarea unei atenții sporite sinergiilor potențiale cu alte axe POR (de ex., AP2-Competitivitatea IMM-urilor, AP4 - Dezvoltarea urbană durabilă) de un nivel ierarhic superior se poate dovedi extrem de benefică pentru Axa 3. Dacă implementarea Axei 2 este reușită, disponibilitatea forței de muncă în zonele în care intervine Axa 3 poate crește; dacă în cadrul Axei 4 există proiecte valoroase, acesta poate oferi cazuri pilot și pentru noi propuneri în cadrul Axei 3. Se recomandă îmbunătățirea comunicării existente între toate nivelurile administrative: un răspuns venit în timp util la o clarificare poate susține în mare măsură succesul unei propuneri de proiect sau al implementării unui proiect.
- Scurtarea duratei etapelor de evaluare și contractare va facilita demararea proiectelor și va crește ritmul de absorbție a fondurilor alocate axei.

- Menținerea flexibilității în privința realocării între PI și îmbunătățirea procesului de monitorizare și evaluare a eficacității costurilor fiecărei investiții majore. Situația proiectelor depuse în regiuni este oarecum similară cu cea înregistrată în cadrul DMI 1.2 din POR 2007-2013, când tot cele trei regiuni din Sud au fost mai lente în accesarea fondurilor alocate în raport cu București care s-a dovedit extrem de activ. Astfel, sunt necesare mai multe acțiuni pe termen lung orientate pentru reducerea acestui dezechilibru. Fiecare PI prezintă probleme specifice și beneficii potențiale, deci evaluarea este mai dificilă. În acest sens, se recomandă ca AM să mențină un nivel ridicat de flexibilitate pentru gestionarea și eventual realocarea bugetului, luând în considerare ritmul de depunere/ contractare a proiectelor și a evoluției eficacității costurilor în fiecare intervenție la nivelul PI.
- Revizuirea repetată a documentelor aferente apelurilor după deschiderea acestora are un impact negativ asupra implementării AP, de ex. ghiduri, lista cheltuielilor eligibile etc. Deși acest tip de probleme poate apărea adesea în faza inițială a implementării unei axe, aceste situații ar trebui evitate în cazul viitoarelor apeluri.
- Un sistem de selecție pe două niveluri, așa cum deja procedează alte programe finanțate de UE poate reduce timpul necesar pentru evaluarea proiectelor și ar reduce gradul de încărcare al beneficiarilor, (de ex. programul LIFE). Aceasta presupune prezentarea inițială a unei fișe de proiect (max. 5-6 pagini) cu un set minim de date financiare. Doar cele mai bune fișe de proiect pot prezenta versiunea completă a cererii de finanțare. Această recomandare este valabilă în mod special pentru PI 3.2 (și parțial pentru 3.1.C), unde complexitatea pregătirii cererilor de finanțare este mai mare.
- Angajarea mai multor evaluatori ar reduce durata de evaluare a cererii de finanțare, ar asigura o abordare unitară a evaluării și verificarea în mod regulat a rezultatului evaluatorilor. (la sfârșitul anului 2018, raportul dintre numărul cererilor în așteptare și cel al proiectelor aprobate a fost de 170%);
- Creșterea nivelului pre-finanțării (în prezent 10% din valoarea eligibilă a proiectului), deși complexă (necesită modificarea OUG 40/2015), ar avea două avantaje: ar sprijini mai puternic beneficiarii la începutul proiectului; ar accelera progresul financiar general al operațiunilor. În prezent fondurile structurale UE permit 30% pre-finanțare beneficiarilor;
- Evitarea necesității reaprobării proiectelor de către consiliile locale dacă modificările nu schimbă substanțial abordarea și structura inițială și dacă rezultatele din punctul de vedere al eficienței energetice sunt îmbunătățite;
- Reducerea numărului de vizite la fața locului pe siturile proiectului înainte de semnarea contractelor cu AM;
- Simplificarea procedurilor de rambursare prin reducerea volumului de documente sau prin reducerea frecvenței cererilor de rambursare (de ex., de la 3 la 4 luni: cu menținerea sumelor rambursate anual s-ar reduce cu 25% sarcina administrativă a beneficiarilor).
- Este necesară armonizarea formatului modulelor din MySMIS pentru monitorizarea progresului proiectelor. Diferențele în termeni și formate utilizate sunt cauza volumului semnificativ de muncă pentru pregătirea și trimiterea documentației pentru rambursare. Un grup de lucru interdisciplinar ar putea facilita soluții într-un timp rezonabil scurt.

¹POR 2007-2013, DMI 1.2 - Sprijinirea investițiilor în eficiența energetică a blocurilor de locuințe

- Îmbunătățirea SMIS acordând atenție calității datelor și extinderea utilizării acestuia pentru obținerea documentelor de raportare. SMIS are potențialul să asiste AM în monitorizarea întregului ciclu de viață al proiectului, iar îmbunătățirile simple privind introducerea mai multor puncte de control pentru fiabilitatea datelor, calcularea unor indicatori de progres și indirecti (și a costurilor lor unitare) și o mai mare flexibilitate în crearea rapoartelor pot contribui foarte mult la managementul global al axei. Cealaltă schimbare benefică ar fi posibilitatea încărcării documentelor de raportare prin intermediul MySMIS, fără a le mai trimite la fiecare trei luni pe format de hârtie. Deși acesta este deja fezabil, încă nu s-a transformat într-o practică standard. De asemenea, o simplificare a fluxului de lucru curent, prin utilizarea a două sisteme paralele pentru monitorizarea progresul proiectelor (unul prin înregistrările păstrate de ADR - cu actualizări săptămânale către AM și alte informații cu date trasabile în SMIS) poate fi foarte util;
 - Susținerea formării profesionale, a actualizării cunoștințelor și a schimbului de bune practici în rândul personalului axei. Datorită întâzierii implementării proiectelor (cu excepția PI 3.1.A), identificarea celor mai bune practici s-a dovedit destul de dificilă. Se pot menționa două cazuri în regiunea NV:
 - înființarea unei platforme web de către ADR prin care beneficiarii prezintă și monitorizează proiectele;
 - organizarea unui set amplu și consistent de activități de sensibilizare și participare a beneficiarilor finali de către Primăria Turda în cadrul proiectului din PI3.2.
- Cu toate acestea, nu există o bază de date pentru exemplele pilot și niciun stimulent aparent/sistem pentru a detecta și testa acestea. Prin urmare, se recomandă inițierea unui program pentru a le identifica și evidențierea lor, facilitând astfel și schimbul de experiență (și soluții) între autoritățile mai avansate și cele mai puțin dezvoltate;
- Implementarea unor acțiuni de sensibilizare/ conștientizare a potențialilor beneficiari la nivelul tuturor PI. Contactarea și implicarea utilizatorilor finali ai proiectelor AP 3 pot avea loc în diverse etape: primul contact în timpul consultării strategiei și a planificării serviciilor care afectează cartierul și/ sau orașul în care trăiesc, ori pot fi implicați într-o etapă ulterioară, înainte de a decide ce tehnologie se va utiliza pentru îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor lor. Aspectul esențial este înțelegerea interesului lor asupra proiectelor și disponibilitatea de a îmbunătăți "amprenta asupra mediului".
 - În vederea durabilității intervențiilor POR, este extrem de util să se investească în creșterea gradului de conștientizare a utilizatorilor finali (locatari în cazul clădirilor rezidențiale și administratori de clădiri publice) prin diverse instrumente, cum ar fi organizarea de activități adaptate atât pentru administratori, cât și pentru proprietari, care par să fie suficient de sensibili față de preocuparea tot mai mare pentru aspectele de mediu.
 - Aceeși abordare se aplică și în sectorul mobilității urbane, care se bazează pe creșterea numărului de pasageri care folosesc transportul public. Dacă această schimbare preconizată a comportamentului părților interesate nu reușește să se materializeze, atunci și câștigurile inițiale, limitate în privința reducerilor de CO2, se pot dovedi prea optimiste.
 - Cooperarea cu fondurile FSE și alte fonduri naționale pentru furnizarea de forță de muncă de calitate. Îmbunătățirea calității medii a forței de muncă implicate în proiectele pe AP3 reprezintă cel de-al treilea pilon al implementării sale reușite, alături de îmbunătățirea calității personalului intern și de conștientizarea utilizatorilor finali. Este necesară o acțiune comună cu

MFE pentru a planifica instruirea și actualizarea abilităților adecvate. Într-o abordare similară, toate celelalte programe care sunt finanțate la nivel național și care operează pe teme similare ar trebui contactate și activate. În caz contrar, riscurile de a nu avea suficiente resurse umane pentru a finaliza activitățile finanțate vor deveni reale.

- La contractare a firmelor pentru implementarea lucrărilor, beneficiarii ar trebui să acorde mai multă atenție capacității acestora de a furniza servicii de mentenanță și după finalizarea lucrărilor. Aceasta poate fi o condiție suplimentară permanentă în caietele de sarcini.

În concluzie, claritatea apelurilor de propuneri de proiecte, ghidurile clare și stabile (fără revizuri repetate) și răspunsul rapid la solicitările de clarificare ale potențialilor beneficiari rămân extrem de importante pentru depunerea unui număr mare de cereri de finanțare de calitate. Simplificarea procedurilor de achiziție publică i-ar ajuta foarte mult pe beneficiari, cum și raționalizarea procedurilor actuale de raportare (de ex. formatul modulelor din MySMIS, frecvența rapoartelor etc.) ar fi foarte utilă. De asemenea, îmbunătățirea resurselor umane interne și externe și a comportamentului utilizatorilor finali sunt două priorități orizontale cheie pentru succesul POR.

2. SITUAȚIA EXISTENTĂ (până la 31.12.2018)

Scopul acestei evaluări intermediare a axei prioritare 3 a Programului Operațional Regional 2014-2020 din România a fost, în principal, de a evalua:

- dacă modul de implementare a axei conduce la atingerea obiectivelor stabilite în documentul de programare, respectiv creșterea eficienței energetice a clădirilor și reducerea emisiilor de CO2 în mediul urban;
- progresul înregistrat în implementarea axei (atât din punct de vedere tehnic cât și financiar);
- măsura în care au fost realizate efectele așteptate în ceea ce privește utilizarea energiei și a emisiilor de GES;
- ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi mai eficiente, și
- cât de sustenabile pot fi considerate intervențiile efectuate.

Axa prioritară 3 - Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon, acoperă două priorități de investiție, 3.1 și 3.2:

- **Prioritatea de investiții 3.1** - Sprijinirea eficienței energetice, a gestionării inteligente a energiei și a utilizării energiei din surse regenerabile în infrastructurile publice, inclusiv în clădirile publice și în sectorul locuințelor, Operațiunea A - Clădiri rezidențiale; Operațiunea B - Clădiri Publice; Operațiunea C - Iluminat Public;
- **Prioritatea de investiții 3.2** - Promovarea strategiilor de reducere a emisiilor de dioxid de carbon pentru toate tipurile de teritorii, în special pentru zonele urbane, inclusiv promovarea planurilor sustenabile de mobilitate urbană și a unor măsuri de adaptare relevante pentru atenuare.

Pentru perioada de programare 2014-2020, valoarea totală a alocării financiare la nivelul AP3 este de 8.038,3 milioane lei², reprezentând circa 20,6% din alocarea POR, din care alocarea FEDR este de 6.762,8 milioane lei. Distribuția alocării pe prioritățile de investiții este prezentată în tabelul 1 din Anexa 1 la acest raport.

Până la 31 decembrie 2018, informațiile colectate din SMIS au indicat că în cadrul AP3, au fost depuse **1.286 de cereri de finanțare**, corespunzând unui buget total nerambursabil de 11,2 miliarde lei. Dintre acestea, **408 proiecte au fost aprobate și contractate**, cu un buget total nerambursabil de 3,1 miliarde lei. **34 dintre contracte au fost finalizate**, toate pe prioritatea de investiții 3.1.A (eficiență energetică în clădirile rezidențiale). **Gradul de acoperire a alocării financiare nerambursabile prin bugetele contractate este de 38,7%, până la 31.12.2018 fiind efectuate plăți în valoare de 287,2 milioane lei, reprezentând circa 3,6% din alocarea totală la nivel de axă prioritară.** Progresul înregistrat la nivelul AP3 și pe priorități de investiții, la 31.12.2018 este prezentat în tabelul 1.

Tabelul 1 Progresul înregistrat la nivelul AP3 și pe priorități de investiții, la 31.12.2018

Nr. crt.	UM	Prioritatea de investiții				Total	
		3.1.A	3.1.B	3.1.C	3.2		
1	Alocare financiară la nivel de program	Mil. lei	2.459,56	2.251,5	457,66	2.869,55	8.038,27
2	Finanțare nerambursabilă solicitată prin CF depuse	Mil. lei	1.854,67	4.324,34	1.377,83	3.685,91	11.242,75
3	Finanțare nerambursabilă aprobată	Mil. lei	1.319,62	2.026,35	125,92	2.223,12	5.695,01
4	Finanțare nerambursabilă contractată	Mil. lei	865,83	1.478,36	64,81	703,87	3.112,87
5	Plăți efectuate către beneficiarii de finanțare	Mil. lei	277,7	8,97	0,0	0,5	287,17
6=2:1	Rata de accesare a programului	%	75,4%	192,1%	301,1%	128,4%	139,9%
7=3:2	Rata de aprobare	%	71,2%	46,9%	9,1%	60,3%	50,7%
8=4:3	Rata de procesare a contractelor	%	65,6%	73,0%	51,5%	31,7%	54,7%
9=5:4	Rata de procesare a plăților	%	32,1%	0,6%	0,0%	0,1%	9,2%
10=4:1	Finanțări contractate/Alocare financiară	%	35,2%	65,7%	14,2%	24,5%	38,7%
11=5:1	Rata de absorbție a plăților	%	11,3%	0,4%	0,0%	0,0%	3,6%

(curs inforeuro decembrie 2018: 1 Euro=4,6531 lei); Sursa: procesare proprie în baza datelor preluate din SMIS

Țintele intermediare stabilite pentru 2018 prin cadrul de performanță al POR au fost cu mult depășite în cazul regiunilor mai dezvoltate (București-Ilfov): 16.259 gospodării cu o clasificare mai bună a consumului de energie față de 1.000 programate, 441,4 mil. lei cheltuieli eligibile autorizate față de 94,8 mil. lei programat, 2 operațiuni contractate destinate transportului public și nemotorizat față de 1 programată. În cazul regiunilor mai puțin dezvoltate, doar indicatorul referitor la operațiunile contractate destinate transportului public și nemotorizat a fost îndeplinit (19 operațiuni față de 10 programate), în timp ce au fost realizate doar 84 de gospodării cu o clasificare mai bună a consumului de

²Curs inforeuro decembrie 2018, 1 Euro=4,6531 lei

energie față de 5.600 programate și cheltuielile eligibile autorizate au fost de doar 31,1 mil. lei față de 396,9 mil. lei programate (vezi tabelul 2 din Anexa 1 la raport).

Beneficiarii finanțării sunt autorități ale administrației publice și instituții publice. 70% din totalul de 163 beneficiari sunt unități administrativ teritoriale la nivel local (orașe și comune), contribuția acestora la bugetul total nerambursabil contractat fiind de 56,6%. Distribuția valorii contractate la nivel județean este destul de echilibrată, doar București (29,1%) și județul Cluj (14,0%) având o proporție relativ mai mare de proiecte contractate (a se vedea tabelul 3 din Anexa 1).

Lansarea apelurilor de proiecte s-a făcut cu o întârziere semnificativă determinată atât de aprobarea POR de către CE în iunie 2015 cât și de necesitatea pregătirii implementării programului. Astfel, primele apeluri pentru PI 3.1.A și 3.1.B au fost lansate la mai bine de doi ani de la începerea perioadei de programare, apelurile pentru PI 3.2 la trei ani și jumătate de la începerea perioadei de programare iar cele pentru PI 3.1.C după 4 ani (a se vedea figura 1 din Anexa 1). Perioada de deschidere a apelurilor a fost cuprinsă între 6 și 10 luni, cu excepția apelului SUERD pentru proiecte nefinalizate care a fost deschis doar 2 luni. Numărul de apeluri deschise simultan a fost mai ridicat la începutul anului 2018.

O privire de ansamblu a numărului de proiecte contractate la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare și pentru fiecare PI este prezentată în continuare (tabelul 2).

Tabelul 2 Numărul de proiecte contractate la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare pe fiecare dintre prioritățile de investiții (31.12.2018).

Regiune	Prioritatea de investiții 3.1.A		Prioritatea de investiții 3.1.B		Prioritatea de investiții 3.1.C		Prioritatea de investiții 3.2	
	Proiecte contractate	% Buget total nerambursabil contractat din total pe PI	Proiecte contractate	% Buget total nerambursabil contractat din total pe PI	Proiecte contractate	% Buget total nerambursabil contractat din total pe PI	Proiecte contractate	% Buget total nerambursabil contractat din total pe PI
1.Nord-Est	5	0,7%	39	21,4%	-	0,0%	0	0,0%
2.Sud-Est	5	0,7%	28	10,3%	-	0,0%	0	0,0%
3.Sud Muntenia	2	0,2%	10	4,2%	-	0,0%	0	0,0%
4.Sud-Vest Oltenia	11	4,4%	26	6,5%	-	0,0%	0	0,0%
5.Vest	14	2,8%	33	12,5%	-	0,0%	0	0,0%
6.Nord-Vest	18	5,3%	48	24,8%	3	100,0%	19	76,5%
7.Centru	3	1,0%	50	18,0%	-	0,0%	0	0,0%
8.București-Ilfov	84	85,0%	8	2,3%	-	0,0%	2	23,5%
ITI	0	0,0%	0	0,0%	-	0,0%	0	0,0%
SUERD	0	0,0%	0	0,0%	-	0,0%	0	0,0%
Total număr proiecte	142	100,0%	242	100,0%	3	100,0%	21	100,0%
Buget total nerambursabil contractat mil. Lei	865,83		1.478,36		64,81		703,87	

Sursa: procesare proprie în baza datelor preluate din SMIS

3. ETAPELE STUDIULUI

Această secțiune arată pașii logici întreprinși de echipă pentru a îndeplini sarcinile solicitate în contract.

În mod particular, secțiunea ilustrează următoarele detalii:

- Analiza literaturii de specialitate;
- Identificarea, colectarea, analizarea și validarea datelor;
- Testarea și adaptarea logicii de intervenție și descrierea metodologiei sale;
- Limitări și probleme întâlnite, precum și măsuri luate pentru depășirea lor.

A. Analiza literaturii de specialitate

Echipa de evaluare a efectuat o analiză a literaturii existente privind efectele politicilor referitoare la reducerea emisiilor de CO₂. În acest scop, au fost analizate documente relevante în funcție de diferitele priorități de investiții din care s-au extras următoarele concluzii:

În ceea ce privește PI 3.1 "Sprijinirea eficienței energetice, gestionarea inteligentă a energiei și utilizarea energiei regenerabile în infrastructurile publice, inclusiv clădirile publice și locuințele", echipa de evaluare a analizat literatura privind operațiunile A (Clădiri rezidențiale) și B (clădirile publice). Țările UE au convenit asupra unui nou cadru pentru politica privind clima și energia, care definește obiectivele pentru 2020 și 2030. Obiectivele pentru anul 2030 sunt: reducerea cu 40% a emisiilor de gaze cu efect de seră, comparativ cu nivelurile din 1990, cel puțin o pondere de 27% a consumului de energie regenerabilă și cel puțin 27% economii de energie în comparație cu scenariul actual (Comisia Europeană, 2014).

În acest sens, cercetarea efectuată de Institutului de Performanță în Construcții din Europa³ (2011) afirmă că investiția în eficiența energetică este cea mai convenabilă modalitate de reducere a emisiilor de dioxid de carbon, iar 30% din economiile de energie ar putea fi obținute din investițiile în renovarea energetică a clădirilor în UE 2020. Prin urmare, statele membre au fost invitate să promoveze investițiile în eficiența energetică a clădirilor și, de asemenea, să promoveze transformarea clădirilor vechi în clădiri cu performanțe energetice ridicate și cu utilizarea de surse regenerabile de energie. În consecință, multe state și regiuni au inclus acțiuni specifice pentru promovarea eficienței energetice în clădiri și orașe, ca instrument esențial pentru progresul către o economie cu emisii reduse de carbon⁴.

³"Clădirile Europei sub microscop: o revizuire a performanței energetice a clădirilor la nivel de țară". Bruxelles, 2011. Din http://bpie.eu/wp-content/uploads/2015/10/HR_EU_B_under_microscope_study.pdf

⁴Printre cele mai recente exemple putem evidenția următoarele POR 2014/2020: Regiunea Friuli Venezia Giulia (Italia): Axa III, acțiunea 3.1- Promovarea eco-eficienței și reducerea consumului de energie primară în clădirile publice, monitorizarea și optimizarea consumului de energie "clădiri inteligente"); Regiunea Lombardia (Italia): Axa 4- Investiții prioritare 4c - Sprijinirea eficienței energetice, utilizarea inteligentă a energiei în clădirile publice și rezidențiale. Obiectiv specific 4c.1: reducerea consumului de energie în clădirile publice și integrarea surselor regenerabile de energie; Regiunea Emilia Romagna (Italia) - Axa 4 - Promovarea unei economii de carbon cu emisii reduse de carbon pe teritoriul și în sectorul de producție; Bulgaria: POR include priorități de investiții 3.1 "Energie, tehnologie și eficiență energetică" în cadrul axei prioritare 3: "Eficiența energetică și a resurselor", în conformitate cu obiectivul tematic 4 "Sprijin pentru transferul către o economie cu emisii reduse de carbon în toate sectoarele"; În plus, Ungaria a inclus Axa 5 în POR 2007-2013, o axă dedicată utilizării eficienței energetice, al cărei principal

Din analiza literaturii s-a constatat că eficiența energetică poate avea o serie de beneficii pentru familii, întreprinderi și societate în general. Unele dintre aceste beneficii pot fi cuantificabile din punct de vedere economic, în timp ce altele, cum ar fi beneficiile energetice pentru sănătate sau siguranță, sunt mai greu de măsurat.

În studiile de specialitate este din ce în ce mai mult recunoscut potențialul investițiilor în eficiența energetică în sectorul construcțiilor. Astfel, o serie de articole analizează corelația dintre prețurile energiei și/sau investițiile în eficiența energetică și consumul de energie⁵. Alți autori au observat efectele investițiilor asupra eficienței energetice din punct de vedere al mediului⁶.

Un alt grup de cercetători recunoaște potențialul economic al eficienței investițiilor în energie și îl analizează dintr-o perspectivă privată și/sau publică, susținând că beneficiile pentru persoane fizice, familii și întreprinderi provin din îmbunătățirea calității vieții și a sănătății, din creșterea venitului disponibil și din creșterea eficienței din punct de vedere al ofertei (accesibilitatea și accesul la energie). Investițiile în eficiența energetică aude asemenea efecte asupra performanței diferitelor sectoare ale economiei (industrie, transporturi, servicii etc.).

Analizei impactului asupra ocupării forței de muncă i s-a acordat o atenție deosebită în perioada de după criza financiară din 2008, când crearea de locuri de muncă a devenit un subiect important pentru susținerea unor astfel de programe în țările UE.

Cu toate acestea, alături de efectele pozitive, în literatura de specialitate este menționată și problema efectelor de recul/rebound⁷ (Ryan și Campbell, 2014 și alții), care reduc beneficiile și trebuie să fie luate în considerare la estimarea impactului economic.

