



ROMÂNIA

Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Îmbunătățirea Capacității de Monitorizare și Evaluare în Contextul Programelor Finanțate de UE în România (2021-2027) (P174133)

Livrabilul 1b

Raport privind analiza instituțională, procedurală și legislativă

Martie 2021



„Proiect finanțat din fondurile structurale și de investiții europene”

Lista de acronime

AA	Autoritatea de Audit
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată din cadrul Ministerului Finanțelor Publice
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională
AM	Autoritatea de Management
AN	Autorități Naționale
AP	Axă Prioritară
ASA/RAS	Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică
AT	Asistență Tehnică
BEI	Banca Europeană de Investiții
BEP	Biroul Evaluare Programe în cadrul MIPE
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
CCE	Comitetul de Coordonare a Evaluării
CDI	Cercetare, Dezvoltare și Inovare
CDR	Consiliul pentru Dezvoltare Regională
CE	Comisia Europeană
CE-DG REGIO	Comisia Europeană - Direcția Generală Politică Regională și Urbană REGIO
CFR SA	Căile Ferate Române/Compania Națională de Căi Ferate
CM	Comitetul de Monitorizare
CNAIR	Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere
CORINA	Indicatori de bază pentru absorbție
CP	Cadru de Performanță
CS	Comitet Științific
CTF	Cooperare transfrontalieră
DG	Direcție Generală
DG PCTE	Direcția Generală Programe de Cooperare Teritorială Europeană
DGPCS	Direcția Generală Programare și Coordonare Sistem
DGOIT	Direcția Generală Organismul Intermediar pentru Transport
DGPEC	Direcția Generală Programe Europene Competitivitate
DGPECA	Direcția Generală Programe Europene Capacitate Administrativă
DGPECP	Direcția Gestionare Program, Evaluare și Contractare Proiecte
DGPECU	Direcția Generală Programe Europene Capital Uman
DGPEIM	Direcția Generală Programe Europene Infrastructură Mare
DGPMP	Direcția Gestionare Program, Evaluare Proiecte și Supraveghere
DLRC	Dezvoltarea Locală Plasată sub Responsabilitatea Comunității
DMP	Direcția Monitorizare Proiecte
DR	Direcție Regională
DRI	Direcții Regionale Infrastructură
DRU	Dezvoltarea Resurselor Umane
ENI	Instrumentul European de Vecinătate
eMS	Sistem Electronic de Monitorizare
FC	Fondul de coeziune
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FESI	Fondurile Europene Structurale și de Investiții
FSE	Fondul Social European
ILMT	Inițiativa Locuri de Muncă pentru Tineri
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
JASPERS	Asistență comună în vederea sprijinirii proiectelor în regiunile europene

KII	Interviu cu persoane cheie
LR	Trecere în revistă a literaturii de specialitate
M&E	Monitorizare și Evaluare
MCID	Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării
ME	Ministerul Educației
MIE	Mecanismului pentru Interconectarea Europei
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MDLPA	Ministrul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MMAP	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor
MTI	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii
NEET	Persoană care nu are loc de muncă, nu urmează o formă de învățământ și nu participă la activități de formare profesională
OI	Organism Intermediar
OI- PSI	Organism Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale
OI-C	Organism Intermediar pentru Cercetare
OIR	Organism Intermediar Regional
OI-T	Organism Intermediar pentru Transport
ONG	Organizație Neguvernamentală
OS	Obiectiv Specific
PE	Plan de Evaluare
PI	Prioritate de Investiții
PNRR	Planul Național de Redresare și Reziliență
PO	Program Operațional
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică
POC	Programul Operațional Competitivitate
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
PODD	Programul Operațional Dezvoltare Durabilă
POIM	Programul Operațional Infrastructură Mare
POS	Programul Operațional Sectorial
POSDRU	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
POT	Programul Operațional Transport
RAI	Raportul Anual de Implementare
RDC	Regulamentul privind Dispozițiile Comune (Regulamentul (UE) nr. 1303/2013)
RegAS	Registrul Ajutoarelor de Stat din România
RGMP	Responsabil Gestionare și Monitorizare Program
RIP	Responsabil Implementare Proiect
RO-BG	Interreg V-A România-Bulgaria
ROF	Regulament de Organizare și Funcționare
RO-HU	Interreg V-A România-Ungaria
SB	Sondajul Beneficiarilor
SC	Secretariatul Comun
SCAP	Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice
SCO	Opțiuni de Costuri Simplificate
SECP	Serviciul Evaluare și Contractare Proiecte
SFC	Sistemul de Gestionare a Fondurilor
SGP	Serviciul de Gestionare a Programelor
SGPEPC	Serviciul pentru Managementul Programelor, Evaluarea Proiectelor și Contractare
SI	Sondajul în rândul actorilor interesați instituționali

SM	Stat Membru
SMP	Serviciul Monitorizare Proiecte
SSP	Serviciul Supraveghere Proiecte
TIC	Tehnologia Informației și a Comunicațiilor
ToR	Termeni de referință
UE	Uniunea Europeană
UWWTD	Urban Waste Water Treatment Directive/ Directiva privind tratarea apelor urbane reziduale

Clauză de limitare a responsabilității

Prezentul raport este un produs al Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest document nu reflectă în mod obligatoriu opiniile Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează acuratețea datelor incluse în prezentul document.

Prezentul raport nu reprezintă neapărat poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

Declarație privind drepturile de autor

Conținutul acestei publicații este protejat prin drepturi de autor. Copierea și/sau transmiterea anumitor secțiuni din acest document fără permisiune poate reprezenta încălcarea legislației în vigoare.

Pentru permisiunea de a fotocopia sau retipări orice secțiune a prezentului document, vă rugăm să trimiteți o solicitare conținând informațiile complete la: (i) Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (Șos. Bucuresti-Ploiesti, nr. 1 – 1B, Victoria Office Intrarea Str. Menuetului, nr. 7, Sector 1, București, România); sau (ii) Banca Mondială - biroul din România (Str. Vasile Lascăr 31, Et. 6, Sector 2, București, România).

Mulțumiri

Prezentul raport a fost transmis în martie 2021, în conformitate cu Acordul privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Îmbunătățirea Capacității de Monitorizare și Evaluare în Contextul Programelor Finanțate de UE în România (2021–2027), semnat între Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene¹ și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare în data de 30 iunie 2020 și pregătit sub îndrumarea și supravegherea lui Cem Mete (Manager de Sector, Protecție Socială și Locuri de Muncă, Europa și Asia Centrală) și Tatiana Proskuryakova (Director de Țară, Ungaria și România). Acest raport a fost elaborat sub coordonarea lui Victor Sulla (Economist Senior) și Maddalena Honorati (Economist Senior) - liderii de echipă - și Richard Harding (Specialist Principal Monitorizare și Evaluare), cu contribuții tehnice din partea experților: Adina Iorganda (Specialist Muncă și Protecție Socială), Alina Boșoi (Expert Monitorizare și Evaluare), Elena Botezatu (Expert Monitorizare și Evaluare), Jerome Bleuchot (Expert Transport) și Ludovica Cherchi (Specialist Muncă și Protecție Socială). Documentul a fost revizuit de Manuel Salazar (Specialist Principal Protecție Socială). Contribuții valoroase au fost furnizate echipei de Adina Dragoman (Expert), Adina Făgărașan (Expert Mediu), Alina Roșu (Expert Educație), Ioana Trif (Asistent Cercetare), Liviu Fetic (Asistent Cercetare), Luca Santin (Expert Internațional), Petre Vlad Irimie (Asistent Cercetare), Ștefana Buhăescu-Ciucă (Asistent Cercetare) și Thania de la Garza (Expert Internațional Monitorizare și Evaluare). Echipa a fost sprijinită de Andrei Zambor.

Echipa își exprimă recunoștința pentru excelența cooperare, îndrumare și feedback oferite în timp util de reprezentanții Biroului Evaluare Programe din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, în special doamnei Claudia Măgdălina, doamnei Alexandra Voiculescu și doamnei Maria Mălureanu.

¹ Fost Ministerul Fondurilor Europene până în decembrie 2020.

Cuprins

SUMAR EXECUTIV	9
INTRODUCERE	14
1. ABORDAREA METODOLOGICĂ.....	15
2. SISTEMUL DE MONITORIZARE AL ROMÂNIEI PENTRU FESI 2014–2020: PUNCTE FORTE ȘI PUNCTE SLABE	20
2.1. EVALUAREA CADRULUI JURIDIC, INSTITUȚIONAL ȘI PROCEDURAL AL SISTEMULUI DE MONITORIZARE	20
2.1.1. PREZENTARE GENERALĂ A SISTEMULUI DE MONITORIZARE FESI	20
2.1.2. PRINCIPALELE CERINȚE ALE UE PRIVIND M&E DIN FESI.....	21
2.1.3. CERINȚE SPECIFICE ALE UE PENTRU MONITORIZAREA ȘI RAPORTAREA DIN FESI	23
2.1.4. CADRUL JURIDIC ȘI INSTITUȚIONAL GENERAL IMPLEMENTAREA FESI ÎN ROMÂNIA	24
2.1.5. EVALUAREA STRUCTURII DE GUVERNANȚĂ PENTRU MONITORIZAREA FESI ÎN ROMÂNIA	26
2.1.6. PROCESE ȘI INDICATORI DE MONITORIZARE ȘI RAPORTARE CHEIE	28
2.1.6. ALTE SURSE CHEIE DE DATE RELEVANTE PENTRU MONITORIZARE	33
2.2. EVALUAREA PERFORMANȚEI SISTEMULUI DE MONITORIZARE	36
2.2.1 ANALIZA INDICATORILOR	36
2.2.2. ASPECTE LEGATE DE INDICATORII DE MONITORIZARE IDENTIFICATE ÎN CADRUL INTERVIURILOR ȘI SONDAJELOR ..	38
2.2.3. EFICIENȚA PROCESELOR DE MONITORIZARE.....	42
2.2.4. ADECVAREA AL CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE.....	52
2.2.5. EFICACITATEA SISTEMULUI DE MONITORIZARE	55
2.2.6. TESTELE CHEIE ALE SISTEMULUI DE MONITORIZARE – AUDITURILE CĂ ȘI ANALIZA PERFORMANȚEI.....	60
2.3. ANALIZA PUNCTELOR FORTE ȘI A PUNCTELOR SLABE ALE SISTEMULUI DE MONITORIZARE	62
2.3.1 PRINCIPALELE PUNCTE FORTE ALE SISTEMULUI DE MONITORIZARE	63
2.3.2 PRINCIPALELE PUNCTE SLABE ALE SISTEMULUI DE MONITORIZARE	64
2.3.3 REZUMATUL PUNCTELOR FORTE ȘI AL PUNCTELOR SLABE	65
3. SISTEMUL DE EVALUARE PENTRU FESI 2014-2020: PUNCTELE FORTE ȘI PUNCTELE SLABE	67
3.1. ANALIZA CADRULUI JURIDIC, INSTITUȚIONAL ȘI PROCEDURAL AL SISTEMULUI DE EVALUARE	67
3.1.1. PREZENTAREA GENERALĂ A SISTEMULUI DE EVALUARE FESI	67
3.1.2 PRINCIPALELE CERINȚE ALE UE.....	67
3.1.2 CADRUL INSTITUȚIONAL AL EVALUĂRII	68
3.1.3 PLANURILE DE EVALUARE ȘI PROCEDURILE DE EVALUARE	71
3.2. ANALIZA PERFORMANȚEI SISTEMULUI DE EVALUARE	73
3.2.1. PROGRESSELE ÎNREGISTRATE ÎN IMPLEMENTAREA PLANURILOR DE EVALUARE	73
3.2.2. EFICIENȚA PROCESELOR DE EVALUARE.....	74
3.2.4. CARACTERUL ADECVAT AL CAPACITĂȚILOR ADMINISTRATIVE	77
3.2.5. EFICACITATEA SISTEMULUI DE EVALUARE	79
3.3. ANALIZA PUNCTELOR FORTE ȘI A PUNCTELOR SLABE ALE SISTEMULUI DE EVALUARE	83
3.3.1 PRINCIPALELE PUNCTE FORTE ALE SISTEMULUI DE EVALUARE	83
3.3.2 PRINCIPALELE PUNCTE SLABE ALE SISTEMULUI DE EVALUARE	83

3.3.3 REZUMATUL PUNCTELOR FORTE ȘI AL PUNCTELOR SLABE	84
3.3.2. STUDIU DE CAZ DE BUNE PRACTICI DE EVALUARE DIN ALTE ȚĂRI	86

**4. RECOMANDĂRI PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA SISTEMULUI DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE FESI
DIN ROMÂNIA** **89**

4.1. MODIFICĂRI CONTEXTUALE AȘTEPTATE PENTRU MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA FESI ÎN ROMÂNIA PENTRU PERIOADA 2021-2027	89
4.2. FACTORI DE SUCCES ȘI DOMENII CHEIE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE	91
4.2.1. DOMENII DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A SISTEMULUI DE MONITORIZARE	91
4.2.2. DOMENII DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A SISTEMULUI DE EVALUARE	94
4.2.3. DOMENII DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A SISTEMULUI GENERAL DE M&E.....	96
4.3. PERSPECTIVE PENTRU URMĂTOARELE ETAPE ALE PROIECTULUI	97

Sumar executiv

1. Acest raport reunește rezultatele analizei sistemelor de monitorizare și evaluare (M&E) din România utilizate pentru programele operaționale (PO) finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2020–2014, realizată de Banca Mondială în perioada octombrie 2020 – ianuarie 2021. Cercetarea a cuprins toate cele 19 PO din Acordul de parteneriat FESI din România pentru perioada 2014-2020, care acoperă atât investițiile în locuri de muncă și creștere economică, cât și obiectivele de cooperare teritorială europeană (CTE). Contextul general de monitorizare și evaluare pentru acest exercițiu este reprezentat de cadrul legislativ pentru politica de coeziune 2014-2020, finanțat din FESI, care pune un accent deosebit pe orientarea către rezultate, cu mult mai semnificativ decât în perioada de programare anterioară (2007-2013). Prevederile privind orientarea către rezultate sunt și mai clar evidențiate în propunerile de regulamente UE pentru următoarea perioadă de programare (2021-2027).

2. În general, gestionarea și funcționarea proceselor de M&E finanțate din FESI în România s-au îmbunătățit semnificativ în comparație cu perioada de programare 2007-2013, deși mai există loc pentru îmbunătățiri în ceea ce privește consolidarea practicilor și abordărilor orientate spre rezultate. România a investit masiv în asigurarea respectării reglementărilor pentru monitorizarea FESI în perioada 2014-2020. Acest lucru reiese în mod clar din evaluare, alături de o evidentă preocupare firească, dar mai larg răspândită, cu privire la absorbție. Astfel de abordări pot fi în mare măsură compatibile cu stadiile incipiente ale implementării PO, totuși analiza a oferit prea puține dovezi care să sugereze, de exemplu, că rezultatele reale sau potențiale au fost într-adevăr forța motrice din spatele deciziilor recente privind implementarea PO. De asemenea, România și-a consolidat vizibil coordonarea sistemului de evaluare a FESI și a introdus noi structuri, cum sunt Comitetul de Coordonare a Evaluării (CCE) și Comitetul Științific al Evaluării (CSE), pentru ca actorii interesați și reprezentanții mediului academic să contribuie la procesele cheie pe scară mai largă. Rezultatele evaluării sunt furnizate, însă, în general, prea târziu pentru scopurile operaționale și rămân insuficient utilizate. Cultura evaluării în România nu este încă suficient de matură pentru ca evaluarea să fie susținută cu adevărat de utilizatori în cadrul politicilor publice sau pentru ca factorii de decizie să aplice în mod adecvat rezultatele sale.

Punctele forte și punctele slabe ale sistemului de monitorizare

3. Punctele forte ale sistemului de monitorizare FESI din România sunt strâns corelate cu experiența considerabilă în implementarea fondurilor UE post-aderare a angajaților din întregul sistem, inclusiv a beneficiarilor, dintre care mulți au acum peste 10 de ani de experiență. Cu toate acestea, nu toate autoritățile de management (AM) și organismele intermediare (OI) se bucură de același nivel de experiență, în special în cazul în care PO includ domenii de investiții relativ noi. Personalul AM/OI a beneficiat de cursuri de formare pe tema monitorizării, și acestea au fost considerate utile. În plus, beneficiarii apreciază, în general, sprijinul pe care l-au primit din partea AM și OI, inclusiv formarea și tipurile mai puțin formale de îndrumare. În cazul programelor operaționale cele mai importante, componența Comitetului de monitorizare (CM) a fost ajustată pentru a permite o reprezentare mai diversificată a tuturor actorilor interesați din sectoarele neguvernamentale, care au avut o contribuție mai mare la dezbaterile din cadrul reuniunilor CM.