Din analiza literaturii s-a constatat, de asemenea, că producerea și instalarea de echipamente și materiale eficiente din punct de vedere energetic reprezintă o activitate relativ intensă, ce are potențialul de a spori piețele forței de muncă locale. Cu toate acestea, competențele necesare sunt adesea destul de specifice, astfel încât poate fi loc pentru o intervenție activă în furnizarea de formare pentru forța de muncă locală.

În cele din urmă, este interesant de remarcat faptul că există studii care raportează creșteri ale valorii construcțiilor și chiriilor ca rezultat al îmbunătățirii eficienței energetice.

În ceea ce privește Operațiunea 3.1.C și Prioritatea de Investiții 3.2, analiza a vizat, în principal, identificarea eventualelor tendințe și practici existente în alte regiuni din UE, care pot fi un punct de referință pentru analize comparative.

În acest sens, în cazul Operațiunii 3.1.C (Iluminat public) echipa a analizat:

- proiectul Streetlight-EPC;
- proiectul SIMPLA;
- ghidul privind găsirea unui model de finanțare adecvat pentru investițiile în iluminatul public.

obiectiv a fost de a contribui la reducerea anuală de 1% a consumului de energie, în conformitate cu Planul de acțiune pentru îmbunătățirea energiei în Comunitatea Europeană.

⁵de exemplu, Burman, Mumovic și Kimpian, 2014, Hamilton, Steadman, Bruhns, Summerfield și Lowe, 2013

⁶Germani, Landi, Rossi, 2015, Konstantinou & amp, Knaack, 2011, Nemry et al., 2010, Power 2008

⁷Efectul de recul/revenire este, în cazul nostru, tendința utilizatorilor finali de a contracta cu un comportament mai risipitor economiile potențial disponibile ca urmare a îmbunătățirilor în materie de eficiență energetică.

În mod similar, pentru **PI 3.2 Promovarea strategiilor de reducere a emisiilor de carbon pentru toate tipurile de teritorii, în special pentru zonele urbane, inclusiv promovarea planurilor de mobilitate urbană durabilă și a măsurilor de atenuare**, echipa de evaluare a analizat multe rapoarte și studii de caz, printre care *"Origini pentru Urbact după 2020", "Foaie de parcurs pentru Evaluarea Urbană H.D. Hartmann și Mobilitatea urbană durabilă: politica, practica și soluțiile europene" Uniunea Europeană, 2017.*

Ambele studii evidențiază faptul că, datorită activităților economice extinse din zonele urbane, multe orașe europene se confruntă cu multiple probleme legate de sau cauzate de transport și trafic. Congestionarea traficului, poluarea aerului, siguranța și poluarea fonică sunt exemple de probleme comune în orașele europene. Pe lângă impactul direct al traficului, transportul urban afectează, de asemenea, dezvoltarea socială, excluziunea socială și accesibilitatea persoanelor cu mobilitate redusă. Nevoia de transport durabil este recunoscută din ce în ce mai mult și i se acordă din ce în ce mai multă atenție. Orașele europene se confruntă cu provocarea de a îmbunătăți mobilitatea, de a asigura accesibilitatea și de a crea sisteme de transport de înaltă calitate și eficiente, reducând, în același timp, congestionarea traficului, poluarea și accidentele. Transportul este esențial pentru creșterea economică și bunăstare, precum și pentru calitatea vieții în zonele urbane, în ceea ce privește promovarea coeziunii sociale, abordarea problemelor de sănătate și adaptarea la evoluțiile demografice.

De asemenea, am analizat raportul de evaluare pentru POR din perioada de programare anterioară (2007-2013), unde a fost inclusă o măsură similară PI 3.1A/B (DMI 1.2 "Sprijinirea investițiilor în eficiența energetică a blocurilor de locuințe") și a fost menționată o altă măsură, parțial similară cu actuala PI 3.2, POS CCE, DMI 4.1 "Energie eficientă și durabilă (îmbunătățirea eficienței energetice și a sustenabilității mediului în sistemul energetic)".

Evaluarea finală pentru prima măsură a concluzionat că a reușit să atingă aproximativ 79% din ținta așteptată în ceea ce privește numărul de blocuri implicate, dar numai 10% în ceea ce privește reducerea energiei. București-Ilfov a fost în mare măsură regiunea în care au fost aprobate mai multe proiecte, în timp ce nord-estul și cele trei regiuni din sud au rămas în urmă.

B. Descrierea metodologiei și colectarea datelor

Abordarea metodologică urmărește realizarea unei analize a **impactului** bazată pe teoria schimbării, în care între nevoi, activități, schimbări și actorii potențiali există legături strânse.

Această evaluare este axată, în același timp, pe analiza întregului ciclu de viață al proiectului în fazele sale cheie (pregătirea cererii de finanțare, faza de contractare, faza de implementare, monitorizarea și raportarea). Din această perspectivă, analiza noastră s-a concentrat mai ales pe **întrebarea "De ce și cum funcționează intervențiile?"**, acordând atenție deosebită cuprinderii în analiză a tuturor actorilor implicați în fiecare etapă din ciclul de viață al proiectului. În acest sens, am încercat să păstrăm un echilibru între conformare și o abordare a evaluării pe bază de nevoi.

Celălalt factor relevant pe care trebuie să-l luăm în considerare a fost întârzierea în implementarea axei: s-a știut că gama de date privind proiectele finalizate și impacturile care decurg din acestea va fi limitată. În consecință, am dezvoltat un sistem de activități de colectare

a datelor calitative, pentru a contacta diferite părți interesate cu privire la aceleași aspecte esențiale (de ex. impactul proiectului, sugestii de îmbunătățire a performanței, comportamentul utilizatorilor finali etc.).

În cele din urmă, pe parcursul activității de colectare a datelor, am urmărit câteva reguli fundamentale activității de evaluare:

- am păstrat o abordare integrată și consecventă (ghidată de teoria schimbării și de ciclul de viață al proiectului);
- am stabilit obiective clare (Întrebări de Evaluare) și un set clar de indicatori;
- am încercat să asigurăm o triangulare intensivă a diferitelor date și informații pe care le-am utilizat. În acest sens, subliniem în tabelele 4, 5 și 6 din Anexa 1 cele mai importante legături dintre fiecare activitate de evaluare, Întrebările de Evaluare și cei mai relevanți actori implicați în procesul de evaluare. Beneficiile acestei abordări de triangulare sunt prezentate în tabelul 4 din Anexa 1 la raportul de evaluare, în care prezentăm legătura dintre fiecare întrebare de evaluare și diferitele etape de evaluare întreprinse. Astfel, am evidențiat inconsecvențele în progres și tendințe, percepțiile diferite ale celor mai frecvente probleme în diferite etape ale ciclului de viață al proiectului și am obținut informații utile pentru a furniza recomandări finale, testate de diferiți actori;
- am avut grijă să oferim o evaluare și o opinie independentă în toate activitățile noastre.

Colectarea datelor cantitative și calitative a fost efectuată prin utilizarea metodelor prezentate în tabelul următor. Suplimentar, am adăugat o nouă activitate bazată pe metoda calitativă: chestionarul pentru utilizatorii finali din Sectorul 3 din București, mulțumită sprijinului acordat de Primărie, având în vedere numărul semnificativ de proiecte finalizate pe prioritatea de investiții 3.1.A (**33 de proiecte finalizate la data efectuării prezentului studiu**). Tabelul următor prezintă tipul de activitate, perioada de implementare, tipul de date, sursa datelor, motivul utilizării datelor și alte note-cheie relevante pentru fiecare activitate de colectare a datelor.

Tabelul 3 Prezentare generală a activităților de colectare a datelor efectuate în cursul evaluării intermediare

Tip de activitate	Perioadă de implementare	Tipul de date	Sursa datelor	Principalul motiv pentru utilizarea datelor	Note
Culegere date tehnice și financiare	Oct. - Mar.2019	CN*	Rapoarte extrase din SMIS, data de referință 31.12.2018	Monitorizarea progresului financiar și tehnic până la 31.12.2018	1286 de cereri de finanțare
Culegere date din rapoarte finale ale proiectelor încheiate	Nov. - Mar.2019	CN	Proiecte POR (PI 3.1.A)	Obținerea de date pentru indicatorii de rezultat și de realizare	Extrase din 33 de rapoarte finale
Culegere date despre utilizarea	Ian. - Feb.2019	CN	Compania RADET	Pentru a verifica modificările în modul de utilizare	Utilizarea energiei termice

Tip de activitate	Perioadă de implementare	Tipul de date	Sursa datelor	Principalul motiv pentru utilizarea datelor	Note
actuală a energiei termice				a energiei post-proiect	
Culegere date din Certificatele de performanță energetică	Ian.2019	CN	Certificate de Performanță Energetică, proiecte completate (3.1.A)	Pentru a verifica îmbunătățirile în eficiență energetică și potențialele îmbunătățiri în utilizarea energiei	204 clădiri în sectorul 3- București la care lucrările de reabilitare termică au fost finalizate
Culegere date din cererile de finanțare aprobate	Feb.2019	CN	Proiecte POR (PI 3.1.B, PI 3.1.C, PI 3.2)	Pentru a estima indicatori-cheie de progres și rezultate	Au fost analizate în total 39 de cereri de finanțare
Sondaj online pentru beneficiari	Din 11.01.2019 până în 01.02.2019	CN, CL **	Autorități Publice, beneficiari ai PI 3.1A și PI 3.1B	Pentru a evalua ciclul de viață al proiectului și pentru a identifica problemele critice	62 de răspunsuri la cele 135 de chestionare transmise beneficiarilor de finanțare prin PI 3.1.A și 3.1.B (Anexa 10)
Interviuri directe	Ian. - Feb.2019	CL	8 Autorități Publice	Pentru a evalua ciclul de viață al proiectului și pentru a identifica problemele critice	Sectorul 3 București, ADR Nord-Est, CL Sibiu, ADR Nord-Vest, CL Turda, CL Zalău, CL Carei, ADR Sud-Vest Oltenia, CL Isaccea
Sondaj pentru utilizatorii finali	15.01.2019 - 05.02./2019	CL	București - Sector 3	Pentru a analiza modificările în utilizarea energiei	Chestionarele au fost distribuite cu sprijinul Primăriei Sectorului 3 și a administratorilor asociațiilor de proprietari, fiind returnate 496 chestionare completate de la o populație formată din 16.259 gospodării (3%)
Focus Grup cu utilizatori finali	05.02.2019	CL	Administratori ai clădirilor - reprezentanți ai proprietarilor de locuințe din	Pentru a analiza modificările în utilizarea energiei și pentru a afla informații despre	9 participanți

Tip de activitate	Perioadă de implementare	Tipul de date	Sursa datelor	Principalul motiv pentru utilizarea datelor	Note
			blocurile reabilitate	alte schimbări de mediu	
Primul FG cu Experți	12.02.2019	CL	Focus grup cu experți	Pentru a valida datele obținute și pentru a selecta studiile de caz	6 participanți
Studii de caz	Mar.2019	CL	4 Autorități Publice	Pentru a evalua ciclul de viață al proiectului și pentru a identifica problemele critice	Galați, Carei, Petrița, Turda
Al doilea FG cu Experți	07.03.19	CL	Focus grup cu experți	Pentru a clasifica posibile scenarii pentru viitorul POR și pentru a identifica potențialele îmbunătățiri	6 participanți

*CN - cantitativ; **CL - Calitativ

Pentru toate activitățile enumerate mai sus au fost necesare contacte preliminare cu părțile interesate cheie și beneficiarii (Primăriile, ADR-urile, autoritățile publice locale, instituțiile publice), pentru a le informa în mod corespunzător și a obține cele mai bune date de evaluare. Datele colectate au permis definirea tuturor indicatorilor necesari pentru rezultate.

În ceea ce privește scara priorităților obligate, această metodă a fost utilizată în procesul de selecție a studiilor de caz în primul Focus Group cu experți.

C. Limitări și constrângeri

Trebuie să subliniem două observații generale privind principalele limitări și constrângeri legate de colectarea datelor:

- Axa 3 este cea mai mare axă a POR 2014-2020 în ceea ce privește alocarea bugetară. Aceasta înseamnă că numărul total al proiectelor și al propunerilor este unul dintre cele mai ridicate în cadrul programului, prin urmare analiza și elaborarea datelor SMIS necesită o perioadă mai mare de timp;
- Evaluabilitatea anumitor date s-a dovedit a fi mai dificilă decât s-a prevăzut inițial, deoarece datele disponibile în SMIS nu sunt întotdeauna complete, detaliate și/sau coerente. Așa s-a întâmplat, de exemplu, în cazul diferențelor întâlnite între numărul de proiecte înregistrate în diferite rapoarte SMIS și în cazul datelor lipsă sau incoerente pentru valorile țintă ale anumitor indicatori.

Ca urmare a observațiilor de mai sus, am fost necesar să extindem domeniul și gama de instrumente de evaluare calitativă utilizate.

Date cantitative:

Așa cum am menționat deja, axa înregistrează o implementare întârziată, în special în ceea ce privește PI 3.1.C și 3.2. Acest lucru înseamnă că am putut colecta date din proiecte finalizate numai pentru PI 3.1.A (eficiența energetică în clădirile rezidențiale), în timp ce pentru toate celelalte PI a trebuit să consultăm propunerile de proiecte aprobate (și, prin urmare, să petrecem mai mult timp pentru a identifica și recupera datele specifice pe care le căutam - de ex. date referitoare la reducerea consumului de energie și a emisiilor de CO₂).

În ceea ce privește utilizarea reală a energiei de către utilizatorii finali, am planificat inițial să obținem date privind consumul de energie electrică de la compania ELCEN SA, însă acest lucru nu s-a dovedit fezabil din cauza perioadei dificile de tranziție cu care se confruntă compania. De asemenea, obținerea datelor despre energia termică de la compania RADET a necesitat mai multe încercări și așteptări.

Date calitative:

Proiectarea sondajului a depins de disponibilitatea efectivă a respondenților potențiali. În cazul sondajului adresat administratorilor asociațiilor de proprietari și locatarilor, ne-a fost oferită asistența Primăriei Sector 3, dar nu am putut selecta fiecare administrator sau familie. În acest caz am organizat și un Focus Grup cu beneficiarii finali ai intervenției pentru a obține date despre utilizarea energiei termice pentru a ne susține evaluarea.

De asemenea, am organizat două Focus Grupuri cu experții (șase participanți în ambele cazuri) și am completat datele obținute cu informații din interviurile directe și studiile de caz.

Analiza disparităților regionale în implementarea axei nu a putut beneficia de studii de evaluare anterioare, deoarece aceasta este prima dată când o axă centrată pe eficiența energetică și pe o economie cu emisii reduse de carbon este inclusă în evaluarea POR. Așadar, ne-am bazat în principal pe analiza distribuției regionale din SMIS, pe interviurile directe și pe studiile de caz.

4. ANALIZĂ ȘI INTERPRETARE

Capitolul descrie modul în care datele și informațiile colectate au fost verificate, analizate și interpretate pentru obținerea unor constatări, concluzii și recomandări pentru intervențiile investigate, descriind în același timp tehnicile folosite. În Anexele la acest Raport sunt prezentate datele pentru toate activitățile analizate, la care se adaugă copiile după toate înregistrările (minute, transcrieri ale Focus Grupurilor). Analiza și interpretarea datelor s-a realizat prin aplicarea metodelor descrise la secțiunea referitoare la metodologie. Fiecare metodă este prezentată în continuare, împreună cu modul în care a fost implementată.

În tabelele 4 și 5 din Anexa 1 la Raport, prezentăm legăturile logice între întrebările-cheie ale evaluării și activitățile de evaluare.

A. Analiza datelor colectate

Activitățile descrise în continuare, desfășurate în diferitele etape ale proiectului, au fost esențiale pentru trei rezultate principale:

- cuantificarea setului de indicatori;
- răspunsuri la întrebările de evaluare;
- elaborarea concluziilor și recomandărilor.

În acest sens, tabelul 5 din Anexa 1 rezumă nivelul de relevanță al întrebărilor de evaluare pentru fiecare tipologie de activitate de colectare a datelor.

Pregătirea, realizarea și rezultatele cheie ale tuturor activităților de colectare și evaluare a datelor sunt prezentate mai jos, în funcție de tipul principal de sursă utilizat și/sau de părțile interesate implicate.

Date tehnice și financiare din proiecte

În vederea realizării analizei progresului în implementare până la data de referință (31.12.2018) au fost preluate din SMIS rapoarte în format Microsoft Excel cu privire la:

- proiectele depuse pentru finanțare în cadrul AP 3 și parcursul acestora în etapele de evaluare și contractare (date de identificare, localizarea proiectului, bugete solicitate, status);
- țintele propuse la nivel de proiect pentru indicatorii de rezultat și indicatorii de realizare (valori țintă asumate pentru indicatorii specifici în funcție de PI);
- progresul obținut în realizarea indicatorilor;
- plățile efectuate în baza cererilor de plată și a cererilor de rambursare.

Setul de date preluat din sistemul integrat de management a fost completat cu informații privind apelurile lansate și alocarea financiară preluate de pe site-ul www.inforegio.ro și înregistrări privind cererile de finanțare și proiectele contractate puse la dispoziție de către AM.

În conformitate cu datele disponibile, în figura 1 din Anexa 1 la acest raport, se prezintă calendarul de lansare a apelurilor; până la data de referință au fost lansate în total 20 de apeluri pentru proiecte, după cum urmează:

- PI 3.1.A - două apeluri pentru regiuni mai puțin dezvoltate, 2 apeluri pentru regiunea București Ilfov (regiune mai dezvoltată) - primele apeluri fiind lansate în martie 2016 și închise în noiembrie 2016, 1 apel pentru ITI Delta Dunării (lansat în iulie 2017 și închis în februarie 2018) și 1 apel pentru zona SUERD (lansat în decembrie 2017 și închis în august 2018);
- PI 3.1.B - două apeluri pentru regiuni mai puțin dezvoltate, 2 apeluri pentru regiunea București Ilfov - primele apeluri fiind lansate în decembrie 2016 și închise în octombrie 2017, 1 apel pentru ITI Delta Dunării (lansat în iunie 2017 și închis în ianuarie 2018) și 1 apel pentru zona SUERD (lansat în decembrie 2017 și închis în august 2018);
- PI 3.1.C - un apel pentru regiuni mai puțin dezvoltate, un apel pentru regiunea București Ilfov și unul pentru ITI Delta Dunării, toate lansate în ianuarie 2018 și închise în octombrie 2018;

- PI 3.2. - un apel pentru regiunile mai puțin dezvoltate, un apel pentru regiunea București Ilfov și unul pentru Delta Dunării ITI - lansate în iulie 2017 și închise în iunie 2018, 1 apel pentru proiecte nefinalizate în regiunile mai puțin dezvoltate - lansat în august 2018 și închis în octombrie 2018.

Din punct de vedere al numărului cererilor de finanțare depuse, așa cum se observă și în tabelul următor, prioritatea de investiții 3.1.B, care vizează reabilitarea clădirilor publice, este cea mai solicitată. Numărul de cereri de finanțare depuse în cadrul PI 3.1.C și 3.2. până la 31.12.2018 este mai redus, pe de o parte datorită lansării mai târzii a apelurilor, dar și datorită complexității crescute a operațiunilor.

Tabelul 4 AP3 - Situație privind cererile de finanțare depuse până la 31.12.2018

Stadiul Cererilor de finanțare	UM	3.1.A	3.1.B	3.1.C	3.2	Total
Cereri de finanțare depuse, din care	nr.	369	686	124	107	1286
Cereri de finanțare respinse	nr.	8	150	8	2	168
Cereri de finanțare în evaluare	nr.	102	177	104	44	427
Proiecte în procesul de contractare	nr.	117	117	9	40	283
Proiecte contractate	nr.	142	242	3	21	408

Sursa: Procesare proprie în baza informațiilor preluate din SMIS

Un număr important de cereri de finanțare se află încă în procesul de evaluare (427) și contractare (283). O situație detaliată privind distribuția acestor cereri de finanțare pe priorități de investiție, apeluri și autorități responsabile este prezentată în tabelul 7 din Anexa 1. Situația detaliată pe regiuni și PI este prezentată în tabelul 32 din Anexa 1.

Doar 34 de proiecte au fost finalizate până la 31.12.2018, toate în cadrul PI 3.1.A, din care 33 în Sectorul 3 București și unul în Petrița, județul Hunedoara (regiunea Vest).

Progres financiar

Situația pe priorități de investiții la 31.12.2018 este următoarea (a se vedea tabelul 8 din Anexa 1):

- **Pentru PI 3.1 A.** "Eficiența energetică clădiri rezidențiale", bugetul total nerambursabil solicitat (cereri de finanțare depuse) din cel alocat este de 75,4%; bugetul total nerambursabil contractat din cel alocat este de 35,2%, iar plățile totale efectuate din alocare reprezintă 11,3%.
- **Pentru PI 3.1 B.** "Eficiența energetică clădiri publice", bugetul total nerambursabil solicitat (CF depuse) din alocat este de 192,1%; bugetul total nerambursabil contractat din cel alocat este de 65,7%; plățile totale efectuate din alocare reprezintă 0,4%.
- **Pentru PI 3.1 C.** "Eficiența energetică iluminat public", bugetul total nerambursabil solicitat (CF depuse) din bugetul alocat este de 301,1%; buget total nerambursabil contractat din cel alocat este de 14,2%; plățile totale efectuate din alocare reprezintă 0,0%.

- **Pentru PI 3.2. "Mobilitate urbană"**, bugetul total nerambursabil solicitat (CF depuse) din alocat este de 128,4%; buget total nerambursabil contractat din alocat este de 24,5%; plățile totale efectuate din alocare reprezintă 0,0%.

Figura de mai jos prezintă gradul de acoperire a alocării pe priorități de investiții (% din totalul alocării nerambursabile pentru AP3). Distribuția regională a numărului de cereri de finanțare depuse și a proiectelor contractate este prezentată în tabelul 9 din Anexa 1 la prezentul raport.

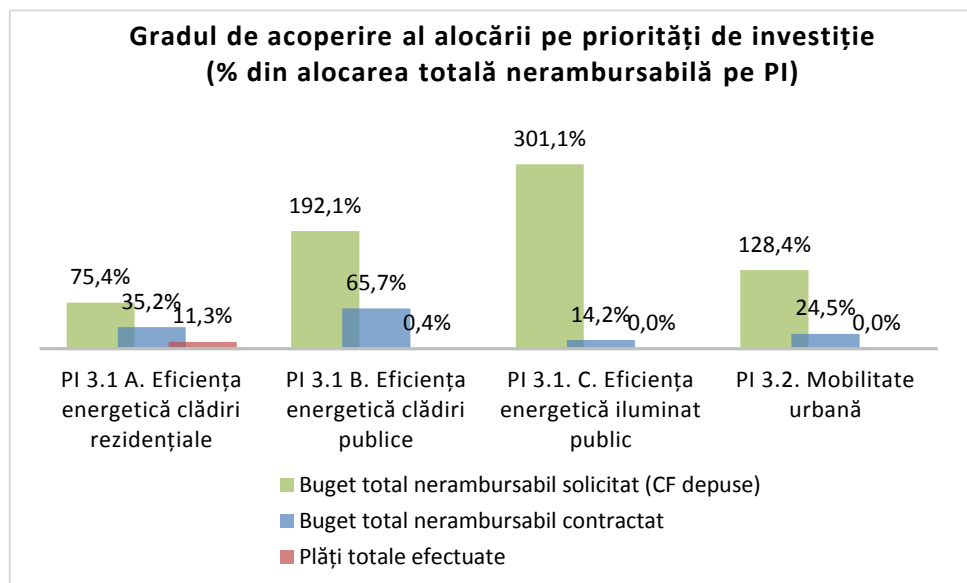


Figura 1 Gradul de acoperire a alocării pe priorități de investiție (% din alocarea totală nerambursabilă).

- Gradul de acoperire al alocării financiare prin cererile de finanțare depuse pe PI 3.1.B, 3.1.C și 3.2 creează premisele atingerii țintelor financiare din cadrul de performanță până la sfârșitul perioadei de programare, cu condiția accelerării atât a procesului de evaluare și contractare cât și a procedurilor de achiziții derulate de beneficiari pentru atribuirea contractelor de lucrări și servicii aferente implementării proiectelor;
- În ceea ce privește PI 3.1.A, cu excepția regiunii București-Ilfov, atât nivelul cererii cât și cel al contractării înregistrat până la 31.12.2018 semnaleză un risc referitor la atingerea țintelor stabilite pentru indicatorii de rezultat și de realizare.

Date privind utilizarea energiei (certificat energetic și date privind consumul real de energie)

Am analizat certificatele de performanță energetică care au fost emise după finalizarea proiectelor de eficiență energetică pentru clădirile rezidențiale (PI 3.1.A). Aceste certificate sunt atașate la raportul final al proiectelor și se menționează în ce categorie de performanță energetică a fost încadrată clădirea după îmbunătățirile efectuate. Categoriile de performanță variază de la "A" (cel mai bun) până la "G" (cel mai slab) în ceea ce privește consumul de energie, datorită izolației slabe a clădirii și sunt exprimate în kWh/an.

Am analizat 204 de certificate de performanță energetică în care au fost făcute cinci tipuri de îmbunătățiri ale clasei de performanță: - de la "C" la "B"; - de la "C" la "A"; - de la "D" la "B"; - de la "B" la "A"; - de la "D" la "A".

Comparând diferențele dintre situația ex-ante și ex-post intervenție, am constatat faptul că pentru suprafața utilă de 818.419 mp aferentă clădirilor la care lucrările de reabilitare termică au fost finalizate, s-a obținut o îmbunătățire medie de 40% în ceea ce privește eficiența energetică a clădirii. În practică, aceasta înseamnă că după finalizarea lucrărilor apartamentele pot consuma cu 40% mai puțină energie în comparație cu situația ex-ante; acest procent este comparabil cu standardele europene și poate fi considerat un rezultat pozitiv. Pentru a verifica aceste date, am analizat și informațiile puse la dispoziție de Primăria Sectorului 3, extrase din rapoartele finale pentru 18 dintre cele 33 proiecte finalizate (vezi tabelul 10 din Anexa 1). În acest caz, calculele au indicat o reducere a consumului de energie primară cu 49,5%. Aceste date sunt deosebit de relevante pentru răspunsurile la ÎE2 și ÎE3.

În ceea ce privește utilizarea efectivă ex-post a energiei, am obținut de la RADET date privind utilizarea energiei termice în 127 de clădiri din sectorul 3 din București, la care proiectele de eficiență energetică au fost finalizate între ianuarie și martie 2018. În prezent, datele consumului de energie sunt exprimate în Gcal/lună și reprezintă baza pentru emiterea facturilor.

Aceste date au fost furnizate pentru perioada cuprinsă între ianuarie 2015 și ianuarie 2019 (inclusiv) și ne-au permis să comparăm un an întreg de utilizare a energiei ex-post intervenție cu perioada ex-ante corespunzătoare. După verificare, s-a constatat că în această perioadă de 4 ani nu a existat o diferență semnificativă în condițiile climatice (în special în ceea ce privește temperaturile zilnice minime și medii), așa că am analizat diferența pentru cele șapte luni în care s-a utilizat energia termică pentru încălzire: din ianuarie până în aprilie, din octombrie până în decembrie și între 2017 (înainte de lucrările de reabilitare) și 2018. Comparăția pentru luna ianuarie am efectuat-o între anii 2018 și 2019, deoarece unele proiecte erau deja finalizate în ianuarie 2018. Rezultatele analizei setului de date evidențiază pe ansamblu o scădere a consumului de energie cu 10% atunci când se compară anul 2018 cu media perioadei 2015-2017, în timp ce comparația între anii 2018 și 2017 indică o creștere a consumului cu 3,6% (vezi tabelul 22 din Anexa 1). Aceste date s-au dovedit extrem de benefice pentru a răspunde la ÎE2 și ÎE3.

Sondaj și Focus Grup cu utilizatorii finali (administratori și proprietari de locuințe)

Echipa de evaluare a efectuat două activități care implică administratorii și proprietarii de locuințe:

- un sondaj;
- un focus grup.

Primul se bazează pe un chestionar structurat în 4 întrebări principale privind experiența respondenților legată de lucrările de reabilitare și de consumul de energie după intervențiile finalizate (Anexa 11 la raport). Chestionarul a fost distribuit cu sprijinul Primăriei Sectorului 3 și

a administratorilor de clădiri la jumătatea lunii ianuarie/începutul lunii februarie 2019 și a permis colectarea a 496 de răspunsuri de la o populație formată din 16.259 de gospodării. Rezultatele sondajului sunt după cum urmează:

- 70% dintre respondenți au declarat că au fost informați în legătură cu intervenția înainte de începerea lucrărilor, iar sursa lor de informare a fost în principal administrația asociației de locatari;
- 88% dintre respondenți s-au declarat satisfăcuți și foarte satisfăcuți de rezultatele lucrărilor de reabilitare;
- procentul celor care au declarat că și-au schimbat obiceiurile în domeniul utilizării energiei este, de asemenea, ridicat - 84,5%, în timp ce 4,4% au spus că și-au schimbat obiceiurile foarte puțin sau deloc;
- 63% dintre respondenți declară că vor adopta alte decizii cu un impact pozitiv asupra mediului în viitor (monitorizarea utilizării energiei, creșterea gradului de utilizare a transportului public, reciclarea deșeurilor etc.).

Trebuie menționat faptul că sondajul vizează atât gospodăriile, cât și administratorii; echipa de evaluare nu a putut verifica câți respondenți se încadrează în fiecare din cele două categorii. Acest lucru este important deoarece administratorii nu gestionează întotdeauna utilizarea efectivă a energiei în apartamente și, probabil, au avut tendința de a supraestima impactul pozitiv al intervențiilor efectuate.

În ceea ce privește focus grupul, acesta a fost organizat la începutul lunii februarie și a vizat colectarea de informații suplimentare de la utilizatorii finali. El a fost structurat în două secțiuni: colectarea răspunsurilor individuale la un set de 5 subiecte și discuția ulterioară în plen (Anexa 6 la raport).

Nouă participanți (administratori și președinți ai asociațiilor de locatari - fără proprietari direcți) care locuiau în clădirile reabilitate înainte de aprilie 2018 au participat la eveniment. Clădirile reprezentate aveau în special un sistem centralizat de încălzire, cu câteva excepții, care utilizează sisteme individuale de încălzire pe gaz și gestionează nivelul de căldură individual.

Următoarele rezultate principale pot fi subliniate:

- toți respondenții au fost bine informați de intervenție;
- majoritatea respondenților (8 din 9) au considerat că a scăzut consumul, au declarat că au mai mult control asupra consumului și cred că și-au schimbat atitudinea față de consum, indiferent de proiect;
- 6 dintre cei 9 respondenți cred că vor pune în aplicare schimbări comportamentale suplimentare în următorii ani și au constatat că facturile de energie electrică au fost mai mici după intervenție;
- 4 dintre respondenți consideră că alți factori nu au contribuit la reducerea acestor facturi;
- 4 dintre respondenți consideră că facturile la gaze au scăzut semnificativ datorită intervenției, în timp ce 5 dintre respondenți consideră că nu există alți factori care să fi contribuit la reducerea facturilor la gaze.

În ceea ce privește subiectele analizate, mai jos sunt prezentate principalele rezultate:

- cu privire la consumul de energie după finalizarea lucrărilor de reabilitare, ca o estimare generală, participanții au afirmat faptul că nivelul cheltuielilor a scăzut cu 20-50% față de perioada anterioară reabilitării; înainte de reabilitare, consumul de gaze naturale era mai mare, pentru că oamenii l-au folosit pentru încălzire; în unele clădiri, repartitoarele de căldură nu mai sunt utilizate, deoarece se pare că cei care folosesc aceste dispozitive plătesc mai mult decât cei care nu le folosesc;
- în ceea ce privește modificările privind utilizarea energiei electrice și a încălzirii, s-a menționat o reducere a utilizării sistemului de aer condiționat, utilizarea supapelor de oprire de pe țevile de încălzire în locul dispozitivelor de căldură a fost menționată ca fiind mai eficientă pentru controlul căldurii. Trebuie notat că aceasta a fost întrebarea cheie planificată inițial pentru a verifica existența unui "efect de recul" în comportamentul locatarilor după intervenție. Acest efect nu a fost confirmat în cadrul focus grupului;
- în ceea ce privește schimbările inițiate de beneficiari înainte de implementarea proiectului POR, unii administratori au declarat că au luat măsuri chiar înainte de proiect (de exemplu, au înlocuit conductele de încălzire, au înlocuit becurile) și că încă încearcă să găsească soluții pentru reducerea cheltuielilor cu energia; pensionarii sunt mai dornici să țină sub control nivelul consumului de energie, să nu fie dispuși să cheltuiască bani în acest sens;
- cu referire la luarea altor decizii cu impact pozitiv asupra mediului, s-a făcut o remarcă cu privire la faptul că asociațiile utilizează deja o metodă selectivă de colectare a deșeurilor, dar compania de servicii de salubritate nu face nicio diferență în ceea ce privește colectarea;
- un alt element care a rezultat din discuție a fost capacitatea redusă de asigurare a co-finanțării, care reprezintă adesea o problemă pentru asociațiile de locatari care decid să participe în proiecte; de asemenea, natura complexă a procesului de obținere a finanțării și necesitatea de a asigura întreținerea rezultatelor investiției timp de 5 ani după finalizarea proiectului constituie potențiale cauze ale nivelului mai scăzut al cererii în cadrul PI 3.1.A.

Sondaj online cu beneficiarii și interviuri directe

Pe baza unei metodologii clare structurate în 7 etape⁸, sondajul online (care a avut loc între 11.01 și 01.02.2019) a vizat obținerea unor informații cantitative și calitative suplimentare privind:

- nevoile susținute de intervențiile POR 2014-2020;
- dificultățile înregistrate în procesul de contractare și derulare a activităților proiectelor;
- perspectiva atingerii rezultatelor estimate ale proiectelor;
- factori care influențează obținerea rezultatelor;
- măsuri care pot conduce la o sustenabilitate crescută a rezultatelor proiectului.

Sondajul a fost adresat tuturor beneficiarilor PI 3.1.A și 3.1.B (135). Astfel, au fost trimise **invitații formale** de participare și au fost primite 62 de răspunsuri valide. Distribuția

⁸ Elaborarea chestionarului de sondaj în conformitate cu obiectivele evaluării, validarea chestionarului; pregătirea bazei de date cu adresele de contact ale celor 135 de beneficiari ai finanțării în cadrul PI3.1.A și 3.1.B, trimiterea invitației de participare la sondaj și a link-ului pentru a completa chestionarul; colectarea și agregarea datelor prin utilizarea foilor de lucru Microsoft Excel; prelucrarea datelor (verificare, pregătire pentru analiză); interpretarea și analiza datelor

respondenților pe regiuni de dezvoltare este prezentată în tabelul 11 din Anexa 1. Chestionarul utilizat este prezentat în Anexa 9.

Datele colectate au fost ulterior analizate. Mai jos sunt enumerate principalele aspecte identificate:

- respondenții confirmă actualitatea nevoilor identificate la nivel de program - creșterea eficienței energetice în sectorul clădirilor (92% dintre respondenți), îmbunătățirea izolației termice a clădirilor (89% dintre respondenți) și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră împreună cu modernizarea instalației de distribuție a agentului termic și a sistemului de încălzire (74% dintre respondenți) fiind menționate ca fiind cele mai relevante;
- stadiul implementării proiectelor este unul incipient, mai puțin de 5% din respondenți au contractat lucrările și mai mult de 40% sunt în faza de elaborare a documentației de achiziții publice;
- peste 70% dintre cei care au răspuns folosesc consultanți externi pentru dezvoltarea aplicației de finanțare;
- pregătirea documentelor tehnice din cadrul aplicației de finanțare reprezintă cea mai dificilă activitate în perioada de pregătire a aplicației (circa 51% dintre respondenți), unul dintre comentariile formulate semnalând totodată dificultățile în relația cu auditorii energetici datorită diferențelor de înțelegere a cerințelor ghidului;
- mai mult de 65% sunt încrezători că se vor atinge țintele asumate pentru indicatori.

Anexa 10 la acest raport prezintă sinteza răspunsurilor la sondajul online.

Selecția părților interesate în vederea derulării interviurilor directe a avut în vedere:

- o reprezentare cât mai diversificată a părților interesate (din punct de vedere al tipului de organizație - municipalități, ADR);
- o acoperire a tuturor priorităților de investiții;
- o acoperire cât mai diversă a diferitelor regiuni de dezvoltare.

În Anexa 2 pot fi consultate ghidurile pentru interviuri utilizate, lista persoanelor intervievate este prezentată în Anexa 3 iar Anexa 4 la acest raport prezintă sinteza interviurilor derulate.

Principalele aspecte care necesită îmbunătățiri în vederea eficientizării implementării axei și care au fost identificate prin intermediul interviurilor se referă la:

- pregătirea documentelor tehnice pentru aplicație (de exemplu calculul indicatorilor);
- activități de pregătire înainte de depunerea aplicațiilor;
- claritatea și stabilitatea ghidurilor;
- probleme cadastrale, referitoare la stabilirea/dovedirea proprietății;
- perioada lungă de timp necesară pentru obținerea avizelor/autorizațiilor (și perioada scurtă de valabilitate a acestora);
- nevoia unei alinieri mai bune între normele naționale și cele ale UE referitoare la serviciul de transport public (în cazul PI 3.2);
- norme naționale care afectează procedurile de achiziții publice;
- calitatea lucrărilor și cerințele legate de licitații;
- nivel insuficient al experienței și calificării resurselor umane la nivelul beneficiarilor și contractorilor de servicii și lucrări ;

- angajament insuficient al părților interesate privind mediul.

Focus grup cu experții și studii de caz

În ceea ce privește focus-grupurile cu experți, acestea au vizat obiective specifice, cum ar fi:

- validarea rezultatelor interviurilor (sondaj și interviuri directe);
- explorarea posibilului impact pe termen lung al intervențiilor;

Descrierea pașilor pentru organizarea și desfășurarea focus grupurilor (inclusiv agendele) se regăsește în Anexele 7 și 8 la acest Raport.

Primul dintre cele două focus grupuri a avut ca scop prezentarea rezultatelor colectării datelor și a modalității de selectare a studiilor de caz și a fost structurat în felul următor:

- prezentarea rezultatelor preliminare privind analiza implementării AP3, provenite din analiza datelor colectate din diverse surse directe și indirecte (ex. studiu și analiză tip sondaj, interviuri, rapoarte oficiale etc.), discutarea acestora cu experții și identificarea posibilelor concluzii;
- prezentarea unei liste scurte de 9 propuneri de studii de caz, prezentarea criteriilor utilizate pentru selectarea lor, colectarea opiniilor experților privind identificarea criteriilor suplimentare care să susțină alegerea a 4 studii de caz pentru analiză și integrare în raportul final. Criteriile agreeate au fost clasificate, după cum urmează: 5 puncte au fost alocate "parteneriatului între Primării și asociațiile de proprietari", acest criteriu fiind aplicat doar pentru 3.1.A; 4 puncte au fost alocate criteriului "justificare", 3 puncte au fost alocate "temelor orizontale", 2 puncte pentru "sustenabilitate" și 1 punct pentru "concordanța cu strategiile și politicile";
- discutarea în cadrul grupului de experți a unor eventuale aspecte potențial importante privind implementarea proiectelor viitoare, colectarea unor opinii profesionale pentru aspecte ce țin de numărul mic de propuneri din unele regiuni, metode de promovare a proiectelor, nevoile identificate în teren de experții participanți și bariere în implementare.

Pe baza metodologiei propuse în Raportul inițial și utilizată în timpul întâlnirilor cu experții, selecția studiilor de caz s-a derulat în trei etape:

- primul pas a fost verificarea tuturor proiectelor contractate în cadrul tuturor PI, în funcție de parametri ca geo-localizare, progres în implementare și absorbție;
- al doilea pas a fost stabilirea priorităților de către experți, în timpul Focus Grupului din 12 februarie, a 5 criterii (parteneriat, justificare, teme orizontale, durabilitate și complementaritatea cu alte tipuri de intervenții);
- în final, al treilea pas, pe baza celor precedente, a fost selecția finală a studiilor de caz care urmează să fie investigate în continuare prin interviuri detaliate, pe baza informațiilor provenite din aplicațiile de finanțare.

În ceea ce privește al treilea pas, evaluatorul a analizat printr-o analiză multicriterială deja prezentată în Raport la secțiunea metodologică. A fost aplicată următoarea formulă:

$$\sum_{i=5} x_n^i w_n^i$$

Legenda:

- i este numărul de criterii aplicate pentru selecție;
- n este eșantionul proiectelor examinate;
- x este valoarea atribuită fiecărui criteriu pe o scară cuprinsă între 1 și 3 (unde 1 este scăzută și 3 este mare);
- w este ponderea atribuită fiecărui criteriu-cheie de către grupul de experți, adică parteneriat cu alte organisme pentru implementarea proiectului = 5; justificare, adică motivele care stau la baza implementării proiectului = 4; teme orizontale ceea ce înseamnă modul în care proiectul se ocupă de egalitate de gen și probleme de mediu = 3; durabilitate în termeni de sustenabilitate financiară, de mediu și tehnică = 2 și complementaritatea cu alte intervenții/acțiuni/planuri = 1.

În plus, pentru a garanta o reprezentativitate deplină pentru întreaga axă, proiectele au fost grupate în 4 cluster, câte unul pentru fiecare PI. Anexa 5 la Raport prezintă metodologia de alegere a studiilor de caz, care prezintă exercițiul real (multicriterial) și rezultatele obținute. Prin urmare, cele patru proiecte finale selectate ca studii de caz sunt:

Tabelul 5 Lista proiectelor selectate ca studii de caz

Beneficiar	Titlu	Scor Final
SMIS 118019 (3.1.A) /ADR Vest Beneficiar Orașul Petrila	<i>Eficiența termică a clădirilor rezidențiale din Petrila - etapa III</i>	32
SMIS 111721 (3.1.bb) /ADR SE Beneficiar Primăria Galați	<i>Reabilitarea unității de învățământ Școala gimnazială nr. 3 strada Dunărea nr. 60 Galați</i>	30
SMIS 121471 (3.1.C) /ADR NV Beneficiar UAT Carei	<i>Eficiențizarea și modernizarea sistemului de iluminat public al municipiului Carei</i>	32
SMIS 118092 (3.2) /ADR NV Beneficiar Primăria Turda	<i>Modernizarea coridorului de mobilitate urbană integrat în zona industrială a municipiului Turda</i>	32

Pentru a finaliza aceste cazuri, a fost realizat un interviu detaliat cu beneficiarul fiecărui proiect. În acest sens, întrebările utilizate au fost abordate într-un format deschis și au făcut referire la:

- cum a fost informată/implicată comunitatea în proiect;
- dacă toate necesitățile identificate sunt acoperite de intervenție;
- eventuale obstacole în implementarea proiectului (legale, financiare, procedurale);
- principalele efecte pe termen mediu/lung așteptate (și altele din formularele cererii de finanțare);
- modul în care temele orizontale sunt abordate în practică;
- modul în care sustenabilitatea (financiară, tehnică și de mediu) va fi practic garantată;
- lecțiile învățate din proiect (inclusiv elementele de transferabilitate).

Chestionarul utilizat pentru interviuri este prezentat în tabelul 12 din Anexa 1 la Raport.

Studiul de caz de la Galați a fost finalizat în data de 08.03.2019, cel din Turda pe 12.03.2019, cel din Carei pe 13.03.2019, iar cel de la Petrila în data de 20.03.2019.

Cel de-al doilea Focus Grup cu experții a avut loc la data de 07.03.2019 și a fost structurat în două secțiuni principale:

- prima parte a urmărit realizarea unei clasificări a scenariilor în funcție de probabilitatea lor de manifestare;
- partea a doua a urmărit pașii-cheie pentru a obține un stadiu optim al intervenției.

În ceea ce privește prima sesiune, se pot extrage următoarele rezultate cheie:

- primul scenariu ("Realist") a primit cel mai mare scor (16/18), urmat de scenariul "pesimist" (11/18). Discuția care a urmat exercițiului de clasificare a arătat că realocarea bugetului între PI ar putea crește rata de implementare a POR. Mai multe probleme au afectat PI 3.1.A: în special, necesitatea obținerii acordului locatarilor în conformitate cu cerințele formulate în ghidul solicitantului (2/3 din numărul total al locatarilor, 100% din numărul total al proprietarilor apartamentelor care necesită lucrări în interiorul acestora - dacă este cazul, 100% din numărul apartamentelor deținute de instituții publice sau utilizate de companii comerciale, dacă este cazul); asociațiile de proprietari nu funcționează corespunzător și există o lipsă de participare; lipsa fondurilor pentru asigurarea cofinanțării de către asociațiile de proprietari; necesitatea efectuării unui audit preliminar al situației înainte de prezentarea proiectului.
- în plus, s-a subliniat problema verificării/controlului necorespunzător al lucrărilor efectuate pentru eficiența energetică; acesta a dus la o calitate slabă a izolației. Motivele potențiale incluse: lipsa materialelor adecvate, lipsa competențelor forței de muncă, monitorizarea slabă din partea beneficiarilor. Acest ultim aspect confirmă faptul că trebuie investit în creșterea calității resurselor umane interne, precum și a consultantului extern angajat pentru a monitoriza lucrările. În cele din urmă, a fost adresată o critică privind faptul că POR ar trebui să acorde mai multă atenție orașelor mici.

A doua sesiune: după conturarea a ceea ce poate fi considerat un scenariu "optim" în decembrie 2021, participanții au discutat despre măsurile care ar putea fi luate pentru a-l realiza (exercițiul "backcasting").

Din discuție a rezultat necesitatea îmbunătățirii nivelului de competență/specializare a personalului și experților, în special pentru efectuarea auditurilor energetice. Mai multe responsabilități clare ale fiecărui participant la procesul de implementare a intervenției au fost considerate, de asemenea, foarte importante. Realocarea bugetului a fost confirmată ca opțiune. Cu toate acestea, s-a subliniat, de asemenea, că, cu cât se schimbă mai mult normele deja aplicate în implementarea POR, cu atât este mai mare riscul de "deranjare" a procesului general. Conștientizarea utilizatorilor finali este crucială. Cu toate acestea, s-a recunoscut buna linie de comunicare/consultare între beneficiari și AM. Discuția finală s-a axat pe trei aspecte specifice prezentate de Facilitator:

1) CERERI DE FINANȚARE INSUFICIENTE. Nu au fost furnizate explicații clare (cu excepția multor dificultăți de prezentare a propunerilor deja prezentate în rezultatele interviurilor directe) ale acestui fenomen. Printre măsurile enumerate pentru a rezolva această situație au fost: re-allocarea bugetului (de exemplu, de la 3.1 A la celelalte PI), dar și importanța redresării

PI 3.1.A. Succesul relativ al Sectorului 3 din București privind numărul de cereri de finanțare depuse și proiecte aprobate a depins și de experiența acumulată în pregătirea propunerilor din perioada de programare anterioară (2007-2013). De asemenea, prezența unei echipe pro-active în cadrul municipalității poate face diferența.