4. Anumite exemple de bune practici pot fi identificate în sistemul de monitorizare. De exemplu, majoritatea programelor CTE arată niveluri ridicate de satisfacție a beneficiarilor, plasând gestionarea riscurilor în centrul proceselor de monitorizare, precum și un sistem IT, sistemul eMS, care este ușor de utilizat. Totodată, grupurile de lucru care funcționează la nivelul AP, cum ar fi Grupul de lucru tehnic pentru evaluarea performanțelor și grupurile de lucru tematice, au fost considerate utile pentru schimbul între PO, de exemplu, cu privire la intervențiile integrate. În plus,

au fost identificate și anumite situații în care datele de monitorizare ale PO contribuiau la dezvoltarea strategiilor naționale, cum ar fi cele pentru administrația publică și agenda digitală.

5. Cu toate acestea, există deficiențe importante în proiectarea și eficiența sistemului de monitorizare, care limitează performanța generală a acestuia. S-a constatat că designul anumitor indicatori și structuri de raportare nu sprijină pe deplin orientarea către rezultate. CM ale PO nu sunt, în general, proactive în ceea ce privește rezultatele, concentrându-se mai mult pe aspectele legate de absorbție, și par să piardă oportunitățile de corelare a monitorizării PO cu elaborarea unor strategii naționale cheie, cum ar fi cele privind integrarea populației române și a persoanelor cu dizabilități. Au fost identificate dificultăți în ceea ce privește design-ul anumitor indicatori de rezultat specifici pentru PO FEDR/FC, duplicarea indicatorilor comuni la nivelul UE cu cei specifici, precum și probleme legate de colectarea datelor pentru FSE. S-a constatat că SMIS/Sistemul Unic de Management al Informației pentru Instrumente Structurale a avut o funcționalitate limitată în cea mai mare parte a perioadei de programare 2014-2020, precum și interoperabilitate limitată cu bazele de date naționale, ceea ce a generat o povară excesivă în monitorizare pentru personalul AM și OI, precum și pentru beneficiari. Deși s-au înregistrat recent îmbunătățiri semnificative ale sistemului, acestea au devenit operaționale abia începând cu 2018.

6. Actorii instituționali interesați au remarcat, de asemenea, unele suprapuneri între procedurile de monitorizare a progresului financiar și fizic în cadrul unor programe operaționale, precum și complexitatea proceselor de raportare de către beneficiari. În ciuda programelor relevante de formare, în cadrul AM și OI persistă anumite lipsuri în materie de competențe, legate în principal de niveluri mai avansate de analiză a datelor și de cunoștințe tehnice în domeniile de intervenție specializate acoperite de unele PO. Se pare, de asemenea, că există posibile deficiențe în coordonarea sistemului de monitorizare în ansamblu, cu o mare diversitate de abordări între diferitele PO și fonduri, fără o legătură reală între programele CTE și cele principale și cu lipsa unor cerințe standardizate pentru beneficiari.

7. Totuși, sistemul de monitorizare al FESI din România este conform cu reglementările europene per ansamblu și își îndeplinește funcția de bază, în ciuda anumitor ineficiențe. Misiunile de audit ale CE desfășurate în 2018 și 2019 cu privire la PO Infrastructură Mare (PO IM), PO Competitivitate (POC) și PO Ajutorarea Persoanelor Defavorizate (POAD) au fost o surpriză pentru sistemul de monitorizare a FESI din România. Auditorii CE au identificat deficiențe grave în ceea ce privește monitorizarea verificărilor, gestionarea datelor și erori în raportarea indicatorilor în cadrul celor trei PO, cu aspecte specifice suplimentare evidențiate pentru fiecare dintre acestea. Problemele identificate au fost corectate ulterior de AM în cauză, iar sistemele lor de monitorizare pot fi considerate acum mai solide în cazul unui audit CE. Procesul de evaluare intermediară a performanței din 2019 a reprezentat un alt test cheie al funcționalității sistemului de monitorizare. Deși analiza a identificat un număr mare de priorități de investiții (PI) care nu și-au îndeplinit obiectivele de etapă, sistemul de monitorizare în sine a permis implementarea cu succes a acestui exercițiu, facilitând efectuarea de modificări substanțiale subsecvente ale programelor operaționale.

Punctele forte și punctele slabe ale sistemului de evaluare

8. Analiza a identificat o serie de puncte forte cheie în sistemul de evaluare, cu accent pe coordonarea instituțională asumată de Biroul Evaluare Programe (BEP) din MIPE și pe coordonarea tuturor evaluărilor CTE prin intermediul MDLPA/Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației. BEP îndeplinește funcția de evaluare pentru patru programe operaționale - POIM, POC, POCU și POAT - pe lângă coordonarea generală a sistemului de evaluare, ceea ce este în mare măsură apreciat de personalul AM/OI interviuat. Contribuția Comitetelor de Coordonare a Evaluării, cu reprezentare largă, inclusiv a părților interesate neguvernamentale și cu contribuția academică a Comitetelor Științifice de Evaluare, figurează, de asemenea, printre punctele forte cheie. Existența

rețelei de evaluare neoficiale a experților de evaluare se adaugă ca un nou factor potențial de schimb de bune practici între specialiști.

9. Capacitățile personalului, datorită pregătirii profesionale, au fost apreciate ca fiind solide în toate compartimentele de evaluare; cursuri de formare pe tematica evaluării și acțiuni de consolidare a capacităților gestionate de BEP au fost furnizate sau făcute accesibile actorilor interesați din sfera tuturor PO. Există consens la nivelul analizei în ceea ce privește utilitatea evaluării pentru programarea viitoare, deși aceasta se referă în principal la evaluarea ex ante, care nu mai este o cerință de reglementare a UE pentru perioada 2021-2027. Resursele web centralizate pentru evaluare oferite prin inițiative BEP, inclusiv un punct unic pentru publicarea rezultatelor evaluării, sunt în general apreciate ca un punct focal pentru „comunitatea” de evaluare în creștere a României.

10. Cu toate acestea, principalele deficiențe sunt evidente și în sistem, în mare parte datorită decalajului dintre evaluare și procesele decizionale din cadrul PO, ceea ce are un impact sever asupra eficacității generale a programelor. Diferiți factori contribuie la acest fenomen. Domeniul de aplicare și calitatea rapoartelor de evaluare nu sunt întotdeauna conforme cu nevoile actorilor interesați din cadrul PO, rapoartele fiind adesea prea lungi și greu de digerat, cu recomandări prea generale pentru a putea fi imediat aplicate la nivel operațional. Acest lucru poate duce la percepția că evaluarea are o relevanță scăzută, agravată de procedurile de achiziții publice, care întârzie obținerea rezultatelor evaluării, precum și de faptul că evaluatorii au probleme în obținerea de date de context relevante pentru evaluări, care pot adăuga întârzieri suplimentare. Piața specialiștilor în evaluare este, de asemenea, slab dezvoltată în România, cu probleme evidente în ceea ce privește furnizarea de expertiză adecvată.

11. Se poate argumenta că cea mai mare slăbiciune este nivelul scăzut de implicare în rândul factorilor de decizie, inclusiv al membrilor Comitetelor de Monitorizare, privind punerea în aplicare a recomandărilor de evaluare. Nu se acordă suficientă importanță evaluării în elaborarea politicilor naționale conexe. Centralizarea evaluării la nivel de BEP, menționată anterior ca un punct forte, pare, de asemenea, o slăbiciune din punctul de vedere al anumitor AM și OI ale PO, pentru care BEP îndeplinește funcția de evaluare. Aceste AM nu au personal de evaluare dedicat și se pot simți neimplicate în anumite procese, ceea ce duce la o scădere a sentimentului de asumare a rezultatelor evaluării și la un interes mai mic în urmărirea acestora.

12. Deficiențele sistemului de evaluare al FESI și lipsa de impact vizibil a acestuia asupra dezvoltării altor politici naționale confirmă faptul că în România dezvoltarea unei culturi a evaluării se află încă într-un stadiu incipient. Sunt necesare îmbunătățiri atât în ceea ce privește cererea, cât și oferta de evaluare în România, de-a lungul lanțului de resurse necesare pentru a asigura furnizarea consecventă a rapoartelor de evaluare de înaltă calitate cu recomandări ușor utilizabile. Este necesară inclusiv creșterea interesului factorilor de decizie și a capacității lor de a înțelege și de a acționa în urma recomandărilor rezultate din evaluare.

Domeniile-cheie pentru îmbunătățirea sistemului de M&E din cadrul FESI pentru perioada 2021-2027

13. În ciuda punctelor slabe identificate de analiză, sistemele de M&E finanțate din FESI din România sunt pe un trend pozitiv de dezvoltare, deși sunt încă necesare îmbunătățiri semnificative. În timp ce multe dintre problemele de zi cu zi par legate de probleme tehnice, cum ar fi sistemele IT și achizițiile publice, este important să se înțeleagă că va fi nevoie de mai mult decât pur și simplu rezolvarea problemelor tehnice pentru a dezvolta o orientare eficientă către rezultate în întregul sistem. Prin urmare, echipa Băncii Mondiale propune o serie de recomandări inițiale pentru o actualizare cuprinzătoare a sistemului de M&E, în cadrul diferitelor sale componente, pentru următoarea perioadă de programare FESI 2021-2027. Aceste prime recomandări sunt prezentate în detaliu în secțiunea finală a raportului de față. Pentru o consultare mai rapidă, acestea sunt rezumate mai jos.

Caseta 1: Recomandări inițiale pentru îmbunătățirea sistemului de M&E din cadrul FESI în perioada 2021-2027

Sistemul de monitorizare

- a) **Creșterea capacității factorilor de decizie de a lua decizii bazate pe rezultate**, printr-o mai bună facilitare a discuțiilor privind rezultatele în cadrul CM și al altor reuniuni la nivel înalt, evenimente speciale de învățare și de schimb de experiențe și prin corelarea cu acțiuni de comunicare/publicitate orientate către rezultate pe parcursul perioadei de implementare.
- b) **Începerea programării pentru perioada 2021-2027 prin stabilirea și definirea indicatorilor de rezultate**, prin procese participative care să implice actorii interesați relevanți pentru fiecare PO, acordând o atenție deosebită tuturor indicatorilor de rezultat pentru intervențiile trans-sectoriale sau integrate care implică diferite PO. Elaborarea unor ghiduri clare și cuprinzătoare de indicatori, încă de la începutul implementării.
- c) **Asigurarea unei funcționalități optime a SMIS de îndată ce sunt aprobate PO 2021-2027**, acoperind toate nevoile de colectare și raportare a datelor, urmărind progresele în fiecare etapă de implementare a proiectelor și asigurând interoperabilitatea cu toate bazele de date naționale relevante. Stabilirea unei legături operaționale între SMIS și alte sisteme informatice finanțate din FESI, cum ar fi eMS (și/sau succesorul acestuia) și formarea sistematică și completă a tuturor utilizatorilor cu privire la toate funcționalitățile relevante.
- d) **Simplificarea radicală a procedurilor de monitorizare – în consultare cu Autoritatea de Audit – pentru a elimina suprapunerile și a reduce redundanțele**, adoptând o abordare unitară în cadrul tuturor programelor operaționale, ori de câte ori este posibil. Maximizarea utilizării opțiunilor de costuri simplificate (SCO) prin elaborarea unui plan de adoptare a SCO pentru fiecare AM/fond, inițierea oricăror revizui esențiale care sunt necesare în cadrul juridic intern.
- e) **Introducerea mai centralizată a gestionării riscurilor în procesele de monitorizare** – de exemplu, prin elaborarea unui plan de evaluare a riscurilor la începutul fiecărui nou proiect – valorificând resursele sistemului IT pentru automatizarea evaluării și monitorizării riscurilor prin interfețe ușor de utilizat.
- f) **Consolidarea structurilor de coordonare la nivel de AP pentru promovarea monitorizării integrate între PO și a legăturilor cu strategiile naționale relevante**, la diferite niveluri teritoriale, dacă este necesar, în conformitate cu noile cerințe care decurg din arhitectura PO 2021-2027 și din politicile naționale cheie.
- g) **Asigurarea unor orientări precise pentru beneficiari, cu accent pe orientarea către rezultate, în că de la începutul perioadei de implementare a PO 2021-2027**, având în vedere o abordare unitară în cadrul programelor operaționale, acolo unde este posibil, și noi instrumente, cum ar fi materialele video de instruire, un manual al beneficiarului armonizat la nivel de fond, sprijin coordonat prin help-desk pentru fiecare fond etc.
- h) **Intensificarea activităților de formare pentru beneficiari, în special în noile domenii de investiții și/sau în cazul schimbărilor de proces care se produc între anumite perioade**. Asigurarea disponibilității specialiștilor pentru intervenții de sprijin urgente și specifice și dezvoltarea bunelor relații deja stabilite cu beneficiarii.

Sistemul de evaluare

- i) **Implicarea totală a AM și a OI în pregătirea planurilor de evaluare**, incluzând opțiuni de evaluare mai scurte și mai operaționale, inclusiv evaluarea ad-hoc, și un calendar clar pentru acțiunile de evaluare în vederea promovării predictibilității.
- j) **Structurile interinstituționale actuale de la nivelul AP** trebuie utilizate ca bază pentru a promova abordări coordonate de evaluare pentru temele transversale sau integrate, ca răspuns la nevoile specifice ale FESI în perioada 2021-2027, precum și coordonarea între FESI și elaborarea politicilor naționale relevante.
- k) **Crearea de unități separate de evaluare la nivel de PO (similare configurației 2007-2013) la fiecare**

AM PO relevantă (cu excepția programelor CTE), cu coordonare continuă, suport tehnic și îndrumare din partea BEP – fără a aduce atingere niciunei decizii privind funcția de evaluare pentru cele 8 POR regionale viitoare. Ar trebui să se acorde atenție poziționării unităților de evaluare a PO cât mai aproape posibil de factorii de decizie – de exemplu, sub coordonarea directă a directorului general al AM – dar cu interacțiuni mai puternice și zilnice cu unitățile operaționale.

- l) **Dezvoltarea unei capacități sporite de colectare a indicatorilor de context încă din etapa întocmirii planului de evaluare**, care să acopere toate evaluările prevăzute, cu o definiție clară a tipului de date necesare, a rolurilor și a responsabilităților pentru colectarea datelor. Examinarea opțiunilor pentru o mai mare interconectivitate între bazele de date, la nivel local/regional și central, și utilizarea rezultatelor care decurg din POCA 2014-2020 OS 1.1 cu platforme de indicatori de context.
- m) **Simplificarea proceselor de achiziții publice pentru evaluare, ori de câte ori este fezabil** – de exemplu, prin evaluări mai reduse și mai bine orientate și/sau prin mecanisme flexibile (mecanisme de contract-cadru, contractarea directă a experților externi – accesibile tuturor programelor operaționale) pentru a permite evaluări de tip ad-hoc mai operativ.
- n) **Și cel mai important, aducerea evaluării mai aproape de procesul decizional prin asigurarea sistematică a îmbunătățirii calității rapoartelor de evaluare** în sine, în ceea ce privește ușurința de utilizare, accesibilitatea, specializarea și lungimea, precum și prin îmbunătățirea substanțială a modului în care constatările și recomandările ulterioare evaluării sunt transmise diferiților actori interesați. Totodată, se poate avea în vedere includerea coordonatorului unităților de evaluare în calitate de membru cu drept de vot în CM și organizarea unor evenimente dinamice dedicate discuțiilor pe teme de evaluare pentru personalul AM/OI și pentru alți actori interesați importanți.