2) COMPORTAMENTUL BENEFICIARILOR. Participanții nu au furnizat nicio explicație clară privind rezultatele contradictorii găsite până acum în setul de date aferent proiectelor finalizate. A fost menționat un acord general pentru a dedica mai multe resurse în vederea îmbunătățirii conștientizării locuitorilor.

3) MOBILITATEA URBANĂ. Există o problemă de complementaritate cu privire la această temă, deoarece investițiile POR destinate unei municipalități trebuie să fie încadrate într-un plan dezvoltat anterior - Planul de mobilitate urbană durabilă (PMUD). Municipality trebuie să investească într-un set amplu de măsuri legate de intervențiile din axa 3 pentru a o face pe deplin operațională (de exemplu, semafoare noi, autobuze ecologice, linii dedicate de tramvai, închiderea zonelor centrale pentru trafic, parcări noi etc.); în consecință, rezultatul final al măsurii 3.2 depinde nu numai de implementarea cu succes a tuturor acestor intervenții, ci și de calitatea generală a PMUD. Autoritățile locale sunt văzute, în general, ca fiind pregătite să lucreze pentru atingerea acestor obiective, deși sunt destul de dificile.

B. Rezultatele analizei

B1. Analiza setului de indicatori

Analiza setului de indicatori se referă la analiza tipologiilor intervențiilor finanțate, locației și valorii acestora. Existența unor indicatori comuni cu axa prioritară 4 a POR a fost analizată în vederea delimitării efectelor, criteriul utilizat fiind tipul de beneficiar (AP3 nu se adresează municipiilor reședințe de județ care pot beneficia de investiții prin AP4). În tabelul 13 din Anexa 1 este prezentată corelarea dintre indicatorii de program și întrebările de evaluare menționate în POR și adițional propuse de Evaluator.

Indicatorii stabiliți la nivelul priorității de investiții 3.1 și valorile țintă ale acestora sunt:

Indicatori de rezultat:

- **1S5 Consumul de energie finală în clădirile publice**, reducere de la 0,19 Mtep în 2012 la 0,12 Mtep în 2023;
- **1S6 Consumul de energie finală în sectorul rezidențial**, reducere de la 0,96 Mtep în 2012 la 0,47 Mtep în 2023;
- **1S7 Consumul de energie finală în iluminatul public**, reducere de la 669 GWh în 2012 la 446 GWh în 2023.

Indicatori de realizare, definiți distinct pentru regiunile mai puțin dezvoltate și pentru cele dezvoltate:

- **CO31 Eficiența energetică: Numărul de gospodării cu clasificare mai bună a consumului de energie;** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 60.591 gospodării în regiunile mai puțin dezvoltate și 18.186 gospodării în regiunea mai dezvoltată;
- **CO32 Eficiența energetică: Scăderea consumului anual de energie primară al clădirilor publice;** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 28.567.324 kWh/an în regiunile mai puțin dezvoltate și 2.797.305 kWh/an în regiunea mai dezvoltată;
- **CO33 Eficiența energetică: Numărul de utilizatori suplimentari de energie conectați la rețele inteligente - doar pentru regiunile mai puțin dezvoltate;** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 23.000 utilizatori;
- **CO34 Reducerea gazelor cu efect de seră: Scădere anuală estimată a gazelor cu efect de seră;** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 184.883 tone CO2 echivalent în regiunile mai puțin dezvoltate și 12.843 tone CO2 echivalent în regiunea mai dezvoltată;
- **1S8 Scăderea consumului anual de energie primară în iluminat public;** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 9.864.716 kWh/an în regiunile mai puțin dezvoltate și 501.262 kWh/an în regiunea mai dezvoltată.

Indicatorii stabiliți la nivelul priorității de investiții 3.2 și valorile țintă ale acestora sunt:

Indicatori de rezultat:

- **1S10 Emisii GES provenite din transportul rutier,** 17.750,44 Mii tone echivalent CO2/an în 2023 față de 14.211,38 mii tone echivalent CO2/an în 2012;
- **1S9 Pasageri transportați în transportul public urban în România,** creștere de la 970 milioane pasageri în 2012 la 1.100 milioane pasageri în 2023 - în regiunile mai puțin dezvoltate și creștere de la 930 milioane pasageri în 2012 la 1.030 milioane pasageri în 2023 - în regiunea mai dezvoltată.

Indicatori de realizare, definiți distinct pentru regiunile mai puțin dezvoltate și pentru cele dezvoltate:

- **1S11 Operațiuni implementate destinate transportului public și nemotorizat;** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 25 operațiuni în regiunile mai puțin dezvoltate și 3 operațiuni în regiunea mai dezvoltată;
- **1S12 Operațiuni implementate destinate reducerii emisiilor de CO2 (altele decât cele pentru transport public și nemotorizat);** valoarea țintă pentru anul 2023 este de 20 operațiuni în regiunile mai puțin dezvoltate și 1 operațiune în regiunea mai dezvoltată;
- **CO15 Transport urban: Lungimea totală a liniilor de tramvai sau metrou nou construite -** doar pentru regiunea mai dezvoltată; valoarea țintă pentru anul 2023 este de 10 km.

Tabelele 14 din Anexa 1 la raport prezintă concluziile analizei privind disponibilitatea indicatorilor AP3 în SMIS. Principalele aspecte identificate sunt:

- Structura complicată a bazei de date SMIS face dificilă filtrarea operațiunilor și indicatorilor în vederea analizei;
- Lipsa unor proiecte contractate și valori ale indicatorilor din rapoartele extrase (fie nu au fost introduse de beneficiari în MySMIS, fie nu au fost preluate de SMIS);
- Valori contradictorii care pot avea la bază erori de tastare sau/și utilizarea unor unități de măsură diferite de către cei care au introdus datele.

Este necesar să fie luat în considerare faptul că a fost imposibilă calcularea cu precizie a unor indicatori datorită stadiului incipient în implementarea axei, în special în ceea ce privește prioritățile de investiții 3.1.C și 3.2. În practică, ținând seama de faptul că doar câteva proiecte au fost finalizate pentru PI 3.1.A, în timp ce pentru toate celelalte PI au fost disponibile doar propunerile de proiecte aprobate, având un stadiu de implementare extrem de scăzut, a fost posibilă elaborarea doar a următoarelor analize:

INDICATORI DE REZULTAT

Prioritatea de Investiție 3.1A

Am utilizat date privind reducerea consumului de energie primară provenind de la 18 proiecte finalizate în București - Sectorul 3 (exprimate în Kwh/an). Pentru a estima rezultatul care va fi obținut în urma implementării tuturor proiectelor contractate în această axă până la 31.12.2018, am calculat raportul dintre valoarea acestei energii și bugetul total eligibil al celor 18 proiecte implicate; acest lucru a oferit raportul mediu dintre buget și reducerea preconizată a energiei primare. Valoarea acestei medii a fost de 0,3024 kwh/an/lei (vezi tabelul 15 din Anexa 1). Apoi am aplicat acest factor de conversie la bugetul eligibil total al tuturor proiectelor aprobate până în prezent, iar rezultatul a fost de 436,4 milioane Kwh/an. Folosind factorul de conversie între GWh/an și Mtep (0,00086 - indicat de Agenția Internațională pentru Energie), am ajuns la rezultatul final (așteptat) de 0,037 Mtep. Pentru a găsi valoarea solicitată pentru **consumul de energie finală** am utilizat un factor de conversie de 1,1 (pentru energie termică, așa cum este recomandat în documentul elaborat de AM referitor la metode de calcul pentru stabilirea valorilor de referință ale indicatorilor), iar **valoarea estimată obținută este de 0,0336 Mtep reducerea consumului de energie finală de către sectorul rezidențial.**

Comparând aceste valori cu cele vizate de POR, aceasta înseamnă că reducerea planificată a consumului de energie finală în sectorul rezidențial de la 0,96 la 0,47 Mtep până în 2023 este încă foarte departe.

Prioritatea de Investiție 3.1B

În acest caz, datele privind consumul final de energie au fost disponibile în cele 18 cereri de finanțare pe care echipa de evaluare le-a avut la dispoziție pentru analiză (din totalul de 242 de proiecte contractate). Am urmat practic aceeași procedură descrisă anterior pentru a converti valorile inițiale exprimate în kWh/an la cele finale exprimate în Mtep (vezi tabelul 16 din Anexa 1). În acest caz, am găsit o reducere totală estimată de 237,9 milioane kWh, adică 238 GWh, care poate fi convertită în 0,02 Mtep. **POR prevede o scădere a consumului de energie finală în clădirile publice de la 0,19 Mtep la 0,12 până în 2023. Până în prezent, conform proiectelor contractate, este posibilă o reducere de 0,02 Mtep. Prin urmare, valoarea consumului național ar putea trece de la 0,19 la 0,17 (ceea ce corespunde unei modificări pozitive de 10,5%).**

Prioritatea de Investiție 3.1.C

Cele 3 proiecte contractate până la 31.12.2018 în cadrul acestei PI reprezintă doar o mică parte din toate proiectele care vor fi implementate (la data de referință erau încă 104 în evaluare și 9 în contractare). Cu toate acestea, am utilizat aceste date pentru a elabora indicatorii de performanță și comparația în ceea ce privește eficiența costurilor (a se vedea secțiunea B4).

Prioritatea de investiție 3.2

Deoarece proiectele contractate în cadrul acestui PI sunt încă în stadiul inițial, nu există indicații obiective privind contribuția lor reală la reducerea emisiilor de carbon. Cu toate acestea, estimările privind emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul rutier și numărul de pasageri transportați în transportul public urban au fost disponibile pentru toate cele 21 de proiecte contractate (19 în regiunile mai puțin dezvoltate și 2 în regiunea mai dezvoltată, București-Ilfov), fiind menționate în cererea de finanțare.

În timpul analizei propunerilor s-a constatat că numai 14 din cele 19 proiecte din regiunile mai puțin dezvoltate conțin date clare și coerente privind emisiile de GES. Datele referitoare la numărul de pasageri nu au putut fi utilizate pentru calcule deoarece nu sunt complete, iar unele dintre proiecte par să utilizeze o altă unitate de măsură care nu este indicată (a se vedea tabelul 24 din anexa 1).

Pentru proiectele analizate am calculat o reducere estimată de 6.851 tone echivalent CO₂ (tabelul 24 din Anexa 1, col. 8), care reprezintă o contribuție de 9,4% la îmbunătățirea emisiilor de CO₂, valoare comparabilă cu obiectivele stabilite la nivel european.

INDICATORI DE REALIZARE

În comparație cu nivelurile scăzute ale progreselor înregistrate până în prezent în ceea ce privește indicatorii de rezultat, indicatorii de realizare prezintă cifre îmbunătățite din punctul de vedere al raportului între țintele la nivel de program și țintele asumate prin proiectele contractate până la data evaluării (vezi și tabelul 14b din Anexa 1).

- **PI 3.1A: Numărul de gospodării cu clasificare mai bună a consumului de energie (CO31)** - în acest caz SMIS semnalează că prin țintele asumate proiectele contractate până la 31.12.2018 aduc o contribuție de aproximativ 15% din obiectivul final al POR (regiuni mai puțin dezvoltate), ceea ce constituie o valoare rezonabilă și respectiv 269% din obiectivul stabilit pentru regiunea mai dezvoltată; proiectele finalizate aduc o contribuție de 84 de gospodării în regiunile mai puțin dezvoltate (0,14% din țintă) și 16.259 gospodării în regiunea București-Ilfov (89,4% din țintă);
- **PI 3.1B:** pe de altă parte, valoarea totală înregistrată în SMIS privind **scăderea consumului anual de energie primară în clădirile publice (CO32)** este nerealistă, deoarece în cazul regiunilor mai puțin dezvoltate are un nivel de aproape 8 ori mai mare decât obiectivul național pentru anul 2023 (219 MWh/an, față de 28,5 MWh/an); în cazul regiunii mai dezvoltate valoarea înregistrată în SMIS pentru ținta asumată este de 4,0 MWh/an față de obiectivul POR de 2,8 MWh/an; nu a fost finalizat nici un proiect până la momentul evaluării;
- **PI 3.1.C:** valoarea înregistrată în SMIS privind reducerea consumului anual de energie primară în iluminat public (IS8) este de 640.899,35 kWh/an pentru regiunile mai puțin dezvoltate (6,5% din țintă) în timp ce pentru regiunea mai dezvoltată nu era nici un proiect contractat până la data de referință; nu a fost finalizat nici un proiect până la momentul evaluării;

- **PI 3.2:** în ceea ce privește numărul de operațiuni implementate pentru transportul public și nemotorizat, datele înregistrate în SMIS însumează o valoare țintă de 16 operațiuni din 25 programate în cazul regiunilor mai puțin dezvoltate și 2 operațiuni din 3 programate în cazul regiunii mai dezvoltate. În acest caz este posibil ca ținta să fie prea mică, ținând cont că erau încă 44 de proiecte în evaluare; nu a fost finalizat nici un proiect până la momentul evaluării;
- Atunci când se are în vedere **reducerea anuală agregată estimată a emisiilor de gaze cu efect de seră (CO₂, agregat la nivelul PI3.1 A+B+C)**, se poate observa că în SMIS valoarea țintă totală înregistrată pentru regiunile mai puțin dezvoltate (870.410,06 tone CO₂ ech.) este deja 470% din ceea ce fusese inițial planificat (184.883.00 tone CO₂ ech.). Acest lucru confirmă faptul că datele din SMIS referitoare la indicatori și sursa acestora (cererile de finanțare) necesită o verificare mai atentă. Pentru regiunea mai dezvoltată valoarea țintă totală înregistrată în SMIS pentru proiectele contractate până la 31.12.2018 reprezintă circa 30% din ținta asumată (3.928,32 tone CO₂ ech. față de 12.843,00 tone CO₂ ech.); nu a fost finalizat nici un proiect până la momentul evaluării.

Pentru ceilalți indicatori de realizare s-a dovedit imposibil să se obțină suficiente date din SMIS și/sau din propunerile analizate.

B2. Răspunsuri la întrebările de evaluare

Cele șapte întrebări cheie de evaluare (ÎE) abordează toate aspectele strategice din implementarea și gestionarea axei. Cu toate acestea, evaluarea noastră nu s-a axat exclusiv pe această sarcină. Am contactat o gamă largă de părți interesate și beneficiari ai programelor, atât pentru a susține mai bine concluziile, cât și pentru a face recomandările noastre utile în practică (la nivelul proiectării și al managementului general al axei). În acest sens, considerăm că eficacitatea și potențialul transferabilității rezultatelor evaluării sunt mult îmbunătățite.

În tabelul 4 din Anexa 1 la Raport este prezentată matricial corespondența dintre întrebările de evaluare și metodologia propusă în raportul inițial.

ÎE1 În ce măsură sunt justificate obiectivele POR în raport cu nevoile socio-economice?

Obiectivele POR rămân justificate în raport cu nevoile socio-economice ale țării. Majoritatea părților interesate contactate au menționat, printre nevoile lor cheie, obiectivele vizate de intervențiile activate în cadrul implementării axei.

Date de context

Creșterea eficienței energetice, reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și creșterea ponderii energiei produse din surse regenerabile în consumul final brut de energie reprezintă prioritățile României în vederea implementării la nivel național a țintelor strategiei Europa 2020 privind Energia și schimbările climatice. Prevederile Directivei 2012/27/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 privind eficiența energetică, de modificare a Directivelor 2009/125/CE și 2010/30/UE și de abrogare a Directivelor 2004/8/CE și 2006/32/CE

au fost transpuse în România prin intermediul Legii nr. 121/2014 privind eficiența energetică, modificată și completată de Legea nr. 160/2016.

România și-a stabilit ca obiectiv național indicativ în materie de eficiență energetică realizarea unei economii de energie primară de 10 mil. tep la nivelul anului 2020, ceea ce reprezintă o reducere cu 19% a consumului de energie primară prognozat (52,99 mil.tep) prin modelul PRIMES 2007 pentru scenariul realist. Realizarea acestei ținte face ca în anul 2020 consumul de energie primară să fie de 42,99 mil. tep, iar consumul final de energie să fie de 30,32 mil. tep⁹.

Nevoile identificate în POR 2014-2020 vizează următoarele aspecte principale:

- Reducerea consumului de energie în sectorul clădirilor, atât rezidențiale cât și publice;
- Reducerea consumului de energie electrică în cadrul serviciului de iluminat public;
- Reducerea nivelului de emisii de gaze cu efect de seră și a poluării generate de transportul rutier la nivelul zonelor urbane.

În conformitate cu datele prezentate de ANRE, consumul de energie primară și consumul final de energie au crescut în anul 2017 față de anul precedent cu 5,7 % și, respectiv cu 4,2 %. Aceste rate de creștere au fost însă inferioare ratei de dezvoltare economică, PIB crescând cu 7,0% (comparativ cu 2,0% valoarea medie UE). Rezultă în mod evident faptul că această creștere a consumului de energie a fost determinată de dezvoltarea economică la nivel național și s-a realizat în condițiile creșterii eficienței energetice.¹⁰

Consumul final de energie din gospodării are și în 2016 cea mai mare pondere, acoperind 34% din consumul energetic final la nivel național¹¹. În acest sector, ca urmare a scăderii achizițiilor, creșterii prețurilor la energie și a implementării măsurilor de îmbunătățire a eficienței energetice, consumul total de energie a scăzut constant între 2012 și 2015 cu o rată medie de circa 2% pe an, anul 2016 indicând totuși o ușoară creștere față de anul precedent (3,5%). Pentru anul 2017 PNAEE a prevăzut o țintă de reducere a consumului energetic în sectorul rezidențial (prin reabilitarea termică a blocurilor de locuințe) de 87.000 tep, ANRE raportând o valoare realizată de 49.260 tep.¹² Nu există date disponibile pentru reducerea consumului energetic în domeniul clădirilor publice.

Consumul final de energie electrică pentru iluminat public a scăzut cu 13,1% în perioada 2015-2018¹³, de la 601 GWh la 522,4 GWh.

În Raportul de țară din 27.02.2019 privind România¹⁴, Comisia Europeană apreciază că România este în grafic și că va atinge obiectivul fixat pentru 2020 de eficiență energetică care este de 43 Mtep, exprimate în consum de energie primară (30,3 Mtep exprimate în consumul final de

⁹Planul National de Acțiune în Domeniul Eficienței Energetice, versiunea 2014, M. Of. Partea 1, nr. 169. Bis, 11.03.2015

¹⁰ Raport privind progresul înregistrat în îndeplinirea obiectivelor naționale de eficiență energetică, ANRE, 2019, accesat la adresa web <https://www.anre.ro/download.php?f=hqqDgw%3D%3D&t=vdeyut7dlcecrLbbvY%3D>

¹¹ Tendințele eficienței energetice și politici în România, ANRE, martie 2019, raport accesat la adresa web <https://www.anre.ro/download.php?f=hqp8hg%3D%3D&t=vdeyut7dlcecrLbbvY%3D>

¹² Raport monitorizare PNAEE 2017, ANRE, 2018

¹³ Raport INS nr. 35/12.02.2019 "Resursele de energie primară în anul 2018" (date provizorii), accesat la adresa web http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/energie12r18.pdf

¹⁴https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_ro.pdf

energie). Cu toate acestea, atât consumul primar, cât și consumul final de energie au înregistrat o creștere în 2017 și, prin urmare, sunt necesare eforturi continue pentru a limita consumul de energie în contextul creșterii economice.

În ceea ce privește sectorul transporturilor, ANRE apreciază că evoluțiile din acest sector după anul 2000 au fost influențate de doi factori:

- eliminarea restricțiilor administrative împotriva achiziției de carburant și achiziționarea de mijloace de transport;
- alinierea prețurilor la carburant cu prețurile de pe piața internațională.

Intensitatea emisiilor de CO₂ a sectorului transporturi a scăzut cu 5,5% în perioada 2012-2016, însă se menține peste media europeană cu 65,8%¹⁵.

Datele existente indică faptul că o mare parte din poluarea de la nivelul orașelor și conținutul crescut de CO₂ se datorează traficului motorizat în interiorul acestora, atât al autoturismelor individuale și autovehiculelor de marfă, cât și mijloacelor de transport în comun învechite. Numărul utilizatorilor în transportul public urban este în continuă scădere¹⁶ la nivelul orașelor, concomitent cu creșterea intensivă a numărului de autovehicule personale (INS) cu efecte asupra poluării, creșterii congestiei traficului și consumuri energetice mari.

Ca o concluzie privind datele de context, așa cum constată și ANRE, “România trebuie să continue eforturile sale de a respecta angajamentele naționale și europene în vigoare. O serie de eforturi vor fi necesare pentru a atinge obiectivul “3 x 20”, de a obține o scădere cu 19% a consumului de energie și o scădere cu 20% a emisiilor de CO₂”¹⁷.

Răspunsul pozitiv la prima ÎE își găsește justificarea totodată și în rezultatul mai multor instrumente de evaluare. Dintre acestea, menționăm:

- răspunsurile furnizate de respondenți la sondajul on-line cu beneficiarii proiectelor (Anexa 10). În acest caz, se poate observa că la *întrebarea 11* (“Care au fost nevoile pe care le-ați identificat la nivel regional/local și care v-au determinat să solicitați finanțare prin POR 2014-2020, Axa Prioritară 3” și *întrebarea 13* (“În ce măsură considerați că aceste nevoi identificate își păstrează relevanța, ținând cont de durata scursă de la elaborarea cererii de finanțare?”) majoritatea beneficiarilor (peste 85%) au menționat îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor și reducerea emisiilor de GES pe primele locuri în ordinea relevanței apreciind că aceste nevoi își păstrează relevanța într-o măsură mare și foarte mare;
- un motiv final pentru susținerea acestui tip de răspuns la ÎE1 este dat de unul dintre rezultatele Focus Grupului cu administratorii/proprietarii. Aici, răspunsurile la câteva întrebări/aspecte discutate converg pentru a arăta că părțile interesate investesc în îmbunătățiri suplimentare privind economisirea energiei (de exemplu, achiziționarea de dispozitive electronice mai bune, lămpi noi etc.). Acest lucru confirmă faptul că

¹⁵ Idem 11

¹⁶ Transportul de pasageri și mărfuri pe moduri de transport, anul 2018 Raport sinteză INS, 2018, accesat la adresa web http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/transportul_de_pasageri_si_marfuri_pe_moduri_de_transport_in_anul_2018.pdf

¹⁷ Idem 11

obiectivele finale de îmbunătățire a calității vieții datorită unei eficiențe energetice sustenabile a clădirilor sunt percepute clar și pozitiv de către părțile interesate.

ÎE2 În ce măsură sunt realizate obiectivele/sunt înregistrate progrese în implementarea programului?

Răspunsul la această întrebare de evaluare a fost strict limitat de lipsa datelor fiabile, cu excepția PI 3.1A. În unele privințe programul se derulează în direcția planificată (înregistrează un număr mare de cereri de finanțare depuse și o valoare ridicată a bugetelor totale nerambursabile solicitate), dar stadiul de implementare și utilizarea fondurilor alocate sunt întârziate (datorită întâzierilor în unele faze ale proiectului, pe care le-am evaluat în detaliu), în special în cazul PI 3.1.C și PI 3.2. Apreciem că sunt întrunite condițiile pentru realizarea obiectivelor pe termen lung (atât din punct de vedere social, economic cât și de mediu), dar stadiul incipient al progresului nu permite exprimarea unei evaluări clare.