În comun pentru sistemele de M&E

- o) **Stimularea cererii la nivel decizional înalt pentru monitorizare și evaluare orientate către rezultate**, prin oferirea unor oportunități diverse de instruire membrilor CM și altor factori de decizie la nivel înalt cu privire la rolul acestora în promovarea abordării orientate spre rezultate, reflectând în mod continuu asupra noilor modalități de a accesa acest grup țintă specific prin sesiuni periodice de feedback/perfecționare.
- p) **Sprijinirea dezvoltării continue a cunoștințelor și competențelor esențiale pentru MIPE, AM și personalul OI implicat în monitorizare și evaluare**, prin pregătirea și furnizarea unui program cuprinzător și coordonat de formare, adaptat cu precizie la nevoile lor specifice. Pe lângă opțiunile de formare formală și la locul de muncă, care acoperă întreaga gamă de discipline relevante în domeniul M&E, ar trebui promovat schimbul structurat de experiență și ar trebui dezvoltat un pachet complet de integrare (*induction*) a noilor angajați, eventual printr-o platformă dedicată de e-learning.

Introducere

1. Guvernul României (GR) își propune să consolideze monitorizarea și evaluarea programelor cofinanțate prin fondurile structurale și de investiții europene (FESI) pentru perioada de programare 2021-2027. Pentru a îndeplini aceste noi cerințe și pentru a-și îmbunătăți sistemul de M&E FESI în ansamblu, GR a angajat Banca Mondială (BM) printr-un Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică (ASA), care vizează îmbunătățirea capacității de M&E în contextul programelor finanțate de UE. Primul pas către consolidarea sistemului de M&E din România este de a evalua punctele forte și punctele slabe ale activității de M&E desfășurate în perioada de programare 2014-2020.

2. Orientarea către rezultate este o caracteristică centrală a actualei etape a politicii de coeziune 2014-2020, bazată pe cerințe stricte pentru obiective, logica intervenției, ținte și rezultate mai clar specificate. Activitățile de M&E bazate pe rezultate implică un proces continuu de colectare și analiză a datelor pentru a compara cât de bine este implementat un proiect, un program sau o politică în raport cu rezultatele așteptate. Abordarea implică faptul că procesul decizional ar trebui să se bazeze în primul rând pe rezultatele obținute și așteptate, mai degrabă decât pe cât de bine este executat un proiect, un program sau o politică.

3. Sistemele M&E instituite de fiecare stat membru pentru FESI în 2014-2020 au fost menite să ofere factorilor de decizie un acces mai bun la informații utilizabile privind performanța și realizările reale ale programelor operaționale (PO), comparativ cu etapa 2007-2013. Prevederile legislative introduse de CE pentru a sprijini abordarea orientată către rezultate au inclus un set de indicatori comuni de monitorizare, care pot fi agregați la nivelul UE, precum și un cadru de performanță care utilizează o selecție de indicatori cu repere măsurabile privind progresele înregistrate în implementare, care sunt revizuite la jumătatea perioadei de programare. În cazul evaluării, s-a înregistrat o schimbare de abordare cu accent pe evaluarea impactului.

4. România, la fel ca toate statele membre ale UE, a fost obligată să adopte noi prevederi legislative în cadrul programelor sale operaționale pentru perioada 2014-2020, în ciuda provocărilor persistente din experiența 2007-2013 cu privire la politica de coeziune a UE. Cea mai importantă dintre acestea este anvergura resurselor FESI, care urmează să fie absorbite într-o perioadă scurtă de timp și în conformitate cu toate normele UE și naționale aplicabile, ceea ce reprezintă o provocare într-o țară cu potențial economic limitat și cu probleme recunoscute de capacitate administrativă la diferite niveluri. Într-adevăr, România a întâmpinat probleme semnificative în ceea ce privește absorbția în perioada 2007-2013, precum și dificultăți privind conformitatea legislativă, care s-au materializat în suspendarea plăților de către CE în cadrul anumitor PO².

5. Acest raport prezintă constatările analizei realizate de către Banca Mondială a sistemului de M&E al României pentru FESI 2014-2020. Acesta reprezintă Livrabilul 1b din cadrul acordului ASA, *Îmbunătățirea capacității de monitorizare și evaluare în contextul programelor finanțate de UE în România (2021-2027)*. Analiza a avut loc în a doua jumătate a anului 2020, încheindu-se la începutul anului 2021. Folosind un mix de instrumente, de la cercetarea documentară, interviuri, la sondaje, evaluarea a analizat în detaliu problemele de design, eficiență, și eficacitate ale sistemelor de M&E. Analiza a avut două perspective: prima, sistemul general de M&E al FESI, care servește drept umbrelă pentru toate PO; și a doua, subsistemele de M&E ale PO, care se concentrează pe

² CE a suspendat plățile pentru cinci PO 2007-2013 (transport, mediu, competitivitate, resurse umane, precum și PO regional) pentru perioade cuprinse între 3 și 6 luni. Principalele motive de suspendare au inclus probleme legate de achizițiile publice și buna gestiune financiară a fondurilor UE, precum și cazuri de fraudă și conflicte de interes.

Sursa: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_4/SR_Financial_Corrections_EN.pdf

monitorizarea și evaluarea programelor operaționale individuale. Ca parte a evaluării la nivel de PO, echipa ASA a analizat mai în detaliu mai multe sectoare cheie și priorități de investiție (PI) care sunt mai importante în cadrul PO. Un aspect central esențial al evaluării este măsura în care România a reușit să obțină o orientare veritabilă către rezultate în acest sistem, în spiritul actualului cadru de reglementare al UE pentru politica de coeziune. La final, raportul prezintă recomandări privind modul în care sistemul de monitorizare și evaluare ar putea fi îmbunătățit în vederea pregătirii pentru noua etapă 2021-2027 a politicii de coeziune, pentru a identifica domeniile-cheie care trebuie consolidate în continuare, ținând cont de faptul că următoarea perioadă de programare este în curs de organizare, iar viitorul sistem de M&E nu este încă conceput.

1. Abordarea metodologică

1. Analiza a fost realizată în conformitate cu abordarea detaliată în Livrabilul 1a, *Raport metodologic și un rezumat al politicilor pentru publicul larg și a acoperit monitorizarea și evaluarea investițiilor sprijinite de FESI în perioada de programare 2014-2020, în cadrul tuturor celor 19 PO ale României*. Tabelul 1 sintetizează programele care fac obiectul evaluării, care au fost stabilite în Acordul de Parteneriat (AP) al României pentru perioada 2014-2020. Având în vedere intensitatea activității de M&E în România în cadrul obiectivului de cooperare teritorială, evaluarea s-a concentrat în principal pe programele în care România este AM, și anume: Interreg V-A România-Bulgaria, Interreg V-A România-Ungaria, Interreg IAP România-Serbia, ENI CTF România-Ucraina, ENI CTF România-Moldova, și ENI CTF Bazinul Mării Negre.

Tabelul 1: Programele operaționale ale României, 2014–2020

	Programul operațional	Fondul UE	Alocarea UE (milioane EUR)	Ministerul responsabil	Regulamentul relevant/Reglementarea relevantă
	<i>Obiectivul: Investiții în locuri de muncă și în creștere economică</i>				1303/2013
1	Capital uman (POCU)	FSE+ILMT	4.326,84	MIPE	1304/2013
2	Competitivitate (POC)	FEDR	1.329,78	MIPE	1301/2013
3	Infrastructură mare (POIM)	FEDR+FC	9.418,53	MIPE	
4	Asistență tehnică (POAT)	FEDR	212,76	MIPE	
5	Regional (POR)	FEDR	6.700,00	MDLPA	
6	Capacitatea administrativă (POCA)	FSE	553,19	MDLPA	1304/2013
7	Ajutorarea persoanelor defavorizate (POAD)	FEAD	440,0	MIPE	
	<i>Obiectivul: Cooperare teritorială</i>			MDLPA	1303/2013
8	Interreg V-A România-Bulgaria	FEDR	258,5	MDLPA	1299/2013
9	Interreg V-A România-Ungaria	FEDR	231,8	MDLPA	
10	Programul Transnațional Dunărea	FEDR	262,9	MDLPA	

11	Interreg EUROPA	FEDR	432,3	MDLPA	
12	URBACT III	FEDR	96,3	MDLPA	
13	INTERACT III	FEDR	39,3	MDLPA	
14	ESPO 2020	FEDR	48,6	MDLPA	
15	Interreg IAP România-Serbia	IAP II	88,1	MDLPA	231/2014 și 447/2014
16	ENI CTF România-Ucraina	ENI	66,0	MDLPA	232/2014 și 897/2014
17	ENI CTF România-Moldova	ENI	89,1	MDLPA	
18	ENI CTF Bazinul Mării Negre	ENI	53,9	MDLPA	
19	Ungaria-Slovacia-România-Ucraina	ENI	81,3	MDLPA	

Sursa: Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE).

2. Cadrul general pentru această analiză este reprezentat de conceptul de sistem integrat de M&E. Metodologia propusă se bazează pe criteriile care fac un sistem de M&E bazat pe rezultate să fie eficient : (i) rezultatele trebuie să fie integrate în toate etapele de planificare, implementare și luare a deciziilor; (ii) fiecare componentă a sistemului de M&E trebuie să funcționeze corespunzător și să se integreze cu celelalte; și (iii) activitățile trebuie să se desfășoare oportun, consecvent și la un nivel de calitate corespunzător. Prin urmare, metodologia de evaluare a fost concepută în funcție de rolurile și capacitatea principalelor părți interesate privind orientarea, coordonarea sau utilizarea sistemului de M&E.

3. Metodologia este construită în jurul a trei întrebări cheie de evaluare: (i) cât de adecvate sunt mecanismele instituționale și legislative ale sistemului de M&E din FESI; (ii) cât de bine funcționează sistemul, până la nivel de detaliu privind operațiunile de M&E zilnice; și (iii) care sunt perspectivele beneficiarilor privind raportarea și cerințele de M&E. Aceste întrebări cheie de evaluare au fost avute în vedere la nivelul fiecărui instrument de colectare a datelor.

4. Pentru a răspunde la întrebările cheie de evaluare, au fost elaborate șapte instrumente principale pentru colectarea de informații de la actorii interesați din cadrul sistemului de M&E din cadrul FESI: (i) analiza documentară; (ii) interviuri cu persoane cheie; (iii) un sondaj online al beneficiarilor (SB); (iv) un sondaj online al actorilor instituționali interesați (SI); (v) o analiză cantitativă și calitativă a indicatorilor; (vi) discuții în focus grupuri și (vii) studii de caz (naționale, europene și internaționale). Pentru informațiile colectate de la fiecare dintre aceste instrumente s-a utilizat o abordare bazată pe metode mixte, ceea ce înseamnă că informațiile calitative și cantitative au fost utilizate în mod cuprinzător pentru a răspunde fiecărei întrebări specifice de evaluare.

5. Omologii experților Băncii Mondiale din cadrul MIPE au sprijinit echipa în colectarea datelor, au furnizat feedback în timp util cu privire la instrumentele care urmează să fie utilizate și au pus la dispoziție documente relevante pentru analiza documentară, facilitând contactele cu diferite AM și finalizând listele cu instituțiile vizate atât de sondajele online, cât și de IIC. Au fost organizate întâlniri săptămânale între omologii din MIPE și echipa ASA pentru a asigura o implementare fără probleme a instrumentelor de colectare a datelor și pentru a depăși eventuale blocaje. Tabelul 2 prezintă instrumentele de colectare a datelor utilizate pentru efectuarea analizei și calendarul implementării lor.

Tabelul 2: Calendarul instrumentelor de colectare a datelor

Instrumente de colectare a datelor	Cronologie				
	Octombrie 2020	Noiembrie 2020	Decembrie 2020	Ianuarie 2021	Februarie 2021
Analiza documentară	✓	✓			
Interviuri cu persoane cheie		✓	✓	✓	
Analiza cantitativă a indicatorilor			✓	✓	
Focus grupuri					✓
Sondajul la nivelul actorilor instituționali		✓	✓		
Sondajul la nivelul beneficiarilor		✓	✓		
Studii de caz				✓	

6. Analiza documentară a implicat o colectare sistematică de date, completată de analiza legislației aplicabile, a procedurilor interne, a studiilor și a rapoartelor relevante pentru sistemul de M&E al FESI. Analiza documentară a furnizat informații de fond esențiale pentru celelalte instrumente de colectare a datelor. Scopul acestui instrument a fost acela de a oferi un instantaneu inițial al dispozițiilor instituționale și juridice, astfel încât, ulterior, IIC și sondajele să poată informa cu privire la modul în care funcționează în practică și dacă sunt adecvate pentru punerea în aplicare a activităților de M&E bazate pe rezultate. Această activitate de colectare a datelor a fost efectuată la nivel de program operațional, pe baza întrebărilor de evaluare detaliate în raportul metodologic. Constatările au fost înregistrate într-un format Excel, care a permis triangularea datelor cu constatările IIC și cu sondajele online. Documentele au fost furnizate de omologii din MIPE, precum și de reprezentanții fiecărui PO. Mai precis, documentele analizate la nivelul fiecărui program au inclus: regulamentele relevante ale UE, legislația națională, documentele de programare, procedurile interne, ghidurile de aplicare (cum ar fi ghidurile indicatorilor sau alte documente relevante privind indicatorii), rapoartele anuale de implementare a PO (RAI), planurile de evaluare, rapoartele de evaluare (atât publice, cât și neaccesibile publicului încă) și alte rapoarte, inclusiv rapoartele de audit.

7. Interviurile cu persoane cheie au fost utilizate ca punct de acces pentru obținerea de informații mai detaliate cu privire la experiențele factorilor de decizie cu sistemul de M&E din cadrul FESI. În total, au fost efectuate 62 interviuri online, sau prin e-mail, cu persoane care au perspective specifice asupra diverselor aspecte ale sistemului. Printre persoanele cheie intervievate s-au numărat reprezentanți ai MIPE și MDLPA. Au fost organizate patru interviuri cu structurile de coordonare ale programului din MIPE (directorul general al DGPCS Biroul Evaluare Programe, Direcția Coordonare SMIS și IT, Serviciul Monitorizare Programe); 27 de interviuri au avut loc cu diferiți membri ai personalului AM, atât din MIPE, cât și din MDLPA (personalul de conducere al AM, șeful unității de monitorizare a programului, șeful unității de monitorizare a proiectelor, șeful unității de evaluare, șeful unității EMS din cadrul Direcției Generale CTE, unitatea contractantă și alți intervievați); 16 interviuri online și 9 interviuri prin e-mail au fost realizate cu reprezentanți ai OI și secretariatelor tehnice comune (STC-pentru programele CTE). Alte șase interviuri au fost organizate cu membri ai rețelei de evaluare, cuprinzând persoane din mediul academic (1), firme de consultanță (4) și cercetare (1). Doi dintre reprezentanții firmei de consultanță sunt implicați în prezent în activități de consolidare a capacității pentru rețeaua de evaluare.

8. Interviuurile au fost efectuate în urma unui exercițiu de planificare detaliat, facilitat de omologii din cadrul MIPE, precum și de persoanele de contact desemnate la nivelul fiecărei AM și al programelor CTE. Toți participanții au fost informați cu privire la detaliile analizei. Ghidurile de interviu semi-structurate au fost concepute atât pentru interviuri comune (adresate omologilor cu atribuții similare), cât și pentru interviuri specifice, pe baza propunerilor formulate în raportul metodologic. Propunerea a fost pilotată în AM POCU și ajustată în consecință, în urma feedback-ului primit. Cu toate acestea, în funcție de aria de focalizare a fiecărui interviuat, interacțiunea a fost ajustată pentru a se potrivi scopului cercetării. Toate interviurile efectuate prin videoconferință au fost înregistrate pentru a asigura validitatea datelor colectate, iar constatările au fost incluse în minutele discuțiilor. Durata medie a interviurilor online a fost de aproximativ 90 de minute. Toate constatările din IIC au fost sintetizate într-un format similar într-un rezumat al IIC de la nivelul fiecărui PO, respectiv la nivel de fond în cazul CTE, astfel încât să sprijine procesul de triangulare a datelor și să se înregistreze informațiile relevante.

9. A fost utilizată o analiză a indicatorilor prin eșantionare pentru a documenta analiza în ceea ce privește calitatea generală a indicatorilor din diferitele PO din cadrul sistemului de M&E al FESI. Eșantionul de indicatori, selectat la nivel de PI sau AP (pentru programele CTE) pentru fiecare PO, s-a bazat pe reprezentativitatea globală a indicatorilor la nivel sectorial și pe cele mai mari alocări bugetare. O analiză calitativă a eșantionului s-a bazat pe următoarele criterii: suficiență, parcimonie, interpretare și transmisibilitate, verificare încrucișată și comparată, care împuternicește și divers, și dezagregat. O analiză cantitativă a fost efectuată pe baza unui set diferit de criterii, cum ar fi: adecvare, claritate, oportunitate, sarcină administrativă; credibilitate, colectarea și raportarea datelor, calitatea datelor, mijloacele de verificare și capacitatea de monitorizare. Anexa 2 oferă mai multe informații cu privire la definirea și rezultatul analizei indicatorilor.