Deși la 31.12.2018 rata progresului real în implementarea proiectelor este foarte scăzută (mai puțin de 4% din buget a fost cheltuit până acum), bugetul total nerambursabil aferent proiectelor contractate până la sfârșitul anului 2018 înregistrează un nivel satisfăcător (38,7% din alocarea financiară la nivel de axă, comparabil cu ratele de progres înregistrate la nivel european) și crește rapid, ținând cont de numărul proiectelor aflate încă în procesul de contractare (283) și evaluare (427). Având în vedere că rămân disponibili încă 5 ani pentru contractarea și utilizarea fondurilor, calculele efectuate de echipa de evaluare conduc la concluzia că un nivel de absorbție de cel puțin 80% din alocare este posibil să fie atins (vezi tabelul 17 din Anexa 1). Realizările privind îmbunătățirea infrastructurilor avansează, în principal în ceea ce privește clădirile (de exemplu cele rezidențiale), în timp ce intervențiile privind mobilitatea urbană durabilă și iluminatul stradal sunt încă întârziate. Îmbunătățirea sistemului MySMIS și o extindere a utilizării acestuia reprezintă o prioritate, deoarece în prezent sistemul nu permite colectarea de date complete și consistente cu privire la cei mai mulți dintre indicatorii de realizare.

Răspunsul la această ÎE este complex. Contextul general în care echipa de evaluare a funcționat a avut limite importante în ceea ce privește posibilitatea de a găsi date fiabile pentru a răspunde la această întrebare de evaluare. Numai o mică parte din proiectele contractate în cadrul axei au fost finalizate, astfel încât am putut accesa datele dintr-o singură PI (3.1A). Pentru toate celelalte PI am putut examina doar cererile de finanțare aferente proiectelor contractate, în care datele pe care le căutam nu s-au dovedit întotdeauna disponibile și/sau consecvente. Prin urmare, este necesară o prudență extremă atunci când se dorește o evaluare precisă a cifrelor, datorită limitărilor menționate mai sus.

Din datele înregistrate în SMIS obținem, în același timp, o imagine a întâzierii mari în implementarea generală a axei (în special pentru PI 3.1.C și 3.2), dar și unele cifre reconfortante

În ceea ce privește potențialul de recuperare a unei astfel de întârzieri. De fapt, după doi ani de întârziere înainte de lansarea primelor apeluri, lansarea a devenit mai regulată și mai frecventă. Așa cum se vede în tabelul nr. 18 și figura 2 din Anexa 1, dinamica aplicațiilor depuse tinde să se accelereze, din al doilea trimestru din 2017, într-un ritm rapid, aproape pentru fiecare PI. Faptul că această rată ridicată de depunere a aplicațiilor (confirmată de faptul că fiecare Apel primește mult mai multe aplicații în comparație cu bugetul disponibil) nu se transformă într-o rată de cheltuieli corespunzătoare, implică, pe lângă procedura de selecție, faptul că trece mult timp înainte de semnarea efectivă a contractelor și de începerea proiectelor (cu plățile trimestriale aferente planificate).

Țintele intermediare stabilite pentru 2018 prin cadrul de performanță al POR au fost cu mult depășite în cazul regiunilor mai dezvoltate (București-Ilfov): 16.259 gospodării cu o clasificare mai bună a consumului de energie față de 1.000 programate, 441,4 mil. lei cheltuieli eligibile autorizate față de 94,8 mil. lei programat, 2 operațiuni contractate destinate transportului public și nemotorizat față de 1 programată. În cazul regiunilor mai puțin dezvoltate, doar indicatorul referitor la operațiunile contractate destinate transportului public și nemotorizat a fost îndeplinit (19 operațiuni față de 10 programate), în timp ce au fost realizate doar 84 de gospodării cu o clasificare mai bună a consumului de energie față de 5.600 programate și cheltuielile eligibile autorizate au fost de doar 31,1 milioane lei față de 396,9 mil. lei programate (vezi tabelul 2 din Anexa 1 la raport).

De asemenea, există un portofoliu important de cereri de finanțare aprobate după evaluare și care la 31.12.2018 erau în procesul de contractare (117 cereri de finanțare pe 3.1.A, 117 pe 3.1.B, 9 pe 3.1.C și 40 pe 3.2) al căror buget total nerambursabil însumează circa 2.646,9 milioane lei (tabelul 20 din anexa 1).

Alte aspecte par să afecteze întregul ciclu de viață al proiectului, pe care le analizăm în detaliu, pentru fiecare din fazele sale distincte.

PREGĂTIREA APLICAȚIEI DE FINANȚARE

Aceasta este dimensiunea din ciclul de viață al proiectului pe care am putut să o analizăm într-un mod mai amplu, datorită faptului că toate PI au atins-o. Este, de asemenea, etapa în care se pare că există cele mai multe bariere în calea implementării cu succes a POR. De altfel, toate instrumentele de colectare și evaluare a datelor pe care le-am utilizat au același rezultat: beneficiarii potențiali au fost împiedicați de lipsa de claritate și stabilitate a ghidurilor (în unele cazuri revizuite și/sau actualizate de 6 ori), de dificultatea de a găsi și de a calcula indicatorii tehnici solicitați, de calitatea slabă a resurselor umane interne (și de cea a consultanților externi, care de obicei sunt angajați în majoritatea cazurilor - vezi răspunsul la întrebarea 14 a sondajului online), de cantitatea excesivă de documente solicitate la prezentarea propunerii, de o rată lentă de răspuns în furnizarea de clarificări de către funcționarii publici-cheie, de lipsa unei abordări unitare a evaluatorilor și de timpul excesiv de lung necesar autorităților publice să o evalueze (adesea durează mai mult de 1 an - a se vedea rezultatul studiilor de caz). Lipsa documentelor cadastrale clare se adaugă constant la această listă. Ideea că, în ciuda tuturor acestor probleme, numărul de aplicații depășește bugetul disponibil, constituie un element

pozitiv. De asemenea, am observat că este foarte important ca autoritățile locale să dispună de un portofoliu de proiecte pregătite pentru implementare, de unde să aleagă cele mai potrivite propuneri de prezentat. Acest lucru a fost confirmat în studiul de caz de la Galați și, indirect, la București, un UAT care a fost deja implicat în prezentarea unui număr mare de aplicații pentru finanțarea proiectelor care vizează creșterea eficienței energetice a clădirilor atât în POR precedent (2007-2013) cât și în cel curent.

CONTRACTAREA PROIECTULUI

Trebuie menționat faptul că, potrivit unor studii de caz (de ex. Galați) și rezultatelor sondajului on-line (de ex. răspunsurile la întrebările 16 și 17), și aceasta este una dintre fazele proiectului care creează mai multe probleme beneficiarilor, încetinind ciclul de viață al proiectului și adăugând alte întârzieri. Pot trece până la 8 luni de la aprobarea cererii de finanțare și până la semnarea contractului, din diverse motive: necesitatea de a trimite versiuni ulterioare ale documentelor deja trimise cu cererile de finanțare, avize care au expirat și trebuie obținute din nou; necesitatea de a primi vizite la fața locului din partea reprezentanților ADR; necesitatea de a permite Consiliului Local să aprobe versiunea finală a proiectului (chiar dacă modificările au condus la rezultate tehnice mai bune comparativ cu versiunea inițială).

La implementarea procedurilor de contractare se constată de obicei și alte tipuri de probleme: în cazul blocurilor, unele autorități publice implicate în procesul de contractare le pot considera ca entități unice și pot solicita documentația tehnică și financiară detaliată pentru fiecare dintre acestea, dându-i ulterioare sarcini Beneficiarului; o perioadă lungă de timp poate fi necesară pentru a obține toate autorizațiile solicitate, de la diferite autorități; normele de contractare la nivel național sunt considerate de către majoritatea beneficiarilor (în funcție de rezultatul celor mai multe interviuri directe și studii de caz) prea complexe și au nevoie de simplificare; stabilirea standardelor de calitate pentru lucrările prevăzute poate fi, de asemenea, dificilă, parțial datorită unui nivel insuficient al calificării majorității firmelor, parțial din cauza normelor naționale care reglementează acest aspect. Totodată, unul dintre studiile de caz (Turda) a evidențiat faptul că în procesul de achiziții de servicii și lucrări normele actuale nu permit întotdeauna selectarea celei mai bune oferte din punctul de vedere al raportului cost/beneficiu, fiind avantajate ofertele care au prețul cel mai mic.

IMPLEMENTAREA PROIECTULUI

Comparativ cu cele două etape anterioare, implementarea pare să fie mai ușoară pentru majoritatea beneficiarilor. Această afirmație este susținută atât de rezultatele studiilor de caz și de cele mai multe interviuri directe, cât și de rezultatele sondajului online (a se vedea anexele). În acest ultim caz, de exemplu, se poate observa că, la întrebarea 19, marea majoritate a respondenților sunt de acord și consideră că activitățile planificate au fost desfășurate în conformitate cu calendarul planificat (74,6%) și că au respectat costurile estimate inițial (88,1%). La evaluarea acestor cifre, vă rugăm să rețineți că se referă în special la proiectele PI 3.1.A și 3.1.B privind eficiența energetică (este posibil ca proiectele privind mobilitatea urbană să se

dovedească mai complexe și mai puțin previzibile). Principalele probleme ridicate de beneficiari se referă la întârzierile determinate de procedurile de achiziții publice, calitatea scăzută a resurselor umane destinate monitorizării lucrărilor de proiect și calitatea slabă a lucrărilor rezultate (în unele cazuri). Răspunsurile la ÎE3 și ÎES 3 vor detalia aceste aspecte.

RAPORTAREA ȘI IMPACTUL PROIECTULUI

Au fost raportate mai multe dificultăți în această fază, care rezultă în principal din studiile de caz (de ex. Galați) și din interviurile directe. De exemplu, formatele diferitelor module de raportare trimestrială privind progresul tehnic și financiar diferă aparent de propunerile aprobate; acest lucru înseamnă că beneficiarul trebuie să-și petreacă mult timp pentru a completa în mod corespunzător aceste module. În mod similar, diferite autorități publice solicită o aranjare diferită a categoriilor proiectelor (atât financiare, cât și tehnice), pe tot parcursul ciclului de viață al proiectului. Mai mult decât atât, volumul mare de documente diferite necesare pentru a solicita rambursarea la fiecare trei luni este foarte mare - până la 65, dintre care patru documente distincte privesc TVA. Cele mai multe dintre aceste documente au fost deja încărcate în MySMIS atunci când propunerea de proiect a fost prezentată și ar putea fi extrase din sistem (fără a le tipări pe hârtie). Îmbunătățirea sistemului MySMIS și o extindere a utilizării acestuia pentru a asigura transferul documentelor între autoritățile publice par a fi o prioritate.

Chiar și diferențele mici în cifrele bugetare pot duce la probleme semnificative de raportare: un beneficiar s-a confruntat cu o problemă potențial minoră cu rotunjirea cifrelor într-un fișier Excel și în fișierele MySMIS. A trebuit să schimbe documentele (și programul), deoarece cele două instrumente pentru rezumarea structurii financiare a proiectului au folosit (și încă utilizează) diferite metode de rotunjire.

Într-o perspectivă pe termen lung, această fază poate fi afectată de alte probleme. Sustenabilitatea lucrărilor efectuate poate fi pusă în pericol din cauza lipsei acțiunilor de întreținere planificate sau datorită slabei coordonări între diferitele autorități publice care intervin pe aceeași resursă; sau nivelul îmbunătățit de conștientizare a mediului pe care proiectul l-a promovat nu poate fi tradus în schimbări reale, din cauza lipsei de stimulente și/sau a altor acțiuni.

ÎE3 În ce măsură intervențiile și instrumentele folosite au produs efectele așteptate până la momentul prezentului raport?

Doar câteva intervenții privind domeniul eficienței energetice în clădirile rezidențiale (PI 3.1.A) au fost finalizate până la momentul prezentului raport și au putut fi evaluate pe deplin prin diverse instrumente. Investițiile în iluminatul stradal și în mobilitatea urbană au putut fi analizate doar în propunerile aprobate. Rezultatul evaluării echipei de experți este că intervențiile efectuate nu au atins încă efectele preconizate și potențiale (care pot fi destul de mari, atât în ceea ce privește economiile de energie cât și reducerea emisiilor de

GES). Acest lucru poate fi cauzat de o multitudine de motive (inclusiv de calitatea slabă a lucrărilor efectuate), dar cu siguranță sugerează că este recomandabilă o acțiune mai susținută pentru creșterea conștientizării și motivarea schimbării în rândul consumatorilor finali de energie.

Instrumentele stabilite și utilizate de autoritățile publice implicate în implementarea axei apar în termeni generali justificate din punct de vedere logic, dar trebuie simplificate, îmbunătățite și orientate mai mult spre rezultate (a se vedea și răspunsul anterior la ÎE2).

Răspunsul la această ÎE depinde de două motive clare: întârzierea puternică înregistrată până acum în implementarea generală a axei și rezultatele mai mici decât cele preconizate, prezentate de grupul de utilizatori finali după finalizarea proiectelor.

Am descris deja primul tip de problemă care până la 31.12.2018 a condus la semnarea a 142 de contracte pentru PI 3.1.A, 241 pentru PI 3.1.B, 3 contracte pentru PI 3.1.C și 21 contracte pentru PI 3.2. (a se vedea tabelul 19 din Anexa 1) și la plăți totale de doar 287,2 mil. lei către beneficiari (aproape în întregime pentru proiectele privind PI 3.1.A situate în sectorul București 3 - a se vedea tabelul 21 din Anexa 1).

Pe de altă parte, având în vedere că până în prezent au fost implementate doar proiectele axate pe îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor, evaluarea efectelor reale care derivă din acest tip de investiții a fost planificată în conformitate cu patru instrumente importante de colectare a datelor: un Focus Grup cu administratori și locatari, studiile de caz, analiza certificatelor de performanță energetică a clădirilor după investiții și analiza consumului efectiv de energie după implementarea proiectului. Datorită sprijinului Primăriei Sectorului 3 al Municipiului București, am adăugat la acest lot un studiu amplu asupra administratorilor și gospodăriilor. **Din analiza studiului de caz pentru PI 3.1.A care a fost ales în urma aplicării metodologiei de selecție a studiilor de caz, confirmată în cadrul grupului de experți, s-au evidențiat concluzii privind efectele acestor intervenții, cum ar fi: îmbunătățirea comunicării cu cetățenii, cu asociațiile de proprietari pentru atingerea obiectivelor și țintelor de eficiență energetică fixate la nivel local prin documentele strategice locale; implicarea tuturor departamentelor de specialitate din cadrul autorității locale în susținerea activității echipei de proiect determină menținerea implementării proiectului în termenele asumate; complementaritatea intervenției finanțate din POR, PI 3.1.A cu alte inițiative existente la nivel local, având obiectivul comun de a îmbunătăți condițiile de mediu și, în general, condițiile de trai ale cetățenilor.**

Rezultatele acestui set de instrumente de evaluare sunt următoarele:

- percepția generală a administratorilor și a locatarilor cu privire la impactul intervențiilor implementate pentru îmbunătățirea eficienței energetice este una pozitivă. 88,5% dintre respondenți și-au exprimat satisfacția față de rezultatul lucrărilor efectuate în clădirile lor (a se vedea răspunsurile la întrebarea 2 a sondajului în rândul locatarilor, care au implicat 496 de persoane, în Anexa 11), iar acest element a fost confirmat și în timpul FG cu administratorii și locatarii;
- comparând diferențele dintre situația ex-ante și ex-post, am constatat faptul că pentru suprafața de 818.419 mp afectată de investițiile POR s-a obținut o îmbunătățire medie de

40% în ceea ce privește comportamentul clădirii în raport cu utilizarea energiei; acest procent este comparabil cu standardele europene și poate fi considerat un rezultat pozitiv. Mai mult, rezultatul obținut este confirmat prin analiza acelorași proiecte prin intermediul unui alt set de date, obținut din rapoartele finale, analiză care a indicat o reducere a consumului de energie primară cu 49,5%.

Aceste date sunt relevante pentru ÎE, deoarece confirmă faptul că obiectivele corespunzătoare în ceea ce privește eficiența energetică (ÎE3) și potențialele economii de energie (ÎE2) au fost atinse de către proiectele finalizate în cadrul PI 3.1.A. În consecință, se poate obține un impact pozitiv corespunzător în ceea ce privește reducerea emisiilor de dioxid de carbon (ÎES2). Totuși, economiile efective de energie și reducerea efectivă a emisiilor de carbon depind întotdeauna de modul în care utilizatorii finali își modifică comportamentul consumului de energie.

Analiza datelor colectate despre utilizarea efectivă a energiei de către utilizatorii finali oferă o imagine diferită de așteptările de mai sus.

În tabelul 22 din Anexa 1 este prezentată o schemă a analizei generale. Rezultatele analizei setului de date **evidențiază pe ansamblu o scădere a consumului de energie cu 10% atunci când se compară anul 2018 cu media perioadei 2015-2017, în timp ce comparația între anii 2018 și 2017 indică o creștere a consumului cu 3,6%.**

Ca o explicație, acest lucru poate sugera într-adevăr prezența unui efect de "recol" în comportamentul gospodăriilor afectate de PI 3.1.A (vezi capitolul analizei literaturii în Raportul Inițial pag.18). Astfel, e posibil ca oamenii să fi perceput că vor economisi în mod automat energie după lucrările efectuate și nu s-au mai preocupat să ajusteze temperatura fixă în funcție de variațiile de temperatură ale zilei și perioadei din an sau au crezut că, în noile circumstanțe, puteau să ridice puțin temperatura fără a suferi o creștere a costurilor aferente. În acest fel, s-au adaptat la noul context îmbunătățind confortul casei, posibil după ani de limitări. Tendința indicată de tabel este și mai remarcabilă dacă se ține cont de faptul că în octombrie costul unitar pentru încălzire a fost mărit de către companie. Cu toate acestea, privind mai atent (de ex. analiza variațiilor lunare) se pot observa două aspecte:

- în patru luni din totalul de șapte înregistrăm o scădere a consumului de energie;
- după finalizarea completă a proiectelor, în trei luni din cinci, se constată o scădere a consumului de energie. Aceste elemente ne fac să credem că utilizatorii finali au nevoie de ceva timp pentru a se adapta în mod concret la condițiile îmbunătățite ale locuințelor lor și să învețe cum să-și gestioneze temperatura în locuințe, profitând pe deplin de intervențiile efectuate.

Un alt motiv pentru explicarea acestor date poate fi acela al existenței pierderilor din izolația clădirilor, datorate calității slabe a lucrărilor efectuate. Această problemă potențială a fost evidențiată, de exemplu, în cadrul FG final cu experții, în care un participant a subliniat că s-a dovedit dificil pentru funcționarii publici să monitorizeze în mod corespunzător lucrările și, eventual, să intervină pentru corectarea acestora. Deși Sectorul 3 din București are o experiență îndelungată privind implementarea acestui tip de proiecte, această explicație nu poate fi subestimată.

Un aspect final care ar putea fi luat în considerare este reprezentat de pierderile totale în rețeaua de distribuție a energiei, pierderi care afectează sistemul. Cu toate acestea, nu le considerăm relevante pentru analiza noastră din două motive:

- RADET nu transferă aceste costuri gospodăriilor;
- nu am putut verifica dinamica acestor pierderi în perioada de 4 ani analizată.

În termeni generali, în ceea ce privește diferitele instrumente utilizate pentru implementarea axei (de exemplu, alocarea bugetului între PI, pregătirea cererilor de finanțare - inclusiv criteriile de selecție și asigurarea conformității cu strategiile integrate, procedurile de monitorizare și de raportare etc.) analiza efectuată indică faptul că acestea sunt consecvente din punct de vedere logic, cu o alocare clară a responsabilităților, dar aranjamentul operațional și gestionarea lor determină întârzieri importante și adesea limitează realizarea efectelor așteptate (acest lucru a fost deosebit de clar în toate studiile de caz efectuate).

ÎES1 În ce măsură contribuie Axa 3 POR la reducerea consumului de energie la nivelul clădirilor rezidențiale, publice și la sistemele publice de iluminat finanțate?

În mod sintetic, toate cele trei priorități de investiții 3.1 realizează reducerea potențială a consumului de energie în conformitate cu cele mai multe surse de date (de exemplu, certificate de clasificare energetică, SMIS, cereri de finanțare). Totuși, datorită faptului că numai PI 3.1A a înregistrat până acum date complete, consumul real de energie al familiilor arată o scădere relativ mică (10%) în eșantionul verificat. Acest lucru se poate datora diverselor motive, inclusiv necesitatea îmbunătățirii abilităților tuturor resurselor umane care joacă un rol în ciclul de viață al proiectului: de la cei care elaborează ghidurile apelurilor până la firmele angajate pentru realizarea lucrărilor; de la consultanții externi care consiliază beneficiarii atunci când își pregătesc propunerile, până la utilizatorii finali ai investițiilor.

Răspunsul la prima parte a acestei Întrebări de Evaluare a fost deja furnizat în detaliu în ÎE 3.

În ceea ce privește PI 3.1.C (iluminatul stradal) am putut să ne bazăm doar pe cererile de finanțare ale proiectelor aprobate, extrăgând din acestea obiectivele planificate în ceea ce privește reducerea consumului de energie; astfel de date sunt incluse în lista principală de indicatori pe care am prezentat-o în tabelul 14 din Anexa 1.

Este important să subliniem aici că AP 3 contribuie la reducerea consumului de energie în toate cele trei sectoare prezentate în această Întrebare de Evaluare, deoarece creează condițiile pentru atingerea obiectivelor stabilite în propunerile de proiecte. În special, așa cum am văzut deja pentru ÎE3 anterioară, intervențiile finanțate pot îmbunătăți într-o măsură semnificativă izolarea termică a clădirilor afectate (la o rată medie de 40% în cazul proiectelor 3.1.A - aceasta corespunde rezultatelor standard ale intervențiilor similare din Europa).

Când privim dintr-o perspectivă mai agregată evoluția axei și revedem valorile indicatorilor (pe care le-am extrapolat în principal în baza informațiilor din cererile de finanțare aprobate), observăm că rezultatele obținute până în prezent în ceea ce privește reducerea consumului de energie finală sunt coerente cu datele provenite din procesul de implementare generală al PI

3.1.A (cu 15% din obiectivul POR realizat deja în ceea ce privește numărul de gospodării cu consumul de energie îmbunătățit). Cu toate acestea, ele par a fi incoerente în ceea ce privește clădirile publice (cu o reducere preconizată a consumului de energie finală aproape egală cu de 10 ori obiectivul POR stabilit pentru 2023: 219 mil. kWh/an comparativ cu 28,5 mil. kWh/an).

În ceea ce privește PI 3.1.B, datele pe care le-am putut elabora dintr-un eșantion de 18 proiecte indică un potențial neobișnuit de ridicat de reducere a consumului de energie de 71% (a se vedea tabelul 16 din anexa 1). Acest lucru se poate datora:

- faptului că înainte de reabilitare clădirile sunt adesea într-o stare foarte proastă (de obicei sunt școli, spitale) - nu sunt izolate sau izolarea este veche și sistemele de încălzire utilizate sunt de asemenea vechi;
- faptului că utilizarea energiei regenerabile după implementarea proiectului este obligatorie (ar trebui să reprezinte cel puțin 10% din consumul de clădiri).