10. Un sondaj la nivelul beneficiarilor (SB) a fost utilizat pentru a colecta informații de primă mână despre experiența utilizatorilor în ceea ce privește sistemul de M&E din FESI. SB a vizat un număr mare de respondenți și a consemnat informații relevante cu privire la experiența lor în domeniul M&E atunci când implementează proiecte finanțate prin FESI. Acest sondaj a inclus întrebări adresate beneficiarilor cu privire la: (i) cunoașterea obligațiilor lor de raportare; (ii) îndrumarea sau formarea oferită de AM cu privire la obligațiile lor de raportare; (iii) capacitatea de a respecta obligațiile de raportare; (iv) resursele necesare pentru a răspunde cerințelor de raportare; și (v) posibilele soluții propuse pentru îmbunătățirea procedurilor de raportare, precum și răspunsul AM. Criteriile de eșantionare utilizate pentru selectarea beneficiarilor PO incluși în sondaj au fost: reprezentarea PI, tipul beneficiarului, reprezentarea geografică și bugetul proiectului. Numărul total de respondenți la SB a fost de 1.022, iar rata medie de răspuns a fost de 25% în toate PO, POCU având cea mai mare rată de răspuns. Anexa 6A (care acoperă doar o selecție de întrebări din cadrul sondajului) prezintă profilul general al respondentului. Respondenții predominanți au fost entități private (46%), urmate de entități ale administrației publice locale (30%) și ale administrației publice centrale. ONG-urile au reprezentat doar 11% dintre respondenți.

11. Un sondaj la nivelul actorilor interesați de la nivel instituțional (SI) a fost adaptat la diferenții respondenți din AM, OI și comitetele de monitorizare (CM) ale PO. Rezultatele SI au furnizat o imagine generală a experienței fiecărui grup de utilizatori în ceea ce privește sistemul de M&E din FESI, împreună cu informații specifice privind modul în care sunt desfășurate activitățile de monitorizare. Ca și în cazul SB, proiectul de instrument SI a fost elaborat pe baza proiectului propus în raportul metodologic și care a fost mai apoi actualizat de echipa BM pe baza rezultatelor pilotării la nivelul POCU. Un link către SI a fost trimis tuturor părților interesate relevante din cadrul AM și OI/STC de către persoanele de contact desemnate la nivelul fiecărui PO pentru a sprijini echipa BM. Numărul total de respondenți instituționali a fost de 326, trei AM furnizând foarte puține răspunsuri sau deloc: AM POCA, AM POIM și AM CTF România-Serbia. Anexa 6B prezintă numărul de răspunsuri la SI din toate AM.

12. Au fost utilizate studii de caz pentru a completa analiza, cu accent pe aspecte ale actualului sistem de M&E al FESI din România, precum și experiența europeană și internațională relevantă. Studiile de caz au permis echipei să aprofundeze o selecție de teme de o importanță deosebită pentru următoarea perioadă de programare, cum ar fi digitalizarea, precum și să evidențieze bunele practici europene și internaționale pe anumite dimensiuni de M&E. Acestea din urmă au inclus experiența Franței în utilizarea costurilor simplificate (SCO) pentru a îmbunătăți abordările bazate pe rezultate și experiența Estoniei în ceea ce privește sistemele IT interoperabile pentru a spori eficiența proceselor de colectare a datelor pentru FSE. Experiența Mexicului a fost, de asemenea, explorată în ceea ce privește modul în care cadrul său instituțional și de planificare a condus la o concentrare semnificativă a rezultatelor asupra programelor publice, precum și la dezvoltarea culturii M&E.

13. Discuțiile din grupul de lucru cu reprezentanții AM/OI/STC, acoperind toate programele, au fost utilizate spre sfârșitul perioadei de analiză, pentru a ajuta la validarea concluziilor raportului și pentru a înțelege mai bine provocările existente, pentru a documenta etapele ulterioare ale activității ASA. În cadrul acestor sesiuni, echipa ASA a prezentat constatările inițiale ale evaluării. Discuțiile au identificat punctele forte, punctele slabe și opțiunile de îmbunătățire. Au fost organizate trei focus grupuri în jurul programelor FSE, FEDR și CTE. Participanții la fiecare grup de lucru au acoperit toate AM, precum și OI relevante.

14. Informațiile colectate prin intermediul instrumentelor de colectare a datelor au fost analizate în mod sistematic pentru a furniza o evaluare globală a sistemului de M&E al FESI. Echipa BM a comparat și triangulat constatări din diverse surse. Acest lucru a permis echipei să analizeze sistemul de M&E din perspectiva mai multor grupuri de actori interesați și să utilizeze aceste constatări la evaluările sinteză de prim nivel elaborate pentru fiecare program FESI. Aceste evaluări sinteză la nivel de program sunt atașate la raport în din Anexa 1. Constatările fiecărei analize la nivel de program au fost apoi sintetizate și analizate pentru a elabora acest raport final de evaluare, trăgând concluzii generale privind punctele forte, punctele slabe și propuneri pentru îmbunătățirea funcțiilor de monitorizare și evaluare.

2. Sistemul de monitorizare al României pentru FESI 2014–2020: Puncte forte și puncte slabe

2.1. Evaluarea cadrului juridic, instituțional și procedural al sistemului de monitorizare

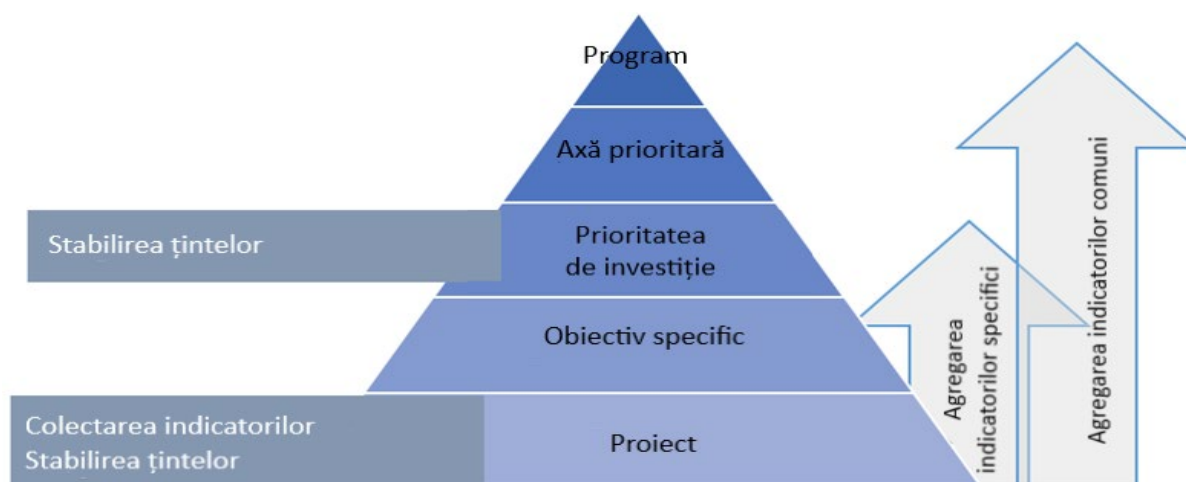
2.1.1. Prezentare generală a sistemului de monitorizare FESI

15. Sistemul de monitorizare al FESI este conceput astfel încât să reflecte sistemul de implementare a fondurilor organizat pe mai multe niveluri. Aceste niveluri corespund AP, PO, PI și obiectivelor lor specifice (OS) care decurg din acestea, coborând în cascadă la nivelul proiectelor implementate de beneficiari individuali. Proiectele sunt, de fapt, sursele primare și cele mai importante pentru toate datele de monitorizare.

16. Monitorizarea la nivel macro este orientată spre implementarea unui sistem comun în toate PO. MIPE este responsabil de coordonarea activităților de monitorizare la nivelul AP, precum și la nivelul tuturor PO, asigurând o abordare comună și protejând integritatea și complementaritatea investițiilor. Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanței (GLFEP) contribuie, de asemenea, la asigurarea unei abordări comune în materie de M&E în cadrul programelor operaționale. MIPE se bazează pe sisteme informatice comune (SMIS și eMS) și pe sistemul SFC al CE (sistemul CE de control și gestionare a fondurilor). În plus, MIPE are un departament dedicat care sprijină coordonarea sistemelor de M&E, precum și o unitate de evaluare care coordonează și implementează evaluări la nivelul AP și pentru cele patru PO aflate sub responsabilitatea MIPE.

17. În cadrul implementării FESI, monitorizarea este parte integrantă a abordării axate pe rezultate și se centrează în jurul programelor operaționale. Cadrul rezultatelor programelor operaționale se concentrează asupra monitorizării PI (Figura 1). PO conțin două sau mai multe axe prioritare (AP). Fiecare AP cuprinde una sau mai multe PI, iar fiecare PI are unul sau mai multe OS. Proiectele pot contribui la unul sau mai multe OS, în cadrul aceleiași PI. Acest lucru se bazează pe logica de intervenție a programului și sprijină urmărirea progreselor și a rezultatelor inițiale în timpul implementării, precum și detectează și cuantifică abaterile de la planificarea inițială. De asemenea, sprijină luarea de decizii bazate pe dovezi, facilitează comunicarea și documentează evaluarea la nivelul PO.

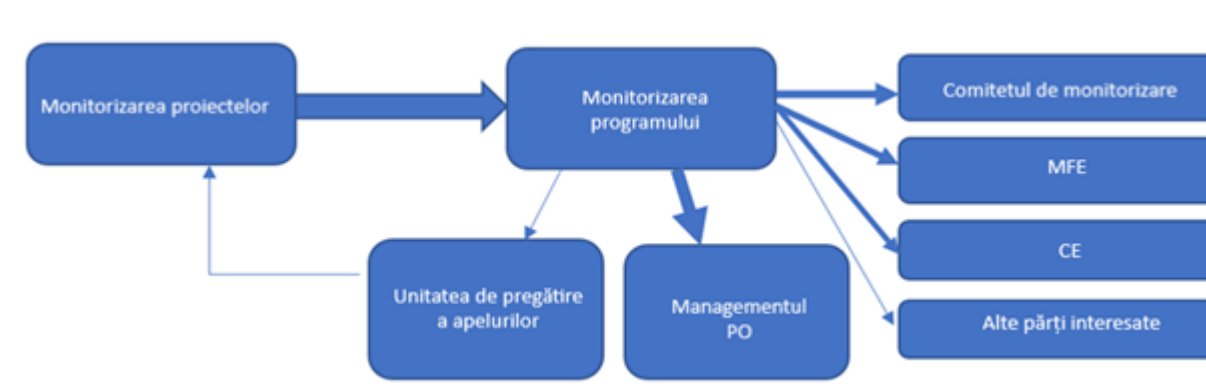
Figura 1: Urmărirea progreselor la nivel operațional



18. În cadrul fiecărui PO, prioritățile de investiții acoperă adesea domenii de politică specifice. Astfel, este fezabil să se stabilească concentrarea pe un sector și să se stabilească legături cu politicile publice naționale, deși cadrul de reglementare nu sprijină sau nu necesită o astfel de concentrare. În plus, accentul pe un sector corespunde adesea sferei de competență a instituțiilor OI, dintre care unele se concentrează doar pe un sector.

19. La nivel operațional, AM și OI sunt responsabile de punerea în aplicare a activităților de monitorizare, în conformitate cu reglementările UE. Diverse departamente împart responsabilitățile de monitorizare și există și o serie de utilizatori ai informațiilor rezultate din monitorizare (a se vedea Figura 2). În cadrul AM, un departament este de obicei responsabil pentru monitorizarea la nivel de proiecte și altul pentru monitorizarea la nivel de program. Unitățile de monitorizare a programelor colectează indicatori de la unitatea de monitorizare a proiectelor, pregătesc rapoarte și informează Comitetul de Monitorizare. Unitățile de monitorizare a proiectelor furnizează informații cu privire la progresele înregistrate de indicatori unităților de monitorizare a programelor și evidențiază problemele sau blocajele. Monitorizarea la nivel de proiectelor poate fi delegată OI, coordonarea fiind asigurată la nivelul AM. În plus, departamentele responsabile cu pregătirea și lansarea apelurilor de proiecte aplică, de obicei, rezultatele monitorizării la design-ul noilor apeluri de proiecte.

Figura 2: Responsabilitățile de monitorizare și utilizatorii rezultatelor la nivel operațional (generic)



Sursa: Organigramele AM. Dimensiunea săgeților desemnează frecvența estimată a fluxurilor de informații.

2.1.2. Principalele cerințe ale UE privind M&E din FESI

20. Dispozițiile legale generale ale UE privind monitorizarea și evaluarea, aplicabile tuturor fondurilor structurale și de investiții europene (FESI), în cadrul politicii de coeziune a UE în perioada 2014-2020, sunt prevăzute în Regulamentul general privind dispozițiile comune (RDC) nr. 1303/2013.³ Mai precis, dispozițiile comune conțin detalii privind orientarea către rezultate și cerințele corespunzătoare privind M&E aplicabile AP încheiate între CE și fiecare stat membru și PO conexe - inclusiv structura instituțională pentru implementarea PO, rolurile și responsabilitățile părților interesate, etc

³ Regulamentul privind Dispozițiile Comune (Regulamentul (UE) nr. 1303/2013)—[EUR-Lex—32013R1303—EN—EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj)

21. Prevederile Regulamentului privind Dispozițiile Comune sunt detaliate prin regulamente specifice fondurilor. Acestea acoperă Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR),⁴ Fondul Social European (FSE),⁵ Fondul de Coeziune (FC)⁶ și Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD).⁷ Regulamentul CTE⁸ stabilește cerințe specifice pentru programele operaționale de cooperare transfrontalieră și transnațională. Acest lucru este completat de Regulamentul privind Instrumentul de preaderare (IPA II),⁹ Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE)¹⁰ și cadrul de reglementare pentru Instrumentul European de Vecinătate (ENI)¹¹ pentru cooperarea dincolo de frontierele externe ale UE. Aceste regulamente detaliază PI și indicatorii comuni pentru fiecare fond.

22. În conformitate cu Agenda UE pentru o mai bună reglementare,¹² orientarea către rezultate este o prioritate cheie pentru implementarea FESI pentru perioada 2014-2020. În comparație cu perioada anterioară, au fost introduse diverse elemente noi pentru a îmbunătăți soliditatea, trasabilitatea și responsabilitatea în cadrul intervențiilor finanțate din FESI. Printre acestea se numără condiționalitățile ex-ante, o concentrare mai mare a investițiilor, precum și cadrul de performanță.

Caseta 2: Orientarea către rezultate în cadrul Politicii de Coeziune

Condiționalitățile ex-ante generale și specifice¹³ referitoare la domeniile-cheie acoperite de diferitele PO, au scopul de a asigura existența condițiilor necesare pentru utilizarea eficace și eficientă a FESI. Deși acestea consolidează orientarea generală către rezultate a intervențiilor respective, ele pot conduce, de asemenea, la întârzieri semnificative în implementare, în cazul în care cerințele ex ante nu au fost respectate în timp util. Condiționalitățile ex ante generale au inclus, de asemenea, cerințe privind existența „unei baze statistice necesare pentru efectuarea analizelor în vederea evaluării eficacității și a impactului programelor, precum și existența unui sistem de indicatori de rezultat necesari pentru selectarea acțiunilor care contribuie cel mai eficient la rezultatele dorite, pentru a monitoriza progresul spre rezultate și pentru a efectua evaluarea impactului” (condiționalitate ex ante generală nr. 7).

S-a pus un accent mai sporit pe logica de intervenție PO¹⁴, cu o abordare bazată mai mult pe modelul *menu*, în comparație cu fazele anterioare ale politicii de coeziune. Aceasta constă în 11 obiective tematice și prioritățile de investiții corespunzătoare, completate de un set de indicatori comuni – comparabili în întreaga UE – care sunt utilizați de statele membre pentru a măsura progresele înregistrate în vederea obținerii de rezultate.¹⁵ În fiecare PO, indicatorii comuni ai UE pot fi completați cu indicatori specifici propuși de statul membru.

⁴ Regulamentul FEDR 1301/2013 – [EUR-Lex – 32013R1301 – EN – EUR-Lex \(Europa.eu\)](#)

⁵ Regulamentul FSE 1304/2013 – [EUR-Lex – 32013R1304 – EN – EUR-Lex \(Europa.eu\)](#)

⁶ Regulamentul FC 1300/2013 – [EUR-Lex – 32013R1300 – EN – EUR-Lex \(Europa.eu\)](#)

⁷ Regulamentul FEAD 223/2014 – [EUR-Lex – 32014R0223 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁸ Regulamentul CTE 1299/2013 – [EUR-Lex – 32013R1299 – EN – EUR-Lex \(Europa.eu\)](#)

⁹ Regulamentul IPA/IAP II 231/2014 – [REGULATION \(EU\) No 231/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL – of 11 March 2014 – establishing an Instrument for Pre-accession Assistance \(IPA II\) TITLE I TITLE II TITLE III TITLE IV \(europa.eu\)](#)

¹⁰ Regulamentul CEF/MIE 1316/2013 – [eur-lex.europa.eu](#)

¹¹ Regulamentul ENI/IEV 232/2014 – [REGULATION \(EU\) No 232/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL – of 11 March 2014 – establishing a European Neighborhood Instrument TITLE I TITLE II TITLE III TITLE IV \(europa.eu\)](#)

¹² Comunicarea Comisiei „O mai bună legiferare”: *Obținerea unor rezultate mai bune pentru o Uniune mai puternică*, 2016 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>

¹³ Articolul 19 și Anexa XI, RDC

¹⁴ Art. 14, 15, 26 și 27, RDC

¹⁵ Art. 26, RDC și reglementările specifice fondului

Statelor membre li s-a solicitat să pregătească un cadru de performanță¹⁶, cu o selecție de indicatori financiari sau de realizare (comuni sau specifici), împreună cu etape de referință sau etapele-cheie de implementare care urmează să fie revizuite la jumătatea perioadei de programare, în conformitate cu cerințele de reglementare ale UE pentru evaluarea performanței. Această evaluare a performanței a fost corelată cu posibilitatea unor alocări suplimentare pentru componentele performante ale PO din Rezerva de Performanță (6 % din totalul FESI alocate statului membru). Totuși, nerespectarea flagrantă a țintelor stabilite în cadrul anumitor intervenții poate conduce, de asemenea, la suspendarea plăților în cadrul PI respective, cu excepția cazului în care sunt planificate și puse în aplicare acțiuni de remediere.

2.1.3. Cerințe specifice ale UE pentru monitorizarea și raportarea din FESI

23. Cerințele la diferite niveluri ale sistemului de monitorizare FESI al fiecărui stat membru, inclusiv responsabilitățile diferiților actori, sunt specificate în regulamentele UE și sprijinite de orientările emise de CE. RDC și reglementările specifice fondurilor detaliază responsabilitățile de monitorizare și raportare pentru Acordul de Parteneriat și fiecare PO. Acestea includ conținutul obligatoriu al rapoartelor de implementare și frecvența raportării, precum și alte cerințe referitoare la indicatorii de monitorizare, transmiterea datelor utilizând sistemul CE de gestionare a fondurilor (SFC)¹⁷ etc. Sunt stabilite cerințe specifice pentru indicatorii comuni pentru fiecare PI, la nivelul PO. CE a pus la dispoziție orientări extinse privind monitorizarea, care acoperă următoarele domenii tematice: Monitorizare și evaluare (FEDR/FC),¹⁸ Monitorizare și evaluare (FSE),¹⁹ Cadrul de Performanță,²⁰ Verificări de Management²¹ etc

24. În conformitate cu abordarea guvernancei pe mai multe niveluri, o gamă largă de actori interesați trebuie să fie implicați în calitate de parteneri în pregătirea AP și a PO și pe tot parcursul implementării PO, inclusiv prin participarea în Comitetul de Monitorizare (CM) instituit pentru fiecare PO. Componenta fiecărui CM ar trebui să cuprindă: (i) autorități din mediul urban și alte autorități publice competente; (ii) parteneri economici și sociali; și (iii) organisme relevante care reprezintă societatea civilă, inclusiv parteneri de mediu, organizații neguvernamentale și organisme responsabile cu promovarea incluziunii sociale, a egalității de gen și a nediscriminării. Componenta fiecărui CM este stabilită de fiecare AM, care adoptă propriul regulament de procedură. Pentru obiectivul de cooperare teritorială, CM este stabilit de țările partenere.

25. Comitetele de Monitorizare revizuiesc implementarea PO și progresele înregistrate în îndeplinirea obiectivelor, examinând toate aspectele care afectează performanța PO. Aceasta include aprobarea tuturor RAI, ca urmare a concluziilor analizelor performanței, formularea punctelor de vedere privind amendamentele la PO și trimiterea de observații către AM cu privire la punerea în aplicare și evaluarea PO. De asemenea, aceasta cuprinde monitorizarea acțiunilor legate de promovarea egalității de șanse și a nediscriminării, promovarea dezvoltării durabile, îndeplinirea condiționalităților ex ante aplicabile și promovarea reducerii poverii administrative pentru beneficiari. Fiecare CM trebuie să monitorizeze acțiunile întreprinse ca urmare a observațiilor sale.

26. Sistemul de monitorizare instituit la nivelul Acordului de Parteneriat și de către AM pentru fiecare PO trebuie să asigure disponibilitatea unor informații cuprinzătoare privind progresele financiare și fizice înregistrate la punctele cheie de analiză. De asemenea, acesta trebuie să fie armonizat cu calendarul și cerințele analizei performanței și să sprijine procesul decizional prin

¹⁶ Articolul 20-22 și articolul 96 și Anexa II, RDC

¹⁷ Portalul SFC <https://ec.europa.eu/sfc/en>

¹⁸ Orientări CE Monitorizare și Evaluare (FEDR/FC) – [guidance monitoring evaluation en.pdf \(Europa.eu\)](#)

¹⁹ Orientări CE Monitorizare și Evaluare (FSE) – [monitorizarea si evaluarea FSE guidance.pdf \(Europa.eu\)](#)

²⁰ Orientări CE Cadrul de Performanță – [gn performance framework review and reserve.pdf \(Europa.eu\)](#)

²¹ Orientări CE Verificările de Management – [guidance management verifications en.pdf \(Europa.eu\)](#)

furnizarea promptă de informații exacte cu privire la cauzele potențiale ale unor realizări mai modeste, precum și printr-o *clusterizare* relevantă în ceea ce privește progresul realizat. AM poate delega OI sarcini de gestionare și implementare a PO, inclusiv sarcini legate de monitorizare.

27. MIPE a luat toate măsurile necesare pentru a asigura respectarea cerințelor legislative. Toate dispozițiile CE menite să asigure orientarea către rezultate au fost respectate în timpul pregătirii Acordului de Parteneriat sau imediat după încheierea acestuia, în colaborare cu autoritățile de management.

28. Cadru național de reglementare a fost elaborat și pus în aplicare astfel încât să permită implementarea eficientă a cerințelor UE. Aceasta a făcut parte din procesul de acreditare pe care trebuie să îl parcurgă AM și OI la începutul perioadei de programare. Procedurile operaționale, aplicabile MIPE, AM și OI, precum și CM, reprezintă coloana vertebrală a tuturor activităților desfășurate și sunt percepute ca fiind foarte utile pentru procesul de monitorizare, precum și pentru toate celelalte funcții, de către aproape toți actorii din sistem. Aceste aspecte sunt detaliate și analizate în continuare în Secțiunile 2.1.2 și 2.2 ale prezentului raport.

29. Părțile interesate sunt de acord că sistemul de monitorizare este conform cu legislația relevantă, atât în ceea ce privește design-ul, cât și implementarea. Rezultatele analizei documentare și a interviurilor, precum și feedback-ul primit din partea beneficiarilor, confirmă faptul că sistemul de monitorizare FESI îndeplinește în prezent cel puțin cerințele legislative minime, chiar dacă acest lucru nu a fost cazul de la începutul programării și, în unele cazuri, precum al Programului Operațional Competitivitate (POC), acest lucru s-a realizat numai după evaluarea performanței din 2019 (a se vedea Secțiunea 2.2 pentru mai multe detalii despre performanța reală a sistemului de monitorizare).

30. Conformitatea sistemului de monitorizare în fiecare stat membru este confirmată de Autoritatea de Audit desemnată (AA) printr-un proces de acreditare la începutul perioadei de implementare și, ulterior, verificată periodic. Procesul de acreditare vizează AM și OI desemnate să îndeplinească funcțiile de management și control, inclusiv de monitorizare, în cadrul fiecărui PO. În timpul acreditării, AA poate emite recomandări pentru îmbunătățirea structurii instituționale, a proceselor și a procedurilor, în conformitate cu constatările acesteia. AA efectuează, de asemenea, verificări periodice ale sistemelor de management și control ale PO, inclusiv ale sistemelor de monitorizare, pe toată durata perioadei de implementare. AM ale PO trebuie să emită și să prezinte CE declarații anuale de gestiune privind conformitatea sistemelor lor de gestiune/management și control, precum și sinteze anuale ale tuturor controalelor și auditurilor aferente efectuate. Organismele de control și auditorii CE pot examina, de asemenea, sistemele de gestiune și control ale PO, inclusiv sistemele de monitorizare. Majoritatea recomandărilor sunt puse în aplicare așa cum au fost emise. În cazul în care sunt identificate deficiențe semnificative în sistemul de gestionare și control al programului, CE va emite avertismente. În cazuri grave, plățile pot fi blocate până la remediarea situației.

2.1.4. Cadru juridic și instituțional general implementarea FESI în România

31. În România, structura, rolurile și responsabilitățile fiecărui actor instituțional implicat în gestionarea FESI sunt stabilite prin hotărâri de guvern, în conformitate cu reglementările UE. Acestea sunt detaliate în regulamentele de organizare și funcționare (ROF) ale fiecărei instituții. Ordinele de ministru sau instrucțiunile Direcției Generale AM completează și cadrul de reglementare pentru monitorizare și evaluare. Acestea se referă, de obicei, la proceduri care descriu în detaliu fiecare responsabilitate la nivelul AM pentru diferitele procese și fluxuri de informații.

32. În cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE) ²², există patru AM stabilite pentru cele 4 programe operaționale sectoriale principale. Acestea sunt PO Competitivitate (POC), PO Capital Uman/ POCU (care este și AM pentru PO Ajutorarea Persoanelor Defavorizate POAD), PO Infrastructura Mare (POIM) și PO Asistență Tehnică (POAT). Toate cele patru AM din MIPE sunt sprijinite de direcții și departamente orizontale: Direcția Management Financiar, Direcția pentru Verificarea, Detectarea și Recuperarea Datoriilor/Creanțelor, Departamentul Resurse Umane și Departamentul Economic, Departamentul IT și SMIS.

33. La nivelul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) sunt organizate structuri cu rol de AM pentru toate PO relevante la nivel teritorial și pentru dezvoltarea capacității administrative. În plus față de PO Capacitate Administrativă (POCA) și PO Regional (POR), MDLPA acționează ca AM pentru PO de cooperare teritorială România-Ungaria, România-Bulgaria, România-Ucraina, România-Moldova, Bazinul Mării Negre și România-Serbia. Pentru alte PO în cadrul obiectivului de cooperare teritorială, România servește drept autoritate națională, iar AM este situată în altă țară. În aceste situații, rolurile legate de monitorizare și evaluare sunt minore.

34. Cele mai multe dintre AM PO din România delegă sarcinile de management către OI, care pot fi structurate pe direcții sectoriale naționale sau regionale/teritoriale, în funcție de specificul intervențiilor aferente în cadrul programelor operaționale respective. OI sectoriale naționale includ pe cele pentru transporturi în cadrul POIM, cercetare-dezvoltare și TIC în cadrul POC și educație în cadrul POCU. OI organizate la nivel regional includ pe cele pentru ocuparea forței de muncă în cadrul POCU, agențiile de dezvoltare regională (ADR) în cadrul POR. Programele CTE au secretariate tehnice comune (STC) situate în teritoriile de frontieră relevante, dar altfel sunt similare OI pentru PO principale. Sarcinile OI/STC sunt definite prin Acordurile de Delegare. În funcție de PO, aceste sarcini includ, în general, evaluarea și selecția proiectelor, monitorizarea/controlul la nivel de proiect și raportarea, comunicarea și publicitatea aferente.

35. Pentru fiecare PO se instituie un CM, sub forma unei structuri naționale de parteneriat. În conformitate cu reglementările, CM include reprezentanți ai ministerelor și agențiilor responsabile cu coordonarea și implementarea politicilor publice relevante, ai OI (dacă este cazul) și ai CE (rol consultativ), precum și universități, entități private, parteneri sociali și alte ONG-uri din sectoarele relevante. În conformitate cu dispozițiile specifice ale regulamentului FEAD, POAD nu dispune de un CM. În schimb, se organizează o reuniune anuală pentru observarea progreselor PO, cu participarea instituțiilor implicate în implementarea PO, precum și a Ministerului Finanțelor (ca autoritate de certificare) și a Ministerului Muncii și Protecției Sociale.

36. Principalii actori interesați implicați în monitorizarea intervențiilor finanțate de FESI sunt distribuiți pe șase niveluri. De jos în sus, acestea sunt: (i) beneficiari; (ii) OI, OIR, inclusiv Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) sau Birourile Regionale pentru Cooperare Transfrontalieră; (iii) AM și autoritățile naționale (pentru programele CTE); (iv) CM PO și Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP); (v) Ministerul Fondurilor Europene (MFE), care în decembrie 2020 a fost redenumit Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE); și (vii) Comisia Europeană.

37. MIPE este coordonatorul FESI în România, cu responsabilități la nivel de AP. Un mecanism de coordonare funcționează la nivelul AP pentru a asigura coerența intervențiilor FESI și pentru a monitoriza complementaritățile și sinergiile evidențiate în etapa de programare. Aceasta este o structură pe trei niveluri:

²² MIPE a trecut prin trei reforme instituționale în perioada de referință. Prima a fost consolidarea fostului MFE și MDRAP într-un singur minister - MDRAPFE- la începutul anului 2017, urmată de o re-separare a portofoliilor și organizarea în ministere separate la sfârșitul aceluiași an. MFE a fost apoi redenumit MIPE, după schimbarea Guvernului la sfârșitul anului 2020, unele restructurări continuând în 2021.

- Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP), pentru coordonare strategică; această structură cuprinde 47 de instituții²³ și organizații, dintre care 20 sunt reprezentanți ai mediului socio-economic și ai societății civile (40% din drepturile de vot);
- Grupuri de lucru tematice (GLT), constituite pe baza celor cinci provocări cheie în materie de dezvoltare din Acordul de Parteneriat; acestea includ o reprezentare echilibrată a organizațiilor lor publice, private și a societății civile, inclusiv AM, OI și membri ai CM.
- Grupurile de lucru funcționale (GLF) reprezintă o modalitate prin care GLT își pot îndeplini sarcinile. Există patru GLF: GLF Operațional (care acoperă aspecte orizontale și sistemice, inclusiv proceduri și SMIS), GLF de Evaluare a Performanței (care acoperă raportarea și evaluarea), GLF privind Complementaritățile și Coerența Strategică (care acoperă complementaritățile cu alte programe și instrumente UE sau naționale, inclusiv cooperarea teritorială) și GLF privind Abordările Inovatoare (care acoperă aplicarea instrumentelor financiare, dezvoltarea urbană și instrumentele teritoriale).

De asemenea, MIPE coordonează implementarea FESI prin programele operaționale, prin intermediul unităților de coordonare a sistemelor de programare și de evaluare, precum și al unei unități responsabile cu monitorizarea programelor operaționale implementate de alte AM (din afara MIPE).