Pentru a completa această imagine, intervențiile finanțate prin PI 3.1.C par să conducă la o reducere medie cu 50% a consumului de energie în comparație cu sistemele de iluminat existente, dar în acest caz trebuie să reamintim că am putut analiza doar cele trei cereri de finanțare aprobate.

Ca o remarcă finală, în toate domeniile menționate mai sus, impactul efectiv asupra consumului final de energie va depinde în mare măsură de comportamentul utilizatorilor finali respectivi, cu excepția sectorului iluminat stradal, unde activitatea este strict planificată la nivel municipal. Prin urmare, pentru a garanta că nivelurile vizate de îmbunătățire incluse în fiecare propunere de proiect vor fi atinse, pare de o importanță vitală sprijinirea acțiunilor care duc la stiluri de viață capabile să exploateze pe deplin îmbunătățirile realizate.

ÎES. 2 În ce măsură a contribuit POR până în prezent și va contribui la reducerea emisiilor de CO₂ în zonele urbane unde se implementează planuri de mobilitate durabilă?

Din motivele explicate anterior, nu s-a putut încă evalua în mod corespunzător contribuția până în prezent a proiectelor din cadrul PI 3.2. În ceea ce privește contribuția viitoare a acestui tip de proiecte la reducerea emisiilor de CO₂, se remarcă faptul că propunerile de proiecte verificate nu indică întotdeauna obiective clare și bine justificate. Cele care oferă aceste date arată o scădere medie aproximativă de cca. 9,4% în emisiile de CO₂, după finalizarea proiectului - a se vedea tabelul 24 din Anexa 1.

Datorită implementării întârziate a proiectelor din PI 3.2. nu s-a putut evalua contribuția lor efectivă la reducerea emisiilor de carbon în zonele urbane în care sunt implementate.

De aceea, analiza se concentrează pe cererile de finanțare aprobate și s-a constatat că cele 14 proiecte care oferă date consistente au un obiectiv global de reducere cu 6.851 CO₂ tone echivalent (tabelul 24, Anexa 1), ceea ce înseamnă că intervențiile au potențialul de a îmbunătăți emisiile de CO₂ cu o rată medie de 9,4% (conform datelor obținute din cele 14 proiecte în care datele au putut fi evaluate).

Aceasta se poate datora, probabil, diferitelor modele utilizate pentru estimarea economiilor reale în ceea ce privește consumul de energie, și poate fi destul de complex, depinzând de ipotezele inițiale privind tendințele în utilizarea totală a transporturilor, caracteristicile diferiților combustibili înlocuiți de noua infrastructură de mobilitate și "efectul de înlocuire" preconizat al noului sistem de transport public, în comparație cu instrumentele de transport private. Complexitatea acestui proces de estimare poate să fi condus la o subestimare a potențialului real al intervențiilor PI. Acesta reprezintă un aspect important pentru evaluarea finală, când unele proiecte vor fi finalizate și vor fi disponibile primele date reale privind utilizarea transporturilor.

Un alt element care trebuie luat în considerare la evaluarea potențialului acestei PI de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră este faptul că finanțarea acestor proiecte este condiționată de încadrarea într-o strategie integrată de investiții în transporturi (PMUD). Cu alte cuvinte, acestea nu sunt proiecte "independente", cum ar fi o clădire renovată sau o nouă investiție în iluminatul stradal, ci trebuie și vor fi implementate într-un cadru mai complex de măsuri. În consecință, numai o strategie de transport urban proiectată și implementată cu atenție poate asigura că obiectivele de reducere a emisiilor de CO₂ stabilite prin proiect vor fi îndeplinite și eventual vor fi depășite (de ex. instrumentele de gestionare a traficului și de optimizare a vitezei pot reduce în continuare emisiile de CO₂, pe lângă beneficiile determinate de creșterea numărului de pasageri care utilizează transportul public). Prin urmare, o monitorizare periodică și selectarea celor mai bune exemple de calitate ale strategiilor de mobilitate urbană integrate aprobate și puse în aplicare (odată ce primele proiecte ar fi fost finalizate) ar trebui să contribuie la îmbunătățirea implementării și a rezultatelor POR.

ÎES 3 Ce tipuri de intervenții se estimează că vor fi cele mai eficace și care au fost cele care au întâmpinat cele mai semnificative blocaje până în prezent?

În termeni generali, intervențiile în cadrul PI 3.1.B sunt cele pentru care au fost prezentate cele mai multe cereri de finanțare, ceea ce sugerează că aceasta este PI pe care potențialii beneficiari o consideră mai ușor de abordat. Proiectele din cadrul PI 3.1.A tind să sufere din cauza necesității implicării pozitive a asociațiilor de proprietari (această problemă variază în mare măsură între diferite regiuni), în timp ce pentru 3.1.C este prea devreme pentru a exprima o evaluare. PI 3.2, care este mai complexă în ceea ce privește pregătirea cererilor de finanțare, arată o rată de aplicare care pare destul de pozitivă în această etapă a dezvoltării axei.

Datorită implementării întârziate a axei și a disponibilității limitate de date fiabile, studiul s-a concentrat asupra eficienței relative a diferitelor intervenții pentru a produce beneficiile așteptate asupra mediului.

Evaluarea demonstrează că îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor rămâne cea mai eficientă investiție din punctul de vedere al raportului cost/beneficiu pentru a realiza reduceri de CO₂ (cu un cost mediu de doar 2.987 € și 9.267 €/tonă CO₂ echivalent pentru clădirile rezidențiale și respectiv cele publice). În plus, setul de îmbunătățiri a atins deja un nivel ridicat de standardizare, astfel încât lucrările se desfășoară destul de lin, fără întârzieri sau probleme majore. Iluminatul stradal și intervențiile privind mobilitatea urbană, pe de altă parte, prezintă un cost unitar mult mai ridicat pentru reducerea emisiilor de CO₂. PI 3.1.C are avantajul suplimentar de a

nu mai trebui să se bazeze pe acțiuni specifice pentru a implica utilizatorii finali pentru a-și atinge beneficiile preconizate, arătând, de asemenea, un potențial ridicat de eficiență energetică.

Care sunt principalele caracteristici ale mecanismelor care contribuie la efectul/impactul obținut (de ex. comparativ cu costul estimat, analiza procedurilor și a disciplinelor de natură să influențeze investițiile, analiza modalităților de prezentare/implementare/coordonare care au facilitat progresul proiectului)?

Evaluarea indică faptul că textul clar al apelurilor de propuneri de proiecte, ghidurile clare și stabile (care nu necesită a fi revizuite de mai multe ori) și asistența rapidă pentru clarificarea îndoielilor potențialilor beneficiari sunt extrem de importante pentru promovarea prezentării unui număr mare de proiecte bune. Simplificarea normelor naționale existente pentru contractare și o reducere a gradului de încărcare determinat de procedurile de rambursare i-ar ajuta foarte mult pe beneficiari odată ce proiectele trebuie să înceapă. Îmbunătățirea resurselor umane interne și externe și eforturile mai puternice de îmbunătățire a comportamentului utilizatorilor finali ai investițiilor sunt două priorități cheie, orizontale pentru succesul POR.

Ce tipuri de intervenții se estimează că vor fi cele mai eficace

Luând în considerare demararea întârziată a lucrărilor, răspunsul la prima întrebare de evaluare se bazează în principal pe analiza costurilor unitare necesare pentru a produce un impact pozitiv asupra mediului. Acest cost s-a estimat pe baza datelor provenite din proiectele finalizate în cadrul PI 3.1.A și din cererile de finanțare aprobate pentru toate celelalte PI. Rezultatele analizei sunt prezentate în tabelul inclus în capitolul B.4 privind aspectele de eficiență și eficacitate. Acestea indică în mod clar intervențiile privind îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor ca fiind cea mai eficientă măsură de a realiza reduceri ale emisiilor de GES. Rezultatul trebuie interpretat cu prudență, deoarece în trei din cele patru categorii de investiții se bazează numai pe rezultatele așteptate, deci se poate schimba după finalizarea efectivă a lucrărilor. În plus, beneficiarii ar fi putut calcula greșit impactul rezultat din proiectele lor. Cu toate acestea, diferența relativă este destul de ridicată și se presupune că va rămâne, chiar și după luarea în considerare a acestor factori.

Celălalt element care afectează răspunsul la această Întrebare de Evaluare este natura diferită a celor patru PI. Aici apare o diferență clară între PI 3.1. în ansamblul său, care se bazează pe operații și proceduri destul de standardizate (care au fost deja efectuate de mulți ani) și PI 3.2, care se concentrează pe un tip mult mai complex de proiecte și ale căror rezultate finale depind de o serie mai largă de aspecte (inclusiv alte măsuri auxiliare pentru susținerea unei mobilități urbane mai durabile, după cum au confirmat experții de la ultimul Focus Group). Ca urmare, rezultatul așteptat al proiectelor PI 3.2 este mai incert.

Alte elemente care trebuie luate în considerare în mod corespunzător pentru evaluarea eficacității intervențiilor sunt obstacolele care stau în calea prezentării propunerilor de proiecte. PI 3.1.A este un exemplu în acest sens, așa cum a confirmat ultimul Focus Grup cu experții. Astfel, un obstacol important menționat este cel referitor la necesitatea obținerii acordului locatarilor în

conformitate cu cerințele formulate în ghidul solicitantului (2/3 din numărul total al locatarilor, 100% din numărul total al proprietarilor apartamentelor care necesită lucrări în interiorul acestora - dacă este cazul, 100% din numărul apartamentelor deținute de instituții publice sau utilizate de companii comerciale, dacă este cazul). De asemenea, din ultimul Focus Grup cu experții a rezultat, și faptul că asociațiile de locatari nu funcționează întotdeauna în mod corespunzător, astfel încât inițierea și implementarea unor proiecte în parteneriat cu acestea poate fi dificilă.

Acest tip de considerații se poate dovedi benefic pentru AM pentru a decide asupra realocării fondurilor pentru viitor.

Care au fost intervențiile care au întâmpinat cele mai semnificative blocaje până în prezent?

Răspunsul la a doua parte a ÎES3 este în mod necesar mai complex, deși este, de asemenea, legat de rezultatul primei părți. Răspunsul la ÎE2, a arătat deja care sunt cele mai importante dificultăți cu care se confruntă beneficiarii atunci când parcurg fazele cheie ale ciclului proiectului. Analiza duce la concluzia că o calitate îmbunătățită și o utilizare mai bună a resurselor umane reprezintă factorul principal pentru depășirea acestor dificultăți și pentru asigurarea unui impact pozitiv al proiectelor planificate. Acest element a fost confirmat de mai multe instrumente de colectare a datelor:

- ultimul Focus Grup cu experții, unde s-a subliniat că trebuie îmbunătățit controlul adecvat al lucrărilor efectuate, pentru a evita rezultatele mai slabe decât cele preconizate; și când s-a afirmat că investițiile în conștientizarea utilizatorilor finali ar fi ajutat la atingerea rezultatelor planificate;
- sondajul online privind beneficiarii, atunci când respondenții la Q16 și Q17 au clasificat drept domenii importante în care aveau nevoie să-și îmbunătățească abilitățile: pregătirea documentelor tehnice și administrative, gestionarea fazei de contractare și comunicarea cu alte autorități publice implicate în ciclul de viață al proiectului;
- interviurile directe (de ex. Zalău) și studiile de caz (de ex. Galați), unde s-a evidențiat calitatea slabă a firmelor și antreprenorilor.

În practică, aceasta înseamnă că, în toate cazurile în care resursele umane au fost de bună calitate și au fost angajate într-o manieră proactivă, implementarea măsurilor axei s-a dovedit mai ușoară și mai eficientă. Exemplele acestei abordări, provenite din activitatea de colectare a datelor, includ o platformă web pentru a ajuta beneficiarii (menționată în interviul direct din cadrul ADR Nord-Vest) și abordarea mai prietenoasă față de utilizatorii finali ai investițiilor în eficiența energetică, pentru a îmbunătăți gradul lor de conștientizare și participare la proiecte (menționate la ultimul Focus Grup care a avut loc cu experții).

ÎES4 Care este nivelul de sustenabilitate al acțiunilor promovate de POR în domeniul eficienței energetice, descris ca fiind capacitatea investițională de a obține un impact pe termen lung și de a schimba comportamentul actorilor implicați?

Pentru a asigura o durabilitate adecvată a acțiunilor POR, este extrem de util să se investească pe două direcții: asigurarea durabilității tehnice adecvate (efectuarea unei întrețineri corespunzătoare a investițiilor efectuate și asigurarea disponibilității și monitorizării corespunzătoare a forței de muncă calificate); îmbunătățirea

sustenabilității sociale prin creșterea gradului de conștientizare a utilizatorilor finali (gospodării în cazul clădirilor rezidențiale și administratori de clădiri publice). În timp ce pentru prima temă este foarte important să existe suficientă forță de muncă calificată instruită în sectorul specific al intervențiilor, implicarea utilizatorilor finali trebuie să fie abordată cu atenție și implementată cu diferite instrumente, deoarece diferiții oameni tind să fie sensibili la diferiți stimuli.

Aceeași abordare se aplică și în sectorul mobilității urbane, care se bazează pe o creștere destul de mare a numărului de pasageri care folosesc transportul public (așa cum se vede în propunerile PI 3.2). Dacă această schimbare preconizată a comportamentului părților interesate nu reușește să se materializeze, atunci și câștigurile inițiale, limitate în ceea ce privește reducerile de CO₂, se pot dovedi prea optimiste.

Aspectul tratat în această Întrebare de Evaluare este unul din cele mai complexe. Acesta poate fi analizat din mai multe puncte de vedere, după cum urmează:

- plasarea investițiilor Axei într-o strategie bine pregătită și mai amplă pentru trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon și/sau o strategie de dezvoltare urbană contribuie, cu siguranță, la eliminarea barierelor în calea utilizării cu succes a fondurilor și la prioritizarea proiectelor care să înceapă primele (această remarcă a ieșit din interviul direct de la Carei și din studiul de caz de la Galați). Această condiție inițială poate fi numită "strategică" pentru susținerea pe termen lung a tuturor intervențiilor;
- după realizarea altor investiții similare în trecut și după testarea problemelor legate de implementarea acestora, dobândirea unei experiențe adecvate pare a fi un alt factor major pentru asigurarea unei bune pregătiri a propunerilor de proiect și a implementării line a acestora (acesta a fost cazul Sectorului 3 din București și al municipiului Galați). Aceasta reprezintă ceea ce putem numi condiția "tehnică" pentru durabilitatea intervențiilor pe termen lung. Atunci când această experiență anterioară nu există, este recomandabil să se investească în îmbunătățirea resurselor umane;
- un al treilea element pozitiv, menționat deja în răspunsurile anterioare ale multor Întrebări de Evaluare, este capacitatea de a lucra în mod pozitiv asupra comportamentului utilizatorilor finali ai fiecărui proiect din această axă. Aceasta este resursa supremă care trebuie activată și o putem numi dimensiunea "culturală" a durabilității pe termen lung a succesului proiectului. În acest sens, majoritatea instrumentelor de colectare a datelor pe care s-au utilizat oferă lecții interesante: în conformitate cu opinia a 37,3% dintre respondenții la sondajul online (a se vedea răspunsul la întrebarea 23), proiectele realizate privind eficiența energetică au stimulat un comportament mai responsabil al cetățenilor spre mai multe aspecte de mediu. Nu este o rată deosebit de ridicată, dar reprezintă o bază bună pentru a lucra și poate fi combinată cu rata de răspuns de 80% la sondajul adresat locatarilor din București a celor care și-au exprimat interesul pentru îmbunătățirea comportamentului general față de aspectele de mediu. De asemenea, interviurile directe de la Turda și Carei au subliniat importanța de a însoți implementarea proiectelor axelor cu o serie de inițiative adecvate pentru a promova implicarea părților interesate. Pe scurt, după ce a reușit să creeze condițiile fizice pentru realizarea îmbunătățirii utilizării energiei, managementul axei ar trebui să acorde mai multă atenție acestor aspecte, pentru a

transforma ceea ce pare a fi un nivel potențial suficient de sustenabilitate într-o soluție mai rezistentă.

Pentru a încheia acest capitol, se vor conecta rezultatele cheie ale fiecărei ÎE la seria de concluzii care derivă din acestea, utilizând următoarea schemă sumară:

Tabelul 6 Legătura dintre rezultatele cheie ale întrebărilor de evaluare și concluzii

ÎE	Rezultate cheie ale întrebărilor de evaluare (ÎE)	Concluzie
ÎE1	<ul style="list-style-type: none"> În opinia factorilor interesați intervențiile și obiectivele POR își păstrează relevanța 	1) Axa are câteva puncte forte și potențial valoros
ÎE2	<ul style="list-style-type: none"> Valoarea totală a fondurilor alocate cererilor de finanțare aprobate este suficientă 	
ÎE3	<ul style="list-style-type: none"> Intervențiile din PI 3.1.A ating rezultatele așteptate în sensul îmbunătățirii eficienței energetice a clădirilor (40%-50%) 	
ÎE2	<ul style="list-style-type: none"> Valoarea totală a plăților (3,6%) este foarte scăzută Doar trei cereri de finanțare aprobate în cadrul 3.1.C și 21 în cadrul PI 3.2 Experiența anterioară în derularea de proiecte similare și un portofoliu de proiecte facilitează depunerea de cereri de finanțare bune 	2) Progresul general este limitat, iar eficacitatea costurilor diferitelor PI trebuie luată în considerare mai în detaliu
ÎES2	<ul style="list-style-type: none"> Intervențiile din cadrul AP 3.2 demonstrează beneficii de mediu relative limitate în comparație cu costurile și apar a fi foarte complexe din punctul de vedere al elaborării CF 	
ÎES3	<ul style="list-style-type: none"> Regulile anterioare referitoare la implicarea 100% a proprietarilor din clădiri au împiedicat succesul AP 3.1.A. Intervențiile din PI distincte arată rapoarte cost/beneficiu foarte diferite (AP 3.1 în totalitate apare ca fiind mai avantajoasă) 	
ÎE2 și ÎES3	<ul style="list-style-type: none"> Marea majoritate a interviurilor directe și studiile de caz subliniază exemple specifice și relevante de blocaje și/sau probleme în procedurile adoptate pentru cele mai multe faze ale proiectului. Aceasta are drept consecință întârzieri în implementarea axei. 	3) Cererile de finanțare, contractarea și fazele de raportare se confruntă cu probleme serioase care încetinesc progresele POR (tehnice și financiare)
ÎES3	<ul style="list-style-type: none"> Întârzierile nu afectează faza de implementare a proiectelor (deși am putea limita această evaluare mai ales la eficiența energetică a clădirilor) 	
ÎE2	<ul style="list-style-type: none"> MySMIS nu include în prezent date necesare pentru calculul indicatorilor de rezultat (ex. Consumul final de energie în clădiri rezidențiale și publice) MySMIS nu este folosit în totalitate pentru a se transfera date de la beneficiari la AM în formă electronică, fiind folosite încă documente pe suport de hârtie 	
ÎES1	<ul style="list-style-type: none"> Datele privind scăderea utilizării energiei primare în clădirile publice nu arată a fi consistente (prea mari în comparație cu progresele înregistrate până acum) 	4) SMIS nu permite monitorizarea corespunzătoare a aspectelor cheie ale ciclului de viață al proiectului
ÎES3	<ul style="list-style-type: none"> Datele privind indicatorii de rezultat (ex. Reducerea de GES) lipsesc destul de des 	

ÎE	Rezultate cheie ale întrebărilor de evaluare (ÎE)	Concluzie
ÎES2	<ul style="list-style-type: none"> Beneficiarii par a fi supraîncărcați de mai multe proceduri administrative ineficiente implementate pentru monitorizarea, prezentarea și raportarea proiectelor 	<p>5) Beneficiarii trebuie să se concentreze asupra operațiunilor cu valoare adăugată și să fie informați despre cele mai bune practici</p>
ÎES3	<ul style="list-style-type: none"> Îmbunătățirile practice ale procedurii existente par a fi fezabile, urmând și unele bune practici testate la nivel regional și local 	
ÎE3	<ul style="list-style-type: none"> Datele privind consumul de energie termică primite de la RADET arată că în București energia consumată a crescut în comparație cu anul precedent (2017) dar a scăzut în comparație cu valoarea medie a ultimilor trei ani (2015-2017) 	<p>6) Utilizatorii finali trebuie să fie implicați mai mult în ciclul proiectului</p>
ÎES1	<ul style="list-style-type: none"> Toate părțile interesate (ex. administratorii de blocuri, proprietarii) pot fi mai mult implicați în atingerea obiectivelor așteptate ale axei 	
ÎES2	<ul style="list-style-type: none"> Succesul proiectelor din AP 3.2 va depinde în mare măsură de obiceiurile participanților la trafic în raport cu noua infrastructură de transport 	
ÎES3 și ÎES4	<ul style="list-style-type: none"> FG final cu experții și câteva interviuri directe au evidențiat că a găsi suficienți muncitori calificați poate fi o provocare serioasă pe termen scurt, atunci când mai multe proiecte de pe axă vor trebui implementate În timp ce toate studiile de caz afirmă că sustenabilitatea financiară nu va fi o problemă, unele subliniază importanța aspectului durabilității tehnice (de ex. necesitatea de a avea firme calificate care să efectueze operațiuni de întreținere corespunzătoare). 	<p>7) Riscurile externe trebuie să fie luate în considerare (ex. trebuie să se asigure disponibilitatea unei forțe de muncă mai bună)</p>

B3. Analiza impactului la nivel regional

Pentru a evalua diferențele relevante în modul în care diferitele regiuni progresează în implementarea axei, au fost luate în considerare trei surse principale de date:

- analiza aplicațiilor (din SMIS);
- analiza proiectelor aprobate și contractate;
- analiza obiectivelor de mediu planificate în proiectele aprobate până în prezent.

Utilizarea combinată a acestor trei instrumente permite afirmația că trei regiuni din sud și zonele ITI și SUERD sunt cele care înregistrează întârzieri față de celelalte în ceea ce privește procesul de contractare, în timp ce regiunile București-Ilfov și Nord-Vest sunt cele în care până la 31.12.2018 au fost contractate cele mai multe proiecte. Această concluzie se aplică în special în cazul PI 3.2 (mobilitate urbană), unde trebuie să se țină cont de faptul că prezentarea propunerilor necesită un grad mai mare de complexitate în raport cu celelalte IP-uri (din mai multe motive, inclusiv complexitatea calculării indicatorilor tehnici necesari). Faptul că autoritățile publice ale capitalei aveau deja o experiență mai puternică cu privire la problemele legate de mobilitatea urbană au jucat cu siguranță un rol în explicarea motivului pentru care se aflau printre primii care au aplicat pentru această PI.

De asemenea, faptul că regiunea Nord-Vest este singura în care autoritățile publice au depus cereri de finanțare și au proiecte aprobate pe toate prioritățile de investiții poate avea ca factori determinanți:

- nivelul de dezvoltare economică;
- existența unui portofoliu potrivit de proiecte elaborat în perioada precedentă;
- personal cu o experiență mai bună în ceea ce privește proiectele cu finanțare europeană la nivelul municipalităților (de ex. Baia Mare, Zalău, Oradea, Bistrița);
- existența la nivelul APL din cadrul regiunii a unui curent de opinie extrem de favorabil utilizării fondurilor europene pentru soluționarea nevoilor de dezvoltare locale, dezvoltat pe baza experiențelor pozitive înregistrate în perioada anterioară de programare;
- suportul constant furnizat beneficiarilor de către personalul ADR Nord-Vest.

Întârzierea în evaluarea și contractarea proiectelor SUERD se datorează deciziei de a fi procesate cu prioritate cererile de finanțare depuse în 2018 în cadrul apelurilor dedicate proiectelor nefinalizate.

În detaliu, în ceea ce privește rata de accesare și de contractare la nivelul fiecărei PI (situația detaliată la nivelul fiecărei regiuni este prezentată în tabelele 26-29 din Anexa 1):

Rata de accesare și de contractare la nivelul PI 3.1.A

- până la data de referință, 74 localități din 32 de județe (inclusiv București) au trimis 369 de cereri de finanțare în cadrul IP 3.1.A; au fost contractate 142 de proiecte, din care 80 sunt în București, doar 34 de proiecte au fost încheiate, 33 în Sectorul 3 din București și 1 în Petrița;
- rata de accesare (ponderea bugetului total nerambursabil solicitat prin CF în total buget total nerambursabil alocat) pentru PI 3.1.A este de 75,4%, valori reduse fiind înregistrate în regiunile Nord-Est (2,3%), Sud-Est (8,1%), ITI (1,5%), SUERD (13,5%); valori supraunitare sunt înregistrate doar în regiunea Vest (102%) și în regiunea București-Ilfov (263%); mai multe motive pentru aceste discrepanțe între regiuni au fost identificate în timpul interviurilor:
 - diferențe între capacitatea asociațiilor de proprietari de a acționa în calitate de partener al municipiului;
 - o capacitate scăzută de susținere a cofinanțării și a costurilor neeligibile în regiunea Nord Est (care este una dintre cele mai sărace zone din Europa) și, de asemenea, în alte regiuni;
 - experiențe negative în perioada de programare anterioară și/sau un alt program de finanțare care au avut ca rezultat proiecte nefinalizate;
 - conștientizare insuficientă a beneficiarilor finali cu privire la întregul set de beneficii care derivă din proiectele de reabilitare a clădirilor.
- rata de contractare (ponderea bugetului total nerambursabil contractat în total buget total nerambursabil alocat) este redusă în toate regiunile mai puțin dezvoltate (sub 5%, cu excepția regiunilor Sud-Vest Oltenia - 21,2%, Vest-13,6% și Nord-Vest-21,4%), doar în regiunea București-Ilfov fiind supraunitară (159,3%); acest lucru reflectă nu numai capacitatea scăzută a unora dintre beneficiarii de a răspunde în timp util la cererea de

clarificări, ci și la dificultățile cu care se confruntă ADR-urile în contractarea evaluatorilor și în găsirea experților tehnici calificați;

- nivelul plăților efectuate până la momentul evaluării este redus (95% dintre acestea fiind făcute pentru proiectele implementate de Sectorul 3 București); pentru majoritatea proiectelor contractate procesul de achiziție a serviciilor de proiectare și/sau a contractelor de lucrări nu este finalizat;
- până la 31.12.2018 nu au fost contractate proiecte în zonele ITI DD și SUERD, procesul de evaluare fiind încă în derulare;
- există diferențe între regiuni în ceea ce privește utilizarea fondurilor alocate și cu siguranță va fi necesară o realocare.

Rata de accesare și de contractare la nivelul PI 3.1.B:

- Există un interes deosebit pentru această prioritate de investiții, deoarece rata generală de accesare este supraunitară (192%), numai în regiunea ITI DD fiind subunitară; 5 din cele 8 regiuni înregistrează o rată de acces mai mare de 200%;
- până la data de referință, 211 localități din 42 de județe (inclusiv București) au trimis 686 cereri de finanțare în cadrul PI 3.1.B; au fost contractate 242 de proiecte, distribuite în 110 localități, nu sunt proiecte finalizate;
- rata de acces ar putea fi chiar mai mare, dar unele clădiri care necesită reabilitare sunt sau sunt înregistrate ca monumente istorice sau nu sunt utilizate datorită degradării avansate;
- rata de contractare este subunitară - 65,7%, cele mai mici valori fiind înregistrate în regiunea Sud-Muntenia (22,9%) și București Ilfov (16,3%); în regiunea Nord-Vest rata de contractare este de 148,2%; aceleași cauze care determină rate de contractare scăzute ca și la PI 3.1.A se aplică și pentru PI 3.1.B;
- nivelul plăților efectuate până la momentul evaluării este redus deoarece marea majoritate a beneficiarilor este încă în etapa de achiziție publică a contractelor de lucrări;
- până la 31.12.2018 nu au fost contractate proiecte în zonele ITI DD și SUERD, procesul de evaluare fiind încă în derulare.

Rata de accesare și de contractare la nivelul PI 3.1.C.:

- PI 3.1.C înregistrează cea mai mare rată de accesare dintre toate PI - 301%, în special datorită faptului că această PI are cea mai mică alocare dintre toate PI (5,7% din alocarea la nivel de axă prioritară);
- până la data de referință, 110 localități din 39 județe (inclusiv București) au trimis 124 de cereri de finanțare în cadrul PI 3.1.C; doar 3 proiecte au fost contractate, până în prezent, distribuite în 3 localități, toate în regiunea Nord-Vest; nu sunt proiecte finalizate;
- toate regiunile înregistrează o rată de accesare mai mare de 200%, dar Regiunea Vest și Nord-Vest sunt în top cu o rată de accesare mai mare de 400%;
- rata de contractare este cea mai mică dintre toate prioritățile de investiții - 14% contractele fiind încheiate până în prezent (31.12.2018) doar în regiunea Nord-Vest; această situație este totuși normală având în vedere că a fost lansat doar un apel care s-a închis în Octombrie 2018; 104 proiecte din toate regiunile erau încă în procesul de evaluare și 9 în procesul de contractare;
- nu au fost efectuate plăți până la momentul evaluării;

- până la 31.12.2018 nu au fost contractate proiecte în zona ITI DD, toate cererile de finanțare fiind în diferite stadii de evaluare.

Rata de accesare și de contractare la nivelul PI 3.2:

- rata de accesare pentru PI 3.2 este supraunitară (128,4%), cele mai mici valori fiind înregistrate în zonele ITI și SUERD;
- până la data de referință, 61 localități din 32 de județe (inclusiv București) au trimis 107 cereri de finanțare în cadrul PI 3.2; doar 21 de proiecte au fost contractate până în prezent, distribuite în 10 localități - București și 9 alte orașe din regiunea Nord-Vest; nu sunt proiecte finalizate;
- rata de contractare este subunitară - 24,5%, fiind semnate contracte doar în regiunile București Ilfov (23,7%) și Nord Vest (236%); 44 proiecte din toate regiunile erau încă în procesul de evaluare și 40 în contractare;
- nu au fost efectuate plăți până la momentul evaluării;
- până la 31.12.2018 nu au fost contractate proiecte în zonele ITI DD și SUERD, procesul de evaluare fiind încă în derulare.

Astfel, se poate constata că aplicațiile au fost/sunt depuse în toate regiunile pe diferite PI-uri. Cu toate acestea se recomandă implementarea măsurilor enumerate în ultimul capitol, pornind de la regiunile sudice ale țării.

B4.Aspecte privind eficiența

Evaluarea acestei părți din implementarea axei s-a dovedit foarte dificilă, datorită întârzierilor înregistrate de majoritatea priorităților de investiții și a faptului că aceste aspecte pot fi mai bine apreciate numai după finalizarea proiectelor.

Cu toate acestea, s-a elaborat un tabel pe baza datelor disponibile privind proiectele și propunerile. În practică, servește pentru a evidenția eficiența relativă a reducerii de energie pentru primele trei PI și pentru a compara costul mediu necesar obținerii unei reduceri unitară a CO2 echivalent (bugetul total eligibil alocat proiectelor și impactul asupra reducerii CO2 au fost printre puținele informații disponibile pentru fiecare proiect). Tabelul este un instrument valoros pentru a evalua diferența dintre eficiența energetică și eficiența fiecărui PI în realizarea impactului asupra mediului, chiar dacă numărul de proiecte este limitat în unele cazuri (de ex. 3.1.C).

Creșterea numărului de proiecte monitorizate va contribui în viitor la o mai bună decizie privind alocarea totală a bugetului (împreună cu alte considerente relevante).

Tabelul 7 Axa 3 costuri/beneficii pentru fiecare PI (cost unitar pentru reducerea emisiilor de CO2 t echivalente)*

PI	Tip de intervenție	Număr de Proiecte**	% Reducere a consumului de energie primară	€/Co2 t echiv.***	Indice al costului (co2 - 3.1.A ca referință)
3.1.A	Eficiență energetică	5	50	2.939	1

PI	Tip de intervenție	Număr de Proiecte**	% Reducere a consumului de energie primară	€/Co2 t echiv.***	Indice al costului (co2 - 3.1.A ca referință)
3.1.B	Eficiență energetică	18	71	11.956	4
3.1.C	Iluminat stradal	3	50	67.742	23
3.2	Mobilitate urbană	16	NA	177.358	60

Observații:

* = calculat pe costurile totale eligibile pentru fiecare proiect

** = proiectele și propunerile aprobate verificate pentru această estimare

*** = rata de schimb €/Lei = 4,6531, inforeuro decembrie2018

Numărul de proiecte enumerate pentru fiecare PI reprezintă numărul total al cererilor de finanțare la care am avut acces, atât din punct de vedere al bugetului, cât și al datelor privind mediul.

B5.Apeluri în așteptare

Pe parcursul evaluării, Autoritatea de Management a solicitat echipei de evaluare să acorde atenție problemei "cererii latente" pentru propunerile de proiecte. Prin aceasta se poate înțelege posibilitatea ca anumiți potențiali solicitanți să nu fi aplicat efectiv pentru obținerea de finanțare în cadrul diferitelor PI, din diferite motive. Astfel:

- s-a solicitat participanților la cele două FG-uri cu experți să comenteze existența și relevanța acestei probleme. Ei au răspuns, în esență, că aceasta ar fi putut fi o problemă, dar nu erau siguri de amploarea acesteia și nici nu au explicat cu claritate cauzele sale, în afară de complexitatea obiectivă a procedurii de solicitare;
- s-au realizat două interviuri aprofundate cu municipalitățile Isaccea și Călărași, care ne-au fost sugerate de către Agențiile de Dezvoltare din regiunile respective (Sud-Est și Sud-Muntenia) ca exemple de autorități publice care nu au fost implicate în activitatea axei. S-a dovedit că ambele au solicitat deja finanțare pe cel puțin una dintre prioritățile de investiții (a doua municipalitate pentru trei PI diferite). Acest fapt confirmă un punct de vedere la care echipa de evaluare a ajuns deja prin analiza distribuției geografice a propunerilor aprobate: marea majoritate a regiunilor au depus deja cel puțin o cerere de finanțare și sunt conștiente de obiectivele și potențialul axei.

Ceea ce evidențiază cele două interviuri menționate (la fel ca și celelalte interviuri directe pe care le-am desfășurat cu beneficiarii de finanțare) reprezintă unele bariere în calea prezentării propunerilor care au fost descrise mai detaliat în răspunsul la întrebarea de evaluare 2. Astfel, cele două interviuri în profunzime au subliniat că:

- numărul de documente solicitate pentru prezentarea cererii este extrem de ridicat și include unele care trebuie furnizate de diferite autorități publice care au nevoie de perioade mai mari de timp pentru a le emite. Acest lucru întârzie procesul general de elaborare a cererii de finanțare și, prin urmare solicitarea doar a celor mai relevante documente ar putea reprezenta o îmbunătățire a procedurii;

- PI 3.1.A prezintă probleme specifice, atât pentru că implicarea asociațiilor de proprietari necesită de obicei o lungă perioadă de timp, cât și pentru că în cazul unora dintre clădiri există necesitatea preliminară de a-și actualiza certificatele tehnice (sau de a le recupera în cazul pierderii).

În concluzie, nu se poate considera că există o problemă reală privind "lipsa de propuneri" și că motivele care împiedică prezentarea propunerilor de proiecte sunt deja subliniate în răspunsurile la întrebările de evaluare relevante.

B6.Recomandări pentru faza de evaluare finală

Echipa de evaluare evidențiază, pentru evaluarea finală a axei, acordarea unei atenții deosebite următoarelor aspecte:

- colectarea datelor reale privind utilizarea efectivă a energiei (termice și electrice) în clădirile obiect al intervenției prin PI 3.1.A și 3.1.B.
- evaluarea existenței/ponderii unui efect de recul în rândul utilizatorilor finali ai acelorași PI;
- verificarea rezultatelor finale ale proiectelor finalizate în PI 3.2;
- evaluarea simplificării/raționalizării procedurii interne de gestionare a axei (în special în ceea ce privește etapele de prezentare a propunerii de proiect și raportarea proiectelor de către beneficiari).

Toate subiectele menționate stau la baza concluziilor evaluării (a se vedea capitolul următor).

5. CONCLUZII, RECOMANDĂRI ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE

De la începutul contractului, a fost evident că principalul factor care afectează această evaluare urma să fie implementarea întârziată a axei și, drept consecință, o limitare severă în evaluarea completă a impactului acțiunilor și rezultatelor sale. Acest lucru se întâmplă deseori când se face o evaluare intermediară, deoarece Politicile, Programul și ciclul de Evaluare arată un progres diferit.

În practică, în timp ce sfera Politicilor începe deja să planifice următoarea perioadă de programare 2021-2027, programul se află încă într-un stadiu de implementare incipient, iar evaluarea poate, în principal, să documenteze progresele înregistrate până în prezent și să furnizeze dovezi privind rezultatele. Cu toate acestea, importanța și beneficiile potențiale ale acestei evaluări nu ar trebui să fie subestimate: aceasta poate conduce la o corecție la jumătatea parcursului, spre exemplu la o îmbunătățire a gestiunii axei în mod general, la încurajarea progresului tehnic și financiar al operațiunilor, precum și la ajustări utile în ceea ce privește obiectivele, prioritățile și activitățile eligibile selectate.

De aceea, recomandările noastre finale sunt prezentate având în vedere două perspective cheie - ciclul de viață al proiectului și o teorie a schimbării bazate pe impact, care sunt considerate printre cele mai puternice instrumente pentru a interveni asupra îmbunătățirii implementării actuale a acestei axe și a întregului POR.

Rolul celor șapte întrebări cheie de evaluare (ÎE) este foarte important, deoarece acestea abordează toate aspectele strategice în implementarea și gestionarea axei. Cu toate acestea, evaluarea nu s-a axat exclusiv pe această sarcină. S-au contactat o gamă largă de părți interesate și beneficiari ai programelor, atât pentru a susține mai bine concluziile, cât și pentru a formula recomandări utile pentru activitățile de proiectare și cele de management, nu doar la nivel general de politici. În acest fel, eficacitatea și potențialul transferabilității rezultatelor evaluării pot fi luate în considerare de AMPOR.

Este necesar să reamintim aici unul dintre rezultatele cheie ale Focus Grupului final cu panelul de experți. Primul scenariu pentru rezultatul probabil al implementării axei până la sfârșitul anului 2021 (așa-numitul scenariu "Realist") a primit cel mai mare scor (16/18), urmat de scenariul "pesimist" (11/18). Primul scenariu a inclus o rată de 75% din bugetul total alocat disponibil, câteva diferențe între regiuni în ceea ce privește alocarea, nivelul limitat de conștientizare a utilizatorilor finali ai intervențiilor și impactul limitat asupra utilizării energiei și a emisiilor de GES. Aceasta implică faptul că primul scenariu este într-adevăr foarte apropiat de realitate și că se așteaptă ca POR să urmeze tendința actuală de implementare, atât în ceea ce privește cantitatea, cât și calitatea. Mai multe voturi acordate scenariului pesimist decât celui optimist (11/18) probabil înseamnă că experții au văzut câteva probleme care afectează în continuare implementarea POR, ceea ce ar putea împiedica succesul său complet.

Următoarele concluzii și recomandări vizează trecerea de la acest scenariu "realist" la unul mai optimist.

Activitatea de evaluare conduce la o serie de concluzii majore, care pot fi grupate în trei clustere majore (sau zone de intervenție), fiecare bazându-se pe o serie de răspunsuri la Întrebările de Evaluare prezentate în capitolul precedent. O prezentare sintetică a legăturii dintre ariile de

intervenție, concluzii și întrebările de evaluare poate fi consultată în tabelul 30 din Anexa 1, în timp ce în continuare este prezentată legătura logică dintre ariile de intervenție, concluzii și recomandări. Tabelul 31 din Anexa 1 prezintă propunerea echipei de evaluare privind prioritizarea în implementare a recomandărilor formulate.

Tabelul 8 Legătura logică dintre ariile de intervenție, concluzii și recomandări

CLUSTERE	CONCLUZII	RECOMANDĂRI
Gestiune generală POR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Axa are puncte forte și potențial valoros 2. Este necesară accelerarea progresului general la nivelul axei 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menținerea și îmbunătățirea sinergiilor axei cu alte axe și între toate nivelurile administrative. 2. Scurtarea duratei de evaluare și a etapei de contractare va facilita startul proiectelor și va crește nivelul de cheltuieli la nivelul axei. 3. Menținerea flexibilă a alocării între regiuni și PI și îmbunătățirea monitorizării și evaluării raportului cost-eficiență la nivelul fiecărei investiții majore
Simplificarea și raționalizarea procedurilor de gestionare a ciclului de viață al proiectului	<ol style="list-style-type: none"> 3. Există o nevoie strategică de simplificare a procedurilor care afectează unele etape ale proiectelor 4. SMIS nu permite monitorizarea corectă a aspectelor cheie ale ciclului de viață al proiectului 5. Beneficiarii trebuie să se concentreze pe operațiunile cu valoare adăugată și să afle despre cele mai bune practici 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Un set de recomandări-cheie pentru gestionarea fazelor de pregătire, contractare și raportare a proiectelor 5. Îmbunătățirea capacității SMIS, acordând atenție calității datelor și sporind utilizarea acestora pentru obținerea documentelor de raportare. 6. Susținerea formării, actualizarea cunoștințelor și schimbul de bune practici între personalul axei.
Susținerea impactului și sustenabilității intervențiilor pe termen lung	<ol style="list-style-type: none"> 6. Utilizatorii finali trebuie să fie mai implicați în ciclul de proiect 7. Dimensiunea tehnică a sustenabilității trebuie susținută într-un mod adecvat 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Implementarea unor inițiative mai bune de sensibilizare cu privire la potențialii beneficiari ai tuturor PI (cu excepția 3.1.C). 8. Extinderea cooperării cu FSE și alte fonduri naționale pentru a întreprinde inițiative pentru a asigura furnizarea de forță de muncă calificată.

Cluster "Managementul general al POR și al axei "

C1) Axa are câteva puncte forte și un potențial valoros, care constau în faptul că AP 3 răspunde nevoilor sociale, că există un echilibru bun în alocarea fondurilor, un interes puternic față de apeluri și probleme limitate în implementarea intervențiilor.

Răspunsul la prima întrebare de evaluare a permis aprecierea unor aspecte pozitive ale dezvoltării actuale a axei: economiile de energie și îmbunătățirea mobilității urbane sunt resimțite de părțile interesate ca active valoroase pentru calitatea vieții. Răspunsul la ÎES1 arată că rezultatele care sunt obținute în cadrul celor patru priorități de investiție în ceea ce privește potențialul de reducere a consumului de energie sunt comparabile cu standardele Europene. În consecință, în termeni generali, toate aceste elemente indică un potențial puternic al axei de a furniza rezultatele așteptate, în ceea ce privește impactul socio-economic și de mediu.

C2) Este necesar să se accelereze progresul general al axei: pe ansamblu, progresul în ceea ce privește inițierea și implementarea proiectelor este limitat iar eficacitatea diferitelor PI din punct de vedere al costului trebuie luată în considerare mai în detaliu.

Chiar ținând seama de întârzierea inițială în lansarea primelor apeluri (care de altfel s-a întâmplat în cele mai multe țări din UE în perioada actuală de programare), întârzierea înregistrată în implementarea priorităților de investiții poate deveni extrem de îngrijorătoare. În acest sens, un control al nivelului cheltuielilor efectuate până la sfârșitul anului 2019 poate oferi o estimare mult mai bună a progreselor viitoare. Dacă ritmul cheltuielilor nu se accelerează, Autoritatea de Management ar trebui să ia decizii privind redistribuirea fondurilor între regiuni și PI. Fiecare PI are problemele sale distincte (așa cum sunt prezentate în răspunsul la ÎE1 și ÎE2), dar am identificat câteva aspecte orizontale care pot fi rezolvate prin modificarea procedurilor actuale de management al ciclului de proiect.

Recomandare 1: Creșterea gradului de sinergie cu alte axe ale POR și între toate nivelurile administrative. Evaluarea a arătat unde sunt barierele cele mai critice și specifice pentru dezvoltarea completă a acțiunilor axei. De la un nivel ierarhic superior, acordarea unei atenții mai mari sinergiilor potențiale cu alte axe POR (de exemplu, AP2 Competitivitatea IMM-urilor, AP4 Dezvoltarea urbană durabilă) se poate dovedi extrem de benefică pentru AP3. Dacă implementarea AP2 este reușită, disponibilitatea forței de muncă în zonele în care intervine AP3 poate crește; dacă în cadrul AP4 sunt prezentate proiecte valoroase, acest lucru poate oferi cazuri pilot și pentru noi propuneri în cadrul AP3. Este totodată recomandată îmbunătățirea canalelor de comunicare existente între toate nivelurile administrative, în special între AM și ADR și între ADR și beneficiari. Evaluarea indică faptul că atunci când comunicarea este prezentă, lucrurile funcționează mult mai bine. Un răspuns în timp util la o solicitare de clarificare poate susține în mare măsură succesul unei propuneri de proiect sau al implementării unui proiect.

Recomandare 2: Scurtarea duratei etapelor de evaluare și contractare va facilita demararea proiectelor și va crește ritmul de absorbție a fondurilor alocate axei.

Activitățile derulate pe parcursul evaluării au condus, printre altele, la consemnarea unor durate lungi de timp necesare pentru realizarea evaluării cererilor de finanțare și a contractării pentru toate cele patru PI, durate care adesea pot ajunge la mai mult de un an pentru ambele faze. În consecință, mare parte a documentelor deja trimise trebuie să fie actualizate sau revizuite, iar cheltuielile la nivelul axei sunt astfel limitate. În următoarele recomandări prezentăm o serie de opțiuni pentru rezolvarea acestor probleme.

Recomandare 3: Menținerea flexibilității în privința re-allocării între PI și îmbunătățirea procesului de monitorizare și evaluare a eficacității costurilor fiecărei investiții majore.

Imaginea regiunilor care rămân în urmă în ceea ce privește depunerea cererilor de finanțare și/sau contractarea proiectelor este destul de similară cu cea înregistrată în cadrul DMI 1.2 din POR 2007-2013¹⁸, când de asemenea cele trei regiuni din sud au fost mai lente în accesarea

¹⁸ POR 2007-2013, DMI 1.2 - Sprijinirea investițiilor în eficiența energetică a blocurilor de locuințe

fondurilor alocate în raport cu București, care s-a dovedit extrem de activ. Acest lucru sugerează că sunt necesare mai multe acțiuni pe termen lung și orientate pentru abordarea acestui dezechilibru. În ceea ce privește prioritățile de investiții, fiecare dintre ele prezintă unele probleme specifice și beneficii potențiale, deci evaluarea este mai dificilă. În acest sens, considerăm că AM ar trebui să mențină un nivel ridicat de flexibilitate pentru gestionarea și eventual realocarea bugetului, luând în considerare ceea ce va rezulta din monitorizarea ritmului de depunere/contractare a proiectelor și a evoluției eficacității costurilor în fiecare intervenție la nivelul PI.