38. Intervențiile speciale la nivel teritorial care integrează fonduri provenite de la mai mult de un program operațional necesită o coordonare suplimentară a monitorizării. Principalele intervenții integrate la nivel local în România iau forma dezvoltării locale plasate sub responsabilitatea comunității (DLRC) în zonele urbane defavorizate și a unei investiții teritoriale integrate (ITI) pentru Delta Dunării. În ceea ce privește intervențiile DLRC, acestea integrează finanțarea FEDR și FSE. Coordonarea planificată în timpul etapei de programare continuă prin colectarea comună a datelor la nivelul grupurilor de acțiune locală (GAL), care stabilesc, de asemenea, propriile mecanisme de monitorizare a proiectelor în cadrul propriei strategii de dezvoltare locală. În cadrul ITI Delta Dunării, sunt monitorizate prin intermediul structurilor PO instituite intervenții din PO contribuabile (POIM, POR, POC, POCU, POCA, POAT, precum și programele de dezvoltare rurală și de pescuit.) Există, de asemenea, proceduri comune de asigurare a monitorizării, de către Asociația de Dezvoltare Intercomunitară (ADI) ITI Delta Dunării, pe fondul obiectivelor combinate ale strategiei ITI în ansamblu și a efectelor acesteia asupra dezvoltării durabile a zonei țintă.

2.1.5. Evaluarea structurii de guvernare pentru monitorizarea FESI în România

39. Acreditarea sistemelor de management și control în cadrul tuturor programelor operaționale a fost finalizată cu succes. Evaluarea AA a acoperit atribuțiile instituționale definite prin hotărârile de guvern relevante și detaliate în continuare în cadrul ROF interne ale AM și OI și în fișele de post aferente ale personalului. De asemenea, aceasta a acoperit fiecare aspect al descrierilor detaliate ale sistemului și al procedurilor aferente stabilite pentru fiecare PO.

40. În general, responsabilitățile de monitorizare sunt clar definite în cadrul diferitelor PO, deși, în unele cazuri, monitorizarea fișelor de post ale responsabililor ar putea fi definită mai precis. Majoritatea respondenților la sondajul actorilor instituționali interesați au declarat că, atât la nivel de proiect, cât și la nivel de program, responsabilitățile sunt clar definite pentru activitățile cheie de monitorizare, cum ar fi colectarea, validarea, raportarea, agregarea și interpretarea datelor, managementul performanței, și evaluarea și difuzarea informațiilor. Cu toate acestea, la nivel

²³ Numărul variază în funcție de fiecare reorganizare a guvernului, pe măsură ce se schimbă și numărul ministerelor.

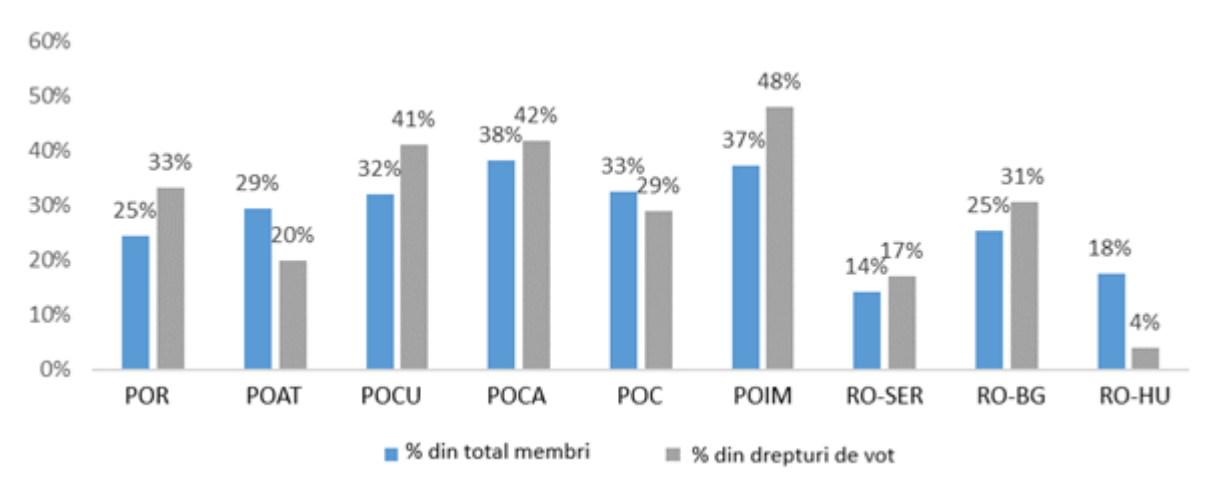
individual, în unele cazuri, fișele postului sunt percepute ca nefiind suficient de personalizate, în sensul că un număr mare de responsabilități (de exemplu, responsabilii de monitorizare POCU-POAD au un total de aproximativ 70–80 responsabilități în fișa postului) sunt aplicabile întregului personal din departament, în timp ce, în practică, există un anumit grad de specializare, deși stabilit informal. De asemenea, pentru POCU-POAD, diferențierea se face prin ponderea volumului de muncă atribuit fiecărei persoane; de exemplu, 5% pentru POAD, toate responsabilitățile fiind încă păstrate.

41. Fiecare CM PO îndeplinește un rol decizional strategic în procesul de implementare a PO, dar drepturile de vot pentru entitățile private și alte entități neguvernamentale nu sunt egale în cadrul diferitelor CM ale PO. Fiecare CM își îndeplinește responsabilitățile de examinare a aspectelor cheie de implementare a PO, inclusiv a progreselor înregistrate în atingerea obiectivelor, a țintelor indicatorilor și a performanței generale sau a problemelor care afectează implementarea. În același timp, se presupune că transmite observații Autorității de Management în legătură cu aceste aspecte și monitorizează acțiunile AM în urma observațiilor primite. Deoarece CM are în componență mai mulți actori interesați externi, funcția sa de monitorizare implică, de asemenea, o componentă de comunicare semnificativă. În cadrul responsabilităților descrise mai sus, CM examinează și aprobă următoarele documente:

- Metodologia și criteriile utilizate pentru selectarea operațiunilor;
- RAI;
- Orice propunere prezentată de AM pentru modificarea PO;
- Planul de evaluare a PO și orice modificare a acestuia.

În medie, entitățile neguvernamentale și alte entități private reprezintă circa 30% din numărul total al membrilor CM și dețin o cotă aproximativ egală din drepturile de vot. Cu toate acestea, în mod particular, în unele PO, acești membri sunt semnificativ mai bine reprezentați (POCA, POIM), iar puterea lor de decizie este mai mare, în special în cazul POCU, POCA, POIM (Figura 3). În cazul POIM, drepturile de vot ale entităților publice și non-publice sunt distribuite aproape în mod egal, făcând din acesta un exemplu semnificativ de aplicare a principiului parteneriatului.²⁴ La celălalt pol, programele CTE au o reprezentare și o putere mai reduse ale entităților non-publice, în RO-HU ele având doar 4% din drepturile de vot. PO RO-SER, Marea Neagră și RO-MD nu au organisme neguvernamentale sau private în componența CM.

Figura 3: Reprezentarea entităților neguvernamentale și a altor entități private în Comitetele de Monitorizare



²⁴ [Commission Delegated Regulation \(EU\) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/240/oj)

42. În general, actorii interesați sunt de acord că sistemul de monitorizare respectă legislația relevantă și este adecvat din punctul de vedere al design-ului. În pofida aspectelor de detaliu identificate mai sus privind anumite fișe de post și distribuirea drepturilor de vot în unele PO, analiza arată că există suficiente elemente, instituționale și procedurale, la nivelul structurilor de monitorizare și a mecanismelor stabilite la nivelul fiecărui PO, precum și la nivel macro, la nivelul Acordului de Parteneriat, pentru a facilita transparența și responsabilitatea generală. Cu toate acestea, performanța sistemului de monitorizare nu este întotdeauna optimă, după cum se arată în secțiunea 2.2 descrisă mai jos.

2.1.6. Procese și indicatori de monitorizare și raportare cheie

43. Monitorizarea urmărește obținerea și furnizarea de informații cuantificabile, exacte și fiabile cu privire la utilizarea resurselor financiare și la îndeplinirea indicatorilor fizici (Caseta 3). Datele din proiecte sunt utilizate pentru evaluarea progreselor financiare, operaționale (apeluri lansate/contracte semnate etc.) și fizice ale PO în vederea atingerii obiectivelor stabilite. Pe baza acestor evaluări, se determină necesitatea unor măsuri corective sau a re-proiectării intervențiilor, dacă se observă diferențe semnificative față de programarea inițială.

Caseta 3: Indicatori fizici utilizați pentru monitorizarea FESI

Sistemul de indicatori constă în două tipuri de indicatori de realizare și de rezultat: comuni (stabiliți și monitorizați la nivelul UE) și specifici (stabiliți și monitorizați la nivel național). Pentru programele finanțate din FSE, indicatorii de rezultat sunt împărțiți în două subcategorii: rezultat imediat și pe termen mai lung.²⁵ Indicatorii de realizare se referă la ceea ce este produs/furnizat direct prin implementarea unei operațiuni, măsurată în unități fizice (de exemplu, numărul de IMM-uri sprijinite). Indicatorii de rezultat sunt destinați măsurării modificărilor ulterioare intervențiilor. Se poate observa o abordare foarte diferită între FEDR/FC și FSE în ceea ce privește modul în care acestea măsoară rezultatele. Ca atare, în timp ce rezultatele FSE privesc schimbarea situației persoanei/entității care beneficiază de sprijin în urma sprijinului (atât pe termen scurt, cât și pe termen lung), indicatorii de rezultat ai FEDR/FC vizează, de obicei, schimbarea globală la nivel de sector/teritoriu sau la nivel național (de exemplu, creșterea ratei de productivitate).

În timp ce indicatorii comuni sunt aplicabili la nivelul fondurilor, majoritatea indicatorilor sunt concepuți special pentru fiecare program. Indicatorii reflectă activitățile desfășurate, participanții și entitățile care au beneficiat de sprijin,²⁶ produsele sau serviciile realizate, lucrările construite sau proiectele implementate.

Reglementările UE nu necesită indicatori de impact. Impactul – în sensul înțelegerii efectului intervențiilor ca parte a rezultatelor globale care țin seama de toți ceilalți factori și/sau de efectele mai ample asupra societății – ar trebui să fie analizat prin evaluare.

²⁵ Definițiile indicatorilor de realizare, de rezultate imediate și de rezultate pe termen lung sunt prezentate în conformitate cu *Monitorizarea și evaluarea politicii europene de coeziune*, document orientativ al Fondului Social European, CE, disponibil la adresa:

<https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/ESF%20monitoring%20and%20evaluation%20guidance.pdf>.

²⁶ În conformitate cu regulamentul FSE, participanții sunt persoane care: (i) primesc sprijin direct din partea intervenției finanțate prin FESI; (ii) pot fi identificate; (iii) solicitate să își prezinte caracteristicile; și (iv) pentru care sunt alocate cheltuieli specifice. Toate cele patru condiții sunt aplicate cumulativ. Entitățile sunt organizații constituite juridic. Acestea pot fie să implementeze proiecte- integral sau în parteneriat- fie să fie sprijinite de proiecte. În primul caz, acestea au semnat un contract de finanțare cu AM și sunt considerate beneficiari. În al doilea caz, la fel ca și pentru participanți, entitățile sunt luate în considerare atunci când beneficiază direct de sprijin care implică cheltuieli, în scopul monitorizării. Beneficiarii nu sunt, de obicei, considerați entități care beneficiază de sprijin, cu excepția ajutoarelor de stat sau a schemelor de minimis.

Indicatorii sunt stabiliți pentru a acoperi toate intervențiile relevante și pentru a reflecta obiectivele specifice din cadrul axelor prioritare ale fiecărui PO. Numărul de indicatori variază în funcție de dimensiunea și complexitatea programelor operaționale. Cadrul de performanță pentru fiecare PO din România a fost stabilit pe baza selectării indicatorilor financiari și de realizare pentru diferitele axe prioritare, reprezentând cea mai importantă parte a intervențiilor, din punct de vedere financiar și strategic.

Monitorizarea unor indicatori suplimentari, în plus față de indicatorii la nivel de program, este, de asemenea, posibilă. Aceasta este situația unor PO, cum ar fi POR, POC sau POCA, în care sunt definiți indicatori suplimentari pentru monitorizarea aspectelor specifice ale proiectelor (de exemplu, realizările la nivelul dezagregat relevant sau realizările intermediare). Acești indicatori sunt definiți, de obicei, în Ghidurile Solicitantului pentru anumite apeluri de proiecte și sunt foarte specifici intervenției. Urmărirea țintelor pentru acești indicatori este monitorizată de AM/OI, dar nu este raportată mai departe către CE.

44. Monitorizarea la nivel de proiect presupune observarea progreselor privind obiectivele și rezultatele, atingerea țintelor indicatorilor și monitorizarea financiară, precum și a obiectivelor de etapă. Monitorizarea urmărește, de asemenea, gestionarea proiectelor, dacă activitățile sunt implementate la timp, respectarea egalității de șanse și nediscriminarea, ajutorul de stat și dezvoltarea durabilă. Pe parcursul perioadei de sustenabilitate, monitorizarea vizează menținerea rezultatelor (și a indicatorilor) proiectelor, dar și a aspectelor legate de egalitatea de șanse și nediscriminare. În acest scop, ofițerii de proiecte utilizează analiza și verificarea documentelor (în principal), vizite speciale (ad-hoc) la fața locului, vizite periodice la fața locului, vizite încrucișate, monitorizare ex post și verificarea datelor încărcate în sistemele electronice de management.

45. Beneficiarii raportează progresul proiectului prin intermediul rapoartelor de progres – de obicei transmise trimestrial – conținând detalii privind progresele fizice și financiare înregistrate, care sunt apoi verificate de responsabilii de monitorizare din cadrul AM/OI relevante. Progresul fizic și financiar este, în general, verificat separat de responsabilii de monitorizare din diferitele departamente din cadrul AM/OI în cauză. Această activitate urmează așa-numitul principiu „patru ochi”, deși aplicat diferit în cadrul diferitelor PO – unele PO au doi responsabilii de monitorizare pentru fiecare proiect (de exemplu, POCU), în timp ce altele (de exemplu, POR) se bazează pe un singur responsabil/ofițer de monitorizare, cu semnătura finală de la un manager regional din cadrul AM.

46. Reglementările UE impun o verificare administrativă de 100% (respectiv verificarea documentelor) a rapoartelor de progres ale beneficiarului în cazul în care se face o cerere de plată, completată de verificări la fața locului efectuate de ofițerii de monitorizare. Fiecare proiect va primi, de obicei, cel puțin o astfel de vizită pe parcursul duratei sale, cu frecvențe mai mari în cadrul unor anumite tipuri de PO (de exemplu, POIM, o vizită pe lună) în anumite etape de implementare a proiectului. În cazurile în care AM a delegat monitorizarea proiectului OI, se efectuează un nivel suplimentar de monitorizare (verificare dublă), pe baza unor eșantioane de proiecte, pentru a monitoriza îndeplinirea sarcinilor delegate.

47. La nivel de proiect, rambursarea către beneficiari poate fi, de obicei, ajustată în cazul în care performanța nu atinge obiectivul stabilit. Deși practica nu este unitară în toate programele operaționale, există proceduri care permit AM să prelungească datele de încheiere a proiectului sau să diminueze valoarea proiectelor sau chiar să anuleze contractele de finanțare, în cazul în care țintele indicatorilor nu sunt îndeplinite. Unele programe operaționale permit beneficiarilor să reducă țintele în timpul implementării, dar numai dacă finanțarea nerambursabilă este, de asemenea, diminuată proporțional. În cazul infrastructurilor mari, proiectele pot fi uneori împărțite în loturi diferite, iar unele dintre acestea pot fi amânate. Monitorizarea proiectelor continuă și în perioada de sustenabilitate de 3–5 ani de la finalizarea proiectului, în funcție de tipul proiectului, cea mai lungă durată având-o proiectele de infrastructură.

48. Datele monitorizării proiectelor sunt agregate la nivelurile PI, AP și PO pentru a furniza baza monitorizării la nivel de program. Monitorizarea la nivel de program oferă analiza necesară pentru justificarea oricăror modificări aduse PO, inclusiv modificarea indicatorilor și a țintelor și/sau realocările financiare, precum și informarea cu privire la design-ul și lansarea viitoarelor apeluri. Monitorizarea programului cuprinde, de asemenea, perspectiva mai largă de informare a CM, de sprijinire a evaluării, precum și de furnizare de informații și contribuții la structurile de parteneriat/coordonare de la nivelul Acordului de Parteneriat. În funcție de instituția în care este găzduit(ă) AM/ OI, funcția de monitorizare poate fi îndeplinită de diferite direcții, servicii sau departamente.