Recomandare suplimentară pentru perioada 2021-2027 (4): deși implementarea întârziată a axei face ca acest tip de recomandare să fie anticipat, se poate afirma că experiența acumulată în primii doi ani (2017 și 2018) de implementare efectivă la nivelul axei se va dovedi benefică mai ales pentru PI 3.1.C și 3.2. Acestea sunt, de asemenea, domeniile în care inovațiile tehnologice și organizaționale se dezvoltă mai rapid, astfel încât următoarele apeluri ar putea promova prezentarea de propuneri mai inovatoare prin creșterea nivelului criteriilor de selecție a calității.

În termeni generali, aceste tipuri de intervenții ar putea fi în centrul atenției pentru următoarea perioadă de programare, împreună cu investițiile legate de actuala PI 3.1.B, unde cererea este încă foarte puternică. Pe de altă parte, intervențiile pentru economisirea energiei în clădirile rezidențiale ar putea fi punctul central al programului național actual de performanță energetică a clădirilor de locuințe, cu norme procedurale și de implementare mai ușoare comparativ cu cele actuale ale POR. Acesta poate contribui la susținerea prezentării cererilor de finanțare în ceea ce rămâne un alt domeniu relevant de intervenție necesară.

Cluster "Îmbunătățirea procedurilor ciclului de viață al proiectului"

Următoarele concluzii și recomandări ar putea contribui la implementarea în continuare a axei, precum și la abordarea pentru următoarea perioadă de programare. Datorită implementării întârziate a axei până în prezent (de ex. niciunul dintre studiile de caz (cu excepția celui de pe PI 3.1.A) nu a putut fi efectuat la mai mult de 25% din durata implementării proiectelor), acestea se concentrează mai mult pe primele faze ale proiectului, dar vor avea, fără îndoială, un impact la nivelul ciclului de viață al întregului proiect.

Concluzie3: Este o nevoie strategică de simplificare a unor faze ale proiectului, pentru a accelera progresul acestora: etapele de depunere a proiectelor, de contractare și de raportare se confruntă cu obstacole care duc la încetinirea progresului axei în termeni tehnici și financiari. Conform opiniei majorității beneficiarilor, etapa de implementare nu ridică probleme semnificative.

Multe răspunsuri la ÎE (în special ÎE2) evidențiază problemele majore cu care se confruntă o mare parte a beneficiarilor atunci când gestionează un proiect finanțat în cadrul acestei axe. Unii dintre respondenții interviurilor directe și/sau studiilor de caz au declarat chiar că situația s-a înrăutățit comparativ cu perioada de programare anterioară (2007-2013).

Exemple ale modului în care problemele aparent mici se transformă într-o mare pierdere de timp valoros sunt numeroase. O imagine a acestor probleme este oferită în Figura 2, pentru fiecare fază cheie a proiectului:

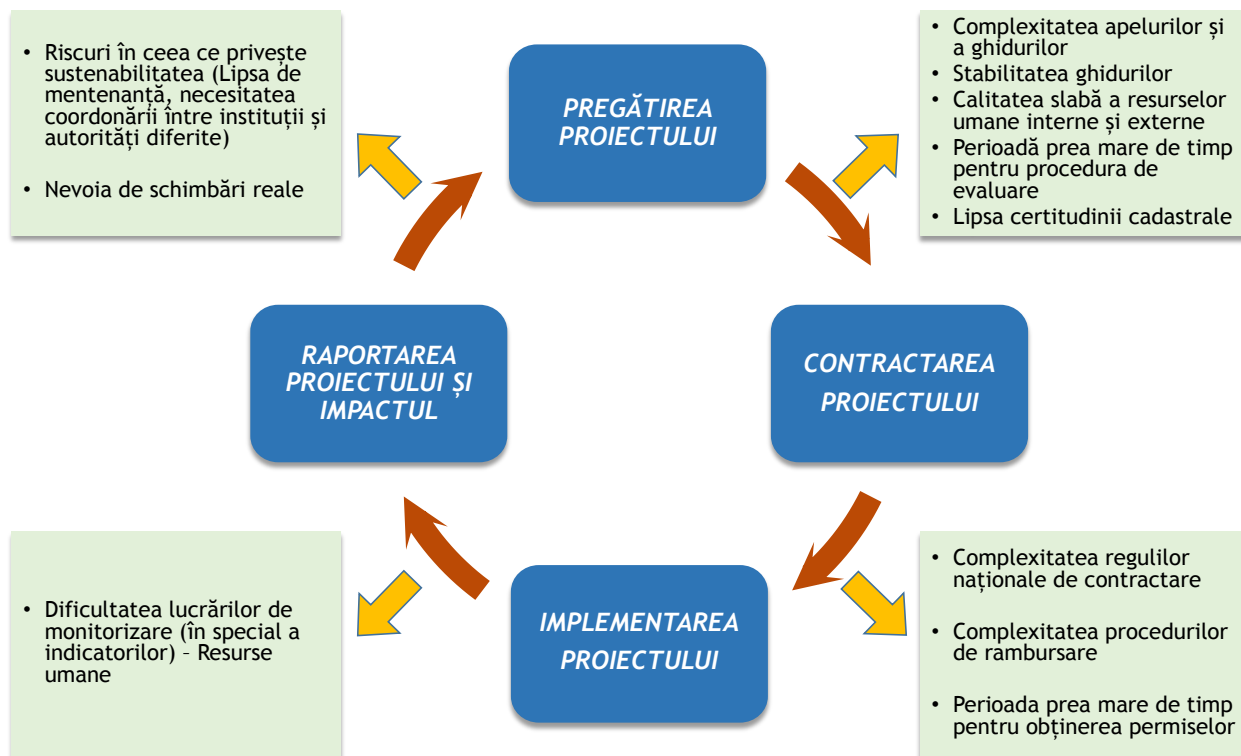


Figura 2 Schița principalelor probleme care afectează fiecare fază principală a ciclului proiectului

Recomandare 5 - etapa de elaborare a cererii de finanțare și de evaluare a acesteia (tehnică și financiară). Unul dintre aspectele cu impact negativ asupra implementării a fost identificat ca fiind revizuirea repetată a documentelor aferente apelurilor după deschiderea acestora - de ex. ghiduri, lista cheltuielilor eligibile etc. Deși acest tip de probleme poate apărea adesea în faza inițială a implementării unei axe, ar trebui să se acorde o atenție sporită evitării acestor situații în cazul viitoarelor apeluri.

O inovație care ar putea stimula prezentarea de noi propuneri, reducând de asemenea timpul necesar pentru evaluarea lor, este reprezentată de introducerea unui sistem de selecție pe două niveluri, așa cum deja procedează alte programe finanțate de UE (de exemplu, programul LIFE). Aceasta presupune prezentarea inițială a unei note tehnice conceptuale (max. 5-6 pagini), însoțită de un set minim de date financiare. Doar acele note conceptuale care sunt clasificate ca fiind cele mai bune pot continua să prezinte versiunea completă a cererii de finanțare. Această schimbare este recomandată în mod special pentru PI 3.2 (și parțial pentru 3.1.C), unde complexitatea pregătirii cererilor de finanțare este mai mare. Această inovație va reduce considerabil gradul de încărcare a beneficiarilor potențiali determinat de cerința de a prezenta toată documentația.

Reducerea duratei etapei de evaluare a cererii de finanțare reprezintă o altă prioritate: la sfârșitul anului 2018, raportul dintre numărul cererilor în așteptare și cel al proiectelor aprobate a fost de 170%. Aceasta presupune angajarea mai multor evaluatori, asigurând o abordare unitară a procesului de evaluare de către aceștia și verificarea în mod regulat a rezultatului activității lor, pentru a-l îmbunătăți. Acest efort se va dovedi benefic în viitorul apropiat, pentru a gestiona numărul de aplicații de finanțare în creștere.

Recomandare 6: etapa de contractare a proiectelor. S-a menționat deja că progresul financiar al axei este întârziat. Opțiunea de a crește nivelul pre-finanțării (stabilit în prezent la 10% din valoarea eligibilă a proiectului) este complexă (datorită necesității de a modifica legea actuală - OUG 40/2015), dar va avea două avantaje clare: va oferi un sprijin mai puternic beneficiarilor la începutul implementării proiectului; va accelera progresul financiar general al operațiunilor. Reamintim faptul că fondurile structurale ale UE permit o plată mai mare pentru pre-finanțarea acordată beneficiarilor (până la 30%).

O altă opțiune ar fi evitarea necesității reaprobării proiectelor de către consiliile locale dacă modificările nu schimbă substanțial abordarea și structura inițială și dacă rezultatele din punctul de vedere al eficienței energetice sunt îmbunătățite. O a treia opțiune ar fi reducerea necesității de a efectua mai multe vizite la fața locului pe site-urile proiectului înainte de a trece la semnarea contractelor cu AM.

Recomandare 7: etapa de raportare și rambursare a cheltuielilor. Această etapă (așa cum se arată în răspunsul la ÎE2) se confruntă cu unele probleme. Cea mai simplă sugestie care a rezultat din analiză a fost o simplificare generală a procedurilor de rambursare: fie prin reducerea cantității de documente necesare și/sau prin reducerea frecvenței cererilor de rambursare (de ex. de la 3 la 4 luni: prin menținerea aceluiași nivel al sumelor rambursate anual, s-ar reduce cu 25% sarcina administrativă a beneficiarilor).

Un alt aspect important care apare din majoritatea studiilor de caz este necesitatea de a armoniza formatul modulelor din MySMIS care sunt utilizate pentru monitorizarea progresului proiectelor. Diferențele actuale în termeni și formate utilizate sunt cauza unei volum semnificativ de muncă pentru pregătirea și trimiterea documentației în vederea solicitării rambursării. Înființarea unui grup de lucru interdisciplinar pentru rezolvarea acestor probleme ar facilita identificarea unor soluții operaționale într-un timp rezonabil scurt.

C4) SMIS nu permite monitorizarea corespunzătoare a aspectelor cheie ale ciclului de viață al proiectului. SMIS pare mai degrabă orientat pentru a îndeplini cerințele de raportare pentru UE decât pentru a furniza informații utile privind fiecare aspect-cheie al ciclului de viață al proiectului. Am găsit un număr diferit de proiecte între rapoartele produse prin intermediul SMIS, în timp ce acesta ar trebui să fie identic. În mai multe cazuri, lipsesc datele referitoare la indicatorii țintă sau la indicatorii realizați și/sau calitatea datelor care pot fi găsite în sistem nu pare adecvată. În plus, în prezent nu există informații disponibile cu privire la timpul necesar efectiv pentru a atinge anumite etape (de ex. propunerea evaluată, contractată cu AM, proiectul a început pe deplin etc.). AM trebuie să primească un semnal clar de alertă atunci când este recomandabil să intervină pentru a elimina blocajul în cadrul ciclului

general al proiectului (de ex. când se înregistrează un timp mai îndelungat pentru implementarea unei proceduri).

Recomandare 8: Îmbunătățirea capacității SMIS, acordând atenție calității datelor și extinderea utilizării acestuia pentru obținerea documentelor de raportare. SMIS are potențialul de a asista AM în monitorizarea corectă a întregului ciclu de viață al proiectului. Dar interfața cu MySMIS și structura sa necesită îmbunătățiri și există riscul ca, odată cu creșterea numărului de proiecte și a datelor aferente, să devină mai puțin fiabil în operațiunile sale. Îmbunătățirile simple privind introducerea mai multor puncte de control pentru a asigura fiabilitatea datelor, calcularea unor indicatori de progres și indirecti (și a costurilor lor unitare) și o mai mare flexibilitate în crearea rapoartelor pot contribui foarte mult la managementul global al axei. Cealaltă schimbare, care i-ar ajuta cu siguranță pe majoritatea beneficiarilor, ar fi posibilitatea încărcării documentelor de raportare prin intermediul MySMIS, fără a fi nevoie să le trimită la fiecare trei luni pe format de hârtie. Deși acest lucru este deja fezabil, nu este încă transformat într-o practică standard.

Mai mult decât atât, o simplificare a fluxului de lucru curent, în care sunt utilizate două sisteme paralele pentru a monitoriza progresul proiectelor (unul prin înregistrările păstrate de ADR - care trimit actualizări săptămânale la AM și alte date cu date trasabile în SMIS) poate fi foarte util.

C5) Beneficiarii trebuie să se concentreze asupra operațiunilor cu valoare adăugată și să fie informați despre cele mai bune practici. S-a observat în mod clar că beneficiarii riscă să dedice mai mult timp pentru a rezolva probleme procedurale decât pentru a monitoriza în mod corespunzător implementarea proiectului, pentru a elabora noi propuneri și/sau pentru a ține legătura cu utilizatorii în vederea îmbunătățirii efectelor proiectului și a durabilității lor. Odată ce devine posibilă reechilibrarea operațiunilor, va fi mai ușor ca beneficiarii să fie implicați într-un efort foarte necesar de îmbunătățire a abilităților și competențelor, în special pentru monitorizarea și supravegherea implementării și raportarea intervențiilor.

Recomandare 9: Susținerea formării profesionale, a actualizării cunoștințelor și a schimbului de bune practici în rândul personalului axei. Datorită întârzierii înregistrate în implementarea proiectelor (cu excepția IP 3.1.A), identificarea celor mai bune practici s-a dovedit destul de dificilă. Putem menționa două cazuri în regiunea NV:

- înființarea unei platforme web de către ADR pentru a ajuta beneficiarii să-și prezinte și să-și monitorizeze proiectele.
- organizarea unui set amplu și consistent de activități de sensibilizare și participare a beneficiarilor finali de către Primăria Turda în implementarea proiectului din cadrul PI3.2.

Este posibil ca multe alte exemple să existe și să funcționeze în țară. Cu toate acestea, nu există o bază de date pentru aceste exemple pilot și niciun stimulente aparent/sistem pentru a detecta și testa aceste exemple bune. Prin urmare, este recomandabil să fie inițiat un program pentru a le identifica și a le evidenția într-o manieră adecvată. Acesta va facilita, de asemenea, schimbul de experiențe (și soluții) între autoritățile mai avansate și cele mai puțin dezvoltate.

De exemplu, poate fi luată în considerare și furnizarea de formare și actualizare mai orientată spre rezultate pentru personalul autorităților publice care vor solicita acest serviciu (sau care ar părea că există în ceea ce privește capacitatea de prezentare a cererilor).

CLUSTER “Susținerea impactului pe termen lung și a sustenabilității intervențiilor”

C6) Utilizatorii finali trebuie să fie implicați mai mult în ciclul proiectului. Impactul real al fiecărei investiții finanțate de axa 3 depinde, în mare măsură, de comportamentul utilizatorilor finali. Cu toate acestea, atenția acordată acestora până acum pare limitată.

Nu se poate presupune că locatarii își vor schimba cu siguranță obiceiurile în ceea ce privește consumul de energie sau că cetățenii vor folosi noile mijloace de transport urban imediat ce vor deveni disponibile. Pentru a atinge aceste obiective, este necesar să se evalueze cu atenție gradul de conștientizare și disponibilitatea acestora de a se alătura noilor proiecte din Axa 3. Acest lucru este deosebit de important pentru toate PI, cu excepția 3.1.C, al cărui rezultat final nu depinde de comportamentul utilizatorilor finali.

Recomandare 10: Implementarea unor inițiative mai bune de sensibilizare/conștientizare a potențialilor beneficiari la nivelul tuturor PI. Contactarea și implicarea utilizatorilor finali ai proiectelor axei 3 pot avea loc în mai multe etape. Primul contact poate avea loc în timpul consultării pentru definirea strategiei și a planificării serviciilor care afectează cartierul și/sau orașul în care trăiesc. Sau pot fi implicați într-o etapă ulterioară, înainte de a decide ce tehnologie poate fi utilizată pentru îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor lor. Aspectul esențial este de a înțelege cât de sensibili sunt la temele abordate de proiecte și cât de dispuși pot fi să-și îmbunătățească ”amprenta asupra mediului”.

Experiența altor țări din UE arată că, de obicei, o experiență pozitivă consolidează o altă experiență: dacă se găsește o cale mai ușoară de a arunca gunoiul, poate crește disponibilitatea de a lua în considerare utilizarea unui spațiu verde într-un mod mai responsabil etc. Problema cheie pentru succesul axei este de a spori gradul de conștientizare al utilizatorilor finali cu privire la beneficiile potențiale ale implementării proiectelor, continuându-se monitorizarea consumului real de energie și, eventual, introducerea unor corecții în sistemul de plată. La nivelul UE există multe exemple de campanii și alte instrumente de sensibilizare care s-au dovedit a fi eficiente în realizarea acestei schimbări în comportamentul utilizatorilor finali.

În practică, aceasta implică organizarea de activități mai adaptate atât pentru administratorii clădirilor, cât și pentru proprietari, care par să fie suficient de sensibili față de preocuparea tot mai mare pentru aspectele de mediu (a se vedea rezultatul tuturor sondajelor derulate).

C7) Trebuie să se asigure o susținere adecvată a dimensiunii tehnice a sustenabilității. Unele etape de evaluare (de ex. studiul de caz din Turda, ultimul Focus Grup cu experții) au evidențiat pericolul ca în viitorul apropiat forța de muncă calificată pentru implementarea proiectelor să devină insuficientă. Datorită migrației puternice a populației din țară, acest lucru se întâmplă deja în unele zone și sectoare (inclusiv turismul). Această problemă potențială devine și mai gravă, ținând seama de faptul că această axă se concentrează pe utilizarea de materiale și

tehnologii care sunt, în unele cazuri, relativ noi pentru IMM-urile din țară. În plus, trebuie avut în vedere și faptul că în următorii 2-3 ani va fi finanțat un număr mare de proiecte noi.

De asemenea, asigurarea unei bune mentenanțe a tuturor intervențiilor efectuate va avea o importanță critică, ceea ce de asemenea necesită disponibilitatea unei forțe de muncă calificate.

Recomandare 11: Cooperarea cu fondurile FSE și cu alte fonduri naționale pentru a realiza inițiative care să asigure furnizarea de forță de muncă de bună calitate. Abilitatea de a îmbunătăți calitatea medie a forței de muncă implicate în implementarea proiectelor pe această axă reprezintă cel de-al treilea pilon al implementării sale reușite, alături de îmbunătățirea calității personalului intern și de o mai bună conștientizare a utilizatorilor finali.

De asemenea, reprezintă un instrument de îmbunătățire a condițiilor sociale medii din zonele în care se desfășoară majoritatea proiectelor. Știind acest lucru este necesară o acțiune comună cu Ministerul Fondurilor Europene care gestionează Fondul Social European (FSE) pentru a planifica instruirea și actualizarea abilităților adecvate implementării proiectelor în cadrul Axei. Într-o abordare similară, toate celelalte programe care sunt finanțate la nivel național și care operează pe teme similare ar trebui contactate și activate. În caz contrar, riscurile de a nu avea suficiente resurse umane pentru a finaliza activitățile finanțate vor deveni reale.

La un nivel diferit, în procesul de contractare a firmelor pentru implementarea lucrărilor, beneficiarii ar trebui să acorde mai multă atenție capacității acestora de a furniza și servicii de întreținere corespunzătoare după finalizarea lucrărilor. Aceasta poate fi o condiție suplimentară care ar putea fi inclusă întotdeauna în caietele de sarcini.

În concluzie, echipa de evaluare prezintă o schemă care evidențiază majoritatea recomandărilor pe care le-am enumerat până acum, aranjate în funcție de teoria schimbării pe care am introdus-o în Raportul Inițial. Ea implică un flux între NEVOILE inițiale/OBIECTIVE (în partea superioară), MODIFICĂRILE următoare și așteptate, ACȚIUNILE derivate/ACTIVITĂȚILE realizate și starea FACTORILOR FAVORIZANȚI (în partea de jos). Această abordare de sus în jos poate duce la o creștere pozitivă

ascendentă, prezentată în partea dreaptă a schemei.

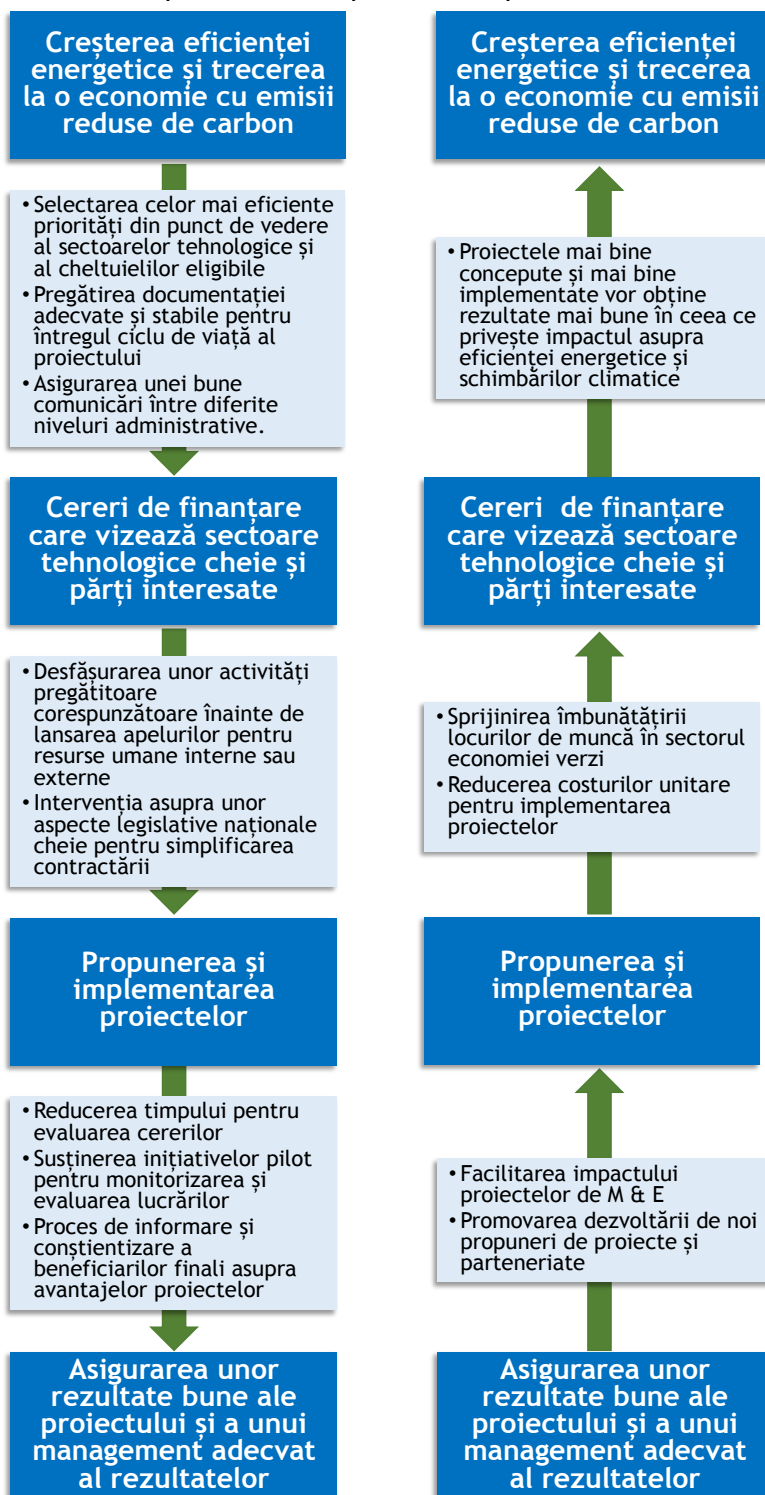


Figura 3 Teoria schimbării