49. Există diferite tipuri de rapoarte elaborate de AM și OI (a se vedea Tabelul 3). Acestea sunt elaborate pentru manageri, pentru MIPE și/sau CE, precum și pentru alți actori interesați, în conformitate cu procedurile aplicabile sau la cerere. Acestea vizează, de obicei, stadiul la nivel operațional sau evoluția financiară ca de exemplu: oferirea de informații cu privire la numărul de apeluri lansate, depunerea de cereri de finanțare, cererea globală de finanțare în cadrul unor operațiuni specifice, rezultatele evaluării proiectelor, contractarea și plățile. RAI și rapoartele de progres/ bianuale înregistrează, de asemenea, aspecte calitative ale implementării, cum ar fi blocajele sau calitatea propunerilor de proiecte. Alte informații raportate sunt legate de subiecte specifice de interes, cum ar fi aspecte teritoriale sau sectoriale.

Tabelul 3: Exemplu – rapoarte de monitorizare POR elaborate la nivelul AM/OI și al beneficiarului

Instituție	Raport
AM	Raportul anual de implementare/Raportul final de implementare
	Rapoarte pentru CM
	Rapoarte privind implementarea diferitelor PI/AP sau rapoarte ad-hoc
	Rapoarte săptămânale către MIPE (privind apelurile lansate, valorile contractate, plățile etc.) – pregătite de Unitatea de evaluare, selecție și contractare a proiectelor (UESCP)
	Rapoarte săptămânale către management (similare raportului către MIPE, dar mai detaliate pentru anumite aspecte, de exemplu, progresul proiectelor) – inițiate de UESCP și finalizate de UMP
	Rapoarte detaliate privind progresele înregistrate în implementarea proiectelor (cu date privind starea achizițiilor, principalele etape de implementare, % progres general, indicatori etc.) – pe baza rapoartelor de monitorizare elaborate de OI
	Raport privind indicatorii (conform procedurii) – trimestrial
	Rapoarte privind contestațiile (în diferite etape de analiză)
	Rapoarte ad-hoc
OI	Rapoarte lunare sau trimestriale către AM privind evoluția contractelor/proiectelor
	Rapoarte bianuale privind indicatorii de realizare
	Rapoarte bazate pe nevoi (de exemplu, ADR NV are un raport privind problemele cu care se confruntă beneficiarii în implementare)
	Rapoarte săptămânale privind portofoliul de proiecte (proiecte care pot fi finanțate)
	Rapoarte ale vizitelor de monitorizare/vizitelor în perioada de sustenabilitate
	Rapoarte ad-hoc
Beneficiari	Rapoarte trimestriale privind progresele înregistrate (inclusiv progresele fizice și financiare) – transmise prin intermediul
	Rapoarte ad-hoc

Sursa: Proceduri de monitorizare POR, interviuri cu reprezentanții POR.

50. Dintre toate rapoartele elaborate de AM, RAI sunt cele mai cuprinzătoare. RAI urmează structura și conținutul stabilite în reglementările UE și conțin informații cu privire la progresul financiar și fizic al PO și fiecare AP/PI. De asemenea, RAI includ informații cu privire la orice aspecte care afectează performanța programului, inclusiv realizarea valorilor țintelor. Rapoartele prezentate în 2019 evaluează, de asemenea, progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivelor programului, contribuția programului operațional la realizarea Strategiei UE 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

51. La nivelul AP, rapoartele de progres sunt agregate prin reunirea progreselor generale realizate în cadrul diferitelor PO. Acestea sunt pregătite de structurile de coordonare din cadrul MIPE, cu contribuții din partea AM, și se bazează pe datele disponibile în sistemele electronice (Caseta 4). Au fost solicitate două astfel de rapoarte intermediare de către CE, în 2017 și, respectiv, în 2019.

Caseta 4: Sisteme informatice oficiale de monitorizare la nivel central

Sistemul Unic de Management al Informației pentru Instrumentele Structurale (SMIS) este instrumentul informatic oficial al României utilizat pentru monitorizarea principală a FESI, acoperind toate fondurile. Este un sistem modular, conceput pentru a răspunde nevoilor de monitorizare ale AM, OI și ale beneficiarilor din cadrul tuturor programelor operaționale, cu excepția programelor CTE. Datele provenite de la SMIS pot fi, de asemenea, utilizate în scopul evaluării. Arhitectura SMIS reflectă toate etapele ciclului unui proiect. Întregul proces de evaluare și selecție a proiectului se realizează prin intermediul SMIS. Colectarea datelor începe la nivelul solicitantului (respectiv, potențialul beneficiar) chiar înainte de selectarea proiectului, moment în care sunt introduse informațiile financiare și țintele asumate pentru indicatori. Dacă în urma procesului de evaluare, proiectul este selectat și contractat, acestea devin datele de referință și punctul de plecare în implementarea proiectului. Informațiile sunt introduse în timpul implementării ca meta-date care pot fi agregate în continuare, precum și prin atașarea documentelor justificative. În acest fel există o pistă de audit și un dosar unic pentru fiecare proiect.

MySMIS este interfața SMIS pentru utilizator. Este în esență un sistem electronic de schimb de date între beneficiari („front office”) și AM/OI, MIPE în calitate de coordonator OI, Autoritatea de Certificare și Autoritatea de Audit („back office”). Modulele funcționale MySMIS curente sunt prezentate în diagrama de mai jos. Doar două module au fost funcționale la momentul lansării MySMIS2014+ în 2016, și anume modulele „Definiția apelurilor” și „Depunerea cererii de finanțare”.²⁷ Cel mai recent modul lansat online este modulul de implementare, în 2018, prin intermediul căruia datele pot fi introduse direct de către beneficiar. Funcționalitatea acestuia pentru raportarea achizițiilor publice și a cererilor de rambursare din partea beneficiarilor a fost finalizată în 2020. ART4SMIS este un instrument suplimentar de raportare care permite agregarea datelor privind progresele înregistrate în raport cu indicatorii comuni și specifici la nivel de PI, AP și OP, precum și a datelor privind progresele financiare autorizate, pentru a genera o mare varietate de rapoarte de monitorizare.

Programele CTE nu utilizează SMIS. În schimb, utilizează sistemul eMS elaborat de CE prin intermediul programului INTERACT. eMS este proiectat să funcționeze într-un mod flexibil, având diferite configurații de interfață care pot fi accesate în diferite etape, în funcție de specificul fiecărui program CTE. Este un sistem relativ simplu. Pentru modul de monitorizare, de exemplu, fluxul de lucru global este același pentru toate programele, doar cu mici diferențe legate de perioadele de raportare și documentele solicitate în cadrul programelor individuale. Fiecare program are, de asemenea, posibilitatea de a crea câmpuri și etichete personalizate etc.

Programele CTF România-Ucraina și România-Moldova utilizează sistemul electronic eMS-ENI, dezvoltat separat de România pentru cele două programe. Sistemul informatic servește în prezent ca instrument de gestionare operațională numai pentru depunerea cererilor de finanțare a proiectelor și evaluarea acestora, nu pentru contractare și monitorizare pe durata ciclului programului. Arhitectura sistemului include modulele/funcțiunile: contractare, monitorizare, plăți, audit, raportare, etc., dar acestea nu sunt în prezent funcționale. Sistemul electronic existent eMS-ENI trebuie dezvoltat în continuare pentru a răspunde tuturor cerințelor programului și pentru a asigura o funcționalitate/funcțiuni adecvate, astfel încât să răspundă mai bine nevoilor utilizatorilor și structurilor programelor.

În plus față de cele de mai sus, alte instrumente informatice cheie se pot dovedi utile pentru sprijinirea procesului de monitorizare. De exemplu, ARACHNE este un instrument informatic

²⁷ Sursa: Evaluarea POAT, 2018

integrat pentru extragerea datelor și îmbogățirea datelor creat de CE. Obiectivul său este de a sprijini AM în cadrul controalelor administrative și al verificărilor de gestiune din implementarea FESI. Utilizarea acestuia este recomandată prin proceduri în cazul solicitărilor legate de orice domenii relevante, cum ar fi conflictul de interese sau fraudele. CE va efectua o analiză a utilizării instrumentului la sfârșitul perioadei de programare.

La nivel național, CORINA (aplicație privind indicatorii de bază pentru absorbție) este un sistem de monitorizare care utilizează fișiere Excel și este utilizat zilnic de către MIPE pentru diverse nevoi de date: de exemplu, plăți, date despre solicitanți, etc. Printre multiplele sale facilități, sistemul generează rapoarte care prezintă noile proiecte pentru repartizarea acestora către responsabilii de proiect. De asemenea, generează fișe de date și grafice relevante necesare pentru indicatorii de absorbție. Mai mult, CORINA este un instrument util pentru a răspunde diferitelor probleme ridicate de beneficiari.

În pofida existenței și disponibilității altor resurse de date relevante, interconectarea dintre SMIS și alte surse naționale de date este limitată. SMIS nu este conectat la sistemele electronice ale programelor CTE, SFC, ARACHNE sau CORINA, sau la alte posibile surse de date. Cu toate acestea, SMIS oferă interoperabilitate cu date privind evidența populației gestionate de Ministerul Afacerilor Interne și cu registrele de evidență a întreprinderilor din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Accesul la evidența salariaților de la Inspectoratul Muncii este posibil pe bază de cerere, la fel și la Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România (SIIR28). Dezvoltarea interoperabilității suplimentare cu sursele naționale de date este percepută ca o prioritate esențială a unității SMIS.

52. În general, funcția de monitorizare a PO este conformă din punct de vedere legal, permițând urmărirea detaliată a proiectelor. Sistemul de monitorizare permite, de asemenea, urmărirea progreselor participanților la nivel individual (foarte important în cazul POCU, pentru monitorizarea indicatorilor comuni) și a apelurilor/PI/AP și PO. Indicatorii (financiar și fizici) sunt agregați de la nivelul proiectului la nivelul PI și al PO. Acest lucru este facilitat prin intermediul sistemelor electronice, comune sau specifice unui PO.

53. Deși sistemul de monitorizare permite urmărirea detaliată a progresului pe o gamă largă de teme, este dificil de obținut o imagine cuprinzătoare, la nivel de PO sau AP. Monitorizarea se axează pe PO și există funcțiuni/instrumente separate care observă progresul financiar și fizic. Chiar și la acest nivel, lipsește un tablou de bord integrat, care să consemneze indicatorii financiar, de realizare și de rezultate. Monitorizarea la nivel de fond sau de sector (de exemplu, digitalizare, ocuparea forței de muncă, mediu) în cadrul programelor operaționale nu este nici ea posibilă în actuala structură de organizare, deși guvernanta sistemului ar putea să o sprijine. Informații suplimentare privind performanța sistemului de monitorizare sunt prezentate în Secțiunea 2.2.

2.1.6. Alte surse cheie de date relevante pentru monitorizare

54. Conform rezultatelor unui studiu recent realizat de Ernst & Young,²⁹ 42 de instituții, altele decât MIPE, au fost identificate ca potențiali furnizori de date relevante pentru monitorizarea FESI (a se vedea Tabelul 4: Surse potențiale de date relevante suplimentare pentru monitorizarea FESI). Dintre acestea, șase instituții apar ca furnizori cheie, fiind responsabile pentru circa 70% din indicatorii necesari. Printre acestea se numără:

- Institutul Național de Statistică (INS)

²⁸ SIIR – (RO) Sistemul informatic Integrat al Învățământului din România

²⁹ Asistență tehnică pentru sprijinirea capacității de evaluare – Contract 51069/12.07.2018

- Ministerul Muncii și Protecției Sociale și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM)
- Ministerul Educației și Cercetării și Autoritatea Națională pentru Calificări (ANC)
- Ministerul Sănătății

Tabelul 4: Surse potențiale de date relevante suplimentare pentru monitorizarea FESI

Instituție	Registru
Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS)	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul de evidență a angajaților (REGES) – Inspecția Muncii • Registrul de evidență a zilierilor – Inspecția Muncii • Registrul electronic unic al serviciilor sociale - Departamentul de servicii sociale
Agencia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM)	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul unic de evidență a întreprinderilor sociale • Registrul național al furnizorilor de servicii de ocupare a forței de muncă acreditați • Registrul electronic al contractelor de Internship
Ministerul Educației Naționale	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul național al experților în management educațional
Agencia Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România (SIIR) • Registrele ARACIP (pentru furnizorii de educație preuniversitară autorizați și acreditați) • Registrul educațional integrat (REI) – Registrul Matricol Unic (RMU) (pentru studenți)
Autoritatea Națională pentru Calificări (ANC)	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul național al calificărilor • Sistemul european de transferuri și acumulare a creditelor • Registrul național al calificărilor din învățământul superior (RNCIS) • Registrul național al programelor post-universitare • Registrul național al calificărilor profesionale
Ministerul Justiției Oficiul Național al Registrului Comerțului	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul Comerțului (RECOM online, cu informații actualizate privind societățile comerciale, statistici) • Registrul național ONG (separat de Oficiul Registrului Comerțului)
Consiliul Concurenței	<ul style="list-style-type: none"> • RegAS (Registrul ajutorului de stat) – util pentru identificarea beneficiarilor cărora li s-au acordat mai multe granturi, a căror capacitate de a gestiona consecutiv toate proiectele lor poate fi pusă sub semnul întrebării. În unele cazuri, sistemul a ajutat la identificarea beneficiarilor care au primit ajutor de stat în ultimii ani, ceea ce contravine condițiilor lor de finanțare
Ministerul Finanțelor Autoritatea Națională de Administrare Fiscală	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul contribuabililor inactivi sau reactivați • Registrul entităților/unităților de cult • Registre de TVA
Ministerul Sănătății Institutul Național de Sănătate Publică	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul electronic național de vaccinare (RENV) • Registrul unic de boli transmisibile (RUBT) • Registrul pentru sănătate și mediu (RESANMED) • Registrul de informare toxicologică (RETOX) • Registre regionale de cancer (RC)
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul agricol
Ministerul Economiei	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul Național al Producătorilor de echipamente medicale necesare combaterii COVID-19
Ministerul Cercetării și Inovării	<ul style="list-style-type: none"> • Registrul de evidență a rezultatelor cercetării și dezvoltării (RO INNO România)

Sursa: Studiul Ernst & Young, „Asistență tehnică pentru sprijinirea capacității de evaluare”.

Diseminarea datelor de monitorizare

55. În general, datele de monitorizare sunt comunicate în principal în afara AM în timpul reuniunilor CM și în RAI, online pe site-urile PO prin actualizări periodice ale contractelor semnate și ale absorbției (obligatorii în reglementările UE), precum și ca răspuns la solicitările ad-hoc ale părților interesate. Datele privind proiectele contractate sunt, de asemenea, publicate online la adresa data.gov.ro. Numai documentele CM și RAI conțin detalii sau analize suplimentare, dincolo de datele/statisticile brute, dar acest tip de informații nu este în alt mod public.

2.2. Evaluarea performanței sistemului de monitorizare

2.2.1 Analiza indicatorilor

56. Expertii Băncii Mondiale au efectuat o analiză comprehensivă a unui eșantion nealeatoriu de indicatori din Programele Operaționale ale României, folosind două abordări, calitativă și cantitativă.³⁰ Sursele PO ale eșantionului de indicatori sunt prezentate în tabelul de mai jos.

Tabelul 5: PO și dimensiunea eșantionului de indicatori

Fondul	PO	Nr. de indicatori din eșantionul analizat
FEDR/FC	Programul Operațional Infrastructură Mare (POIM)	42
FEDR	PO Competitivitate (POC)	29
	POR	13
	OP Asistență Tehnică (POAT)	5
FSE	OP Capital Uman (POCU)	46
	OP Capacitate Administrativă (POCA)	38
	PO Ajutorarea Persoanelor Defavorizate (POAD)	19
PO CTE	Programul IPA/IAP CBS/CTF România – Serbia	12
	Indicatori ai programului CTE Romania-Republica Moldova	7
	Interreg V-A România-Bulgaria	6
	Programul operațional comun „Bazinul Mării Negre”	4

Sursa: Estimările autorilor pe baza analizei indicatorilor.

57. Scopul analizei cantitative, rezumată mai jos, a fost acela de a răspunde la următoarele întrebări: indicatorii sunt bine formulați și cum ar putea fi ei îmbunătățiți? Analiza calitativă a avut ca scop să răspundă la întrebarea: este setul de indicatori ai unui anumit PO, unei PI sau unui OS în număr suficient pentru a monitoriza realizările proiectelor și sunt ei orientați către utilitate? Rezultatele analizei complete, cu laturile cantitativă și calitativă, sunt prezentate în Anexa 2.

58. Pentru analiza cantitativă, indicatorii eșantionați au fost evaluați în raport cu cele 9 criterii. Aceste criterii au fost alese folosind o combinație de metode SMART³¹ și CREAM³². Criteriile au fost definite în raport cu un total de 16 de întrebări cu răspunsuri binare, prezentate în tabelul de mai jos.

Tabelul 6: Criterii pentru evaluarea cantitativă a indicatorilor individuali

Criterii

Întrebări de validare

³⁰ Pentru informații detaliate, a se vedea ghidul și analiza sumară inițială a indicatorilor POCU.

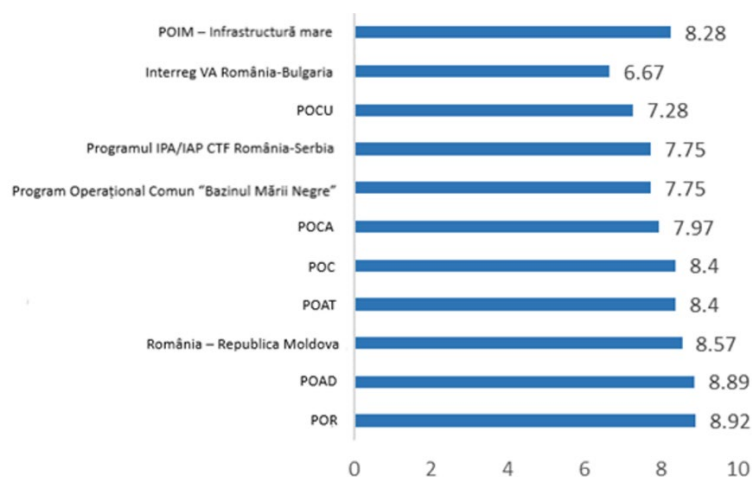
³¹ Gladys Lopez-ACEVEDO, Philipp Krause și Keith Mackay, editori, Elaborarea unor politici mai bune; Banca Mondială, 2012.

³² Salvatore Schiavo-Campo. „Performanța” în sectorul public,” p. 85. (Manualul Băncii Mondiale - Construirea unui sistem de monitorizare și evaluare bazat pe rezultate, 1999), 2011.

Adecvare	Indicatorul răspunde la nivelul obiectivului pe care îl căutați? [Nivelul obiectivului (contribuții/rezultate/realizări (intermediare)/impact (realizări pe termen lung)]
Claritate	Sunt clar definiți toți termenii și variabilele indicatorului? Sunt sau nu interpretabili toți termenii și variabilele? Sunt disponibile meta date cu informațiile de bază necesare?
Disponibilitate în timp	Informațiile necesare pentru calcularea indicatorului sunt disponibile atunci când acesta va fi utilizat și cu periodicitatea necesară? (Frecvența mijloacelor de verificare pentru fiecare variabilă (frecvența pe variabilă)/frecvența indicatorului) Dacă înregistrarea informațiilor este constantă în timpul proiectului, răspunsul este „Da”. Cât de oportune sunt rezultatele indicatorului pentru a fi utilizate în procesul decizional?
Povara administrativă (cost)	Colectarea și raportarea generează costuri/sarcini administrative? (La ce nivel (AM/OI/beneficiar)?) Este acesta legat de indicatori sau legat de sistem (de exemplu, SMIS)? Costul mijloacelor de verificare a fost luat în considerare în proiect?
Credibilitate	Fișa indicatorului specifică toate informațiile necesare pentru a fi măsurat de către actori externi? (anul de referință, definițiile și caracteristicile variabilelor utilizate, formula de calcul, tipurile de dezagregare și rezultatele din anii anteriori etc.)
Colectarea și raportarea datelor	Sunt definite responsabilitățile pentru procesul de generare a indicatorului? Există mecanisme instituționale în vigoare? (dacă este necesar)
Calitatea datelor	Cât de bună este calitatea datelor furnizate de sursele de date pentru indicator?
Mijloace de verificare	Sunt mijloacele de verificare suficiente pentru a obține informațiile necesare pentru măsurarea indicatorului?
Poate fi monitorizat	Indicatorul are o valoare de referință pentru monitorizare? Poate fi monitorizat utilizând instrumentele și metodele disponibile?

59. Analiza cantitativă relevă o bună calitate generală a indicatorilor din eșantion. Media generală obținută pentru eșantionul de indicatori pentru toate criteriile a fost de 8,08, dintr-un maxim de 9. Cel mai bine cotate PO pentru calitatea indicatorilor a fost POR (FEDR) cu 8,92 din 9, iar cel mai scăzut punctaj aparține Interreg V-A România-Bulgaria (PO CTF) cu 6,67 din 9 (Figura 4). Cu toate acestea, în acest caz, s-a obținut punctajul mai mic deoarece nu au existat suficiente informații publicate pentru a valida criteriile de claritate și de calitate a datelor pentru majoritatea indicatorilor.

Figura 4: Respectarea criteriilor cantitative



Sursa: Calculele autorilor, analiza indicatorilor.

60. Într-o analiză de grup la nivel de fond, cea mai mare conformitate medie corespunde indicatorilor din programele operaționale ale FEDR, urmat de FSE și pe locul al treilea CTE.

Indicatorii FEDR, FSE și CTE au obținut scoruri de 8,75, 8,05 și, respectiv, 7,69 din totalul de 9. În plus, o variație mai mare poate fi observată în indicatorii PO finanțați de CTE, deoarece conformitatea medie variază de la 6,67 la 8,57, ceea ce reprezintă un decalaj de 1,9. În schimb, PO din cadrul FEDR au indicatorii de calitate cei mai consecvenți conform criteriilor de evaluare, cu doar 0,52 diferență în conformitatea medie.

61. La criteriile de „claritate” și de „credibilitate”, indicatorii arată performanța cea mai scăzută, în special în PO finanțate în cadrul obiectivului CTE, după cum se vede în Figura 5. Criteriul clarității evaluează dacă definițiile indicatorilor sunt precise. Acest lucru este valabil mai ales pentru două PO CTE: Interreg V-A România-Bulgaria și Programul operațional comun Bazinul Mării Negre, PO cu o conformitate de 16,7% și, respectiv, 25,0%.

Figura 5: Respectarea criteriilor cantitative pe fond

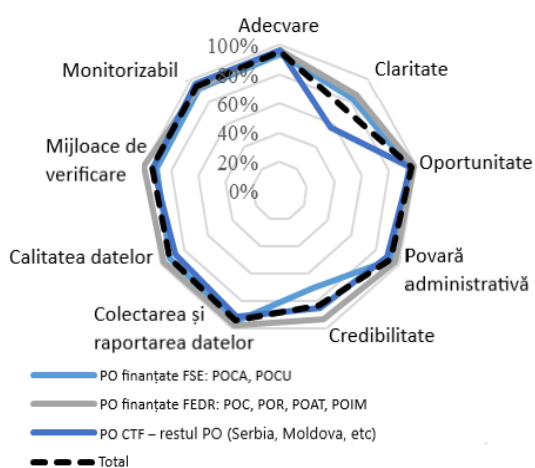
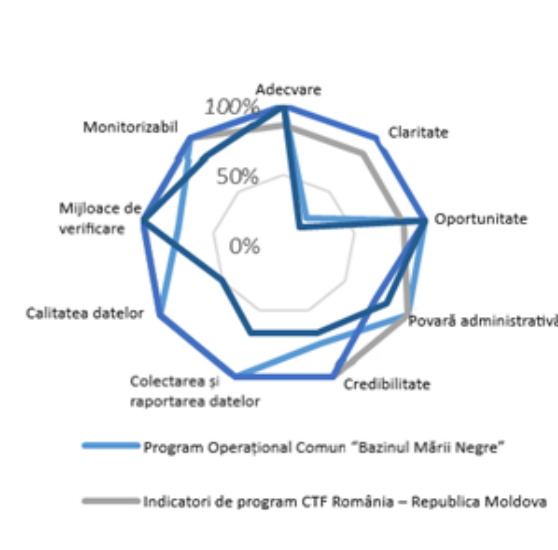


Figura 6: Respectarea criteriilor cantitative, PO selectate



Sursa: Calculele autorilor; analiza indicatorilor.

62. După cum se arată în Figura 6, analiza separată a programelor CTE evidențiază aspecte de îmbunătățit în cazul PO Interreg V-A România-Bulgaria, la criteriile de „calitate a datelor” și „colectare și raportare a datelor”. Acest lucru reflectă lipsa de dovezi disponibile și indică o posibilă nevoie de a suplimenta eforturile de îmbunătățire a colectării datelor.

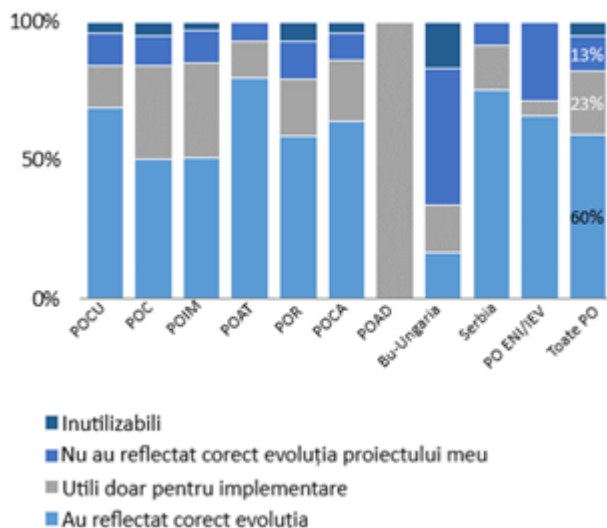
63. Un aspect identificat în mod special în ceea ce privește POCU a fost numărul excesiv de indicatori, cu o mare similitudine între indicatorii comuni și cei specifici. Acest lucru poate fi o povară suplimentară pentru cei implicați în monitorizarea lor și nu oferă neapărat informații utile pentru a îmbunătăți performanța și rezultatele programului sau proiectelor. Problema indicatorilor excesivi și dublați în cadrul POCU este analizată în continuare în secțiunea 2.2.2 de mai jos.

2.2.2. Aspecte legate de indicatorii de monitorizare identificate în cadrul interviurilor și sondajelor

64. Majoritatea factorilor interesați consultați au considerat că indicatorii sunt adecvați pentru măsurarea progreselor și îmbunătățirea performanței generale. În medie, 73% dintre respondenții la SI sunt de acord că indicatorii PO (comuni și specifici, luați împreună) reflectă cu acuratețe progresul programelor și au fost de ajutor în îmbunătățirea performanței implementării. Această opinie este împărtășită și de beneficiari, deși într-o măsură mai mică (60% dintre beneficiarii consultați) și cu variații importante între PO (Figura 7), iar aproximativ 23% dintre beneficiari au remarcat că indicatorii obligatorii au fost utili doar pentru monitorizarea evoluției implementării.

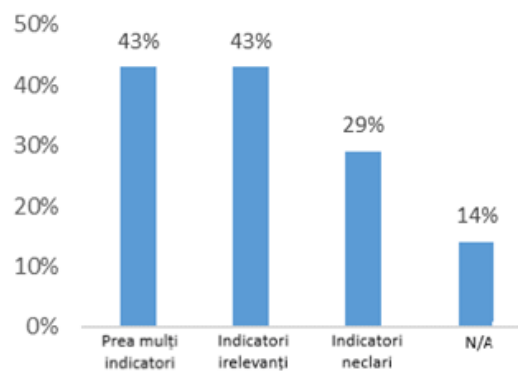
Numărul indicatorilor, precum și relevanța acestora au fost identificate drept aspecte cheie care pot fi îmbunătățite, 43% dintre actorii instituționali considerând că există prea mulți indicatori și că unii indicatori sunt irelevanți (Figura 8).

Figura 7: Măsura în care indicatorii reflectă evoluția proiectului și au fost utili în monitorizarea performanței



Sursa: SB, pentru toate PO.

Figura 8: Provocări privind definirea indicatorilor, după cum au fost identificate de principalii factori interesați instituționali



Sursa: Rezultatele SI, pentru toate PO.

65. Evaluarea a scos în evidență diverse probleme legate de utilizarea indicatorilor de monitorizare în programe. Printre acestea, principalele aspecte semnalate au fost dificultățile în selectarea datelor necesare pentru indicatori, precum și în exportul acestora (de către 60% din respondenții la SI). Problemele identificate se referă atât la indicatorii comuni ai UE, cât și la anumiți indicatori specifici ai PO, cu diferențe semnificative legate de cerințele specifice pentru diferitele fonduri.

Indicatori specifici PO pentru programele operaționale FEDR/FC

66. Pentru PO FEDR/FC, principalele probleme identificate se referă la indicatorii de rezultat. Toți acești indicatori sunt specifici PO, neexistând indicatori de rezultat comuni la nivelul UE pentru FEDR/FC.

- Pentru POIM, din interviuri și din analiza indicatorilor a rezultat că există probleme în ceea ce privește relevanța unor indicatori de rezultat. De exemplu, proiectul privind extinderea Metroului București are un indicator principal de rezultat privind numărul de pasageri care intră în stațiile de metrou, dar nu există un astfel de indicator la nivelul PO. Din acest motiv, chiar dacă indicatorul ar putea fi un instrument util de măsurare, s-a pus la îndoială măsura în care proiectul contribuie într-adevăr la obiectivele POIM. În cadrul interviurilor, părțile interesate POIM au remarcat, de asemenea, că unii indicatori specifici de rezultat depășesc cu mult sfera de influență posibilă a anumitor intervenții. Printre aceștia se numără, de exemplu, efectele intervențiilor de reabilitare a drumurilor, măsurate prin creșterea vitezei medii pe întreaga rețea rutieră TEN-T.
- În cadrul POC, a existat o problemă cu calcularea incorectă a valorii indicatorului de rezultat „numărul de cercetători nou angajați.” După câteva luni, s-a impus o revizuire a metodei de calcul, care a necesitat încheierea de acte adiționale la aproximativ 140 de contracte deja semnate.

- Evaluările de impact³³ efectuate în cadrul POR au recomandat îmbunătățirea mai multor indicatori de rezultat. Printre acestea se numără adăugarea unor indicatori compuși, cum ar fi indicele de atractivitate, la PI privind reabilitarea siturilor culturale sau formularea unor indicatori de rezultat pentru DLRC, care să vizeze mai direct creșterea calității vieții persoanelor din zonele defavorizate.
- Factorii interesați instituționali au subliniat faptul că majoritatea indicatorilor comuni și specifici ai FEDR/FC reflectă finalizarea lucrărilor de infrastructură, având în vedere că POIM, POC și POR vizează mai ales acest tip de investiții, iar indicatorii pot fi colectați numai atunci când un proiect este finalizat. Aceste PO înregistrează și raportează intern principalele stadii parcurse, cum ar fi progresele în domeniul achizițiilor publice, obținerea autorizațiilor necesare, finalizarea etapelor proiectului, acceptarea oficială a lucrărilor etc. Acestea nu sunt clasificate drept indicatori în sine, însă sunt de o importanță crucială pentru înțelegerea riscurilor de implementare a proiectelor, în contextul evoluției programelor.
- Pentru POIM, a fost identificată o problemă suplimentară: o monitorizare de fond inadecvată a calității mediului, care nu este conformă cu Directiva privind tratarea apelor urbane reziduale. Cazul este descris în continuare în Caseta 5.

Caseta 5: Deficiențe în monitorizarea calității mediului din România, relevante pentru investițiile în infrastructura mare

O analiză recentă a Băncii Mondiale³⁴ arată că, în România, sistemul actual de colectare a datelor necesare pentru urmărirea punerii în aplicare a *Directivei privind tratarea apelor urbane reziduale* (UWWTD) este bazat pe un proces în mare parte, manual, fără o componentă IT semnificativă, repetat de jos în sus. Acesta utilizează modele și definiții elaborate de alte instituții, cum ar fi Agenția Europeană de Mediu (AEM), în scopul specific al colectării datelor la nivelul UE, doar ușor adaptate pentru a acoperi și anumite nevoi naționale.

O lacună importantă în situația actuală este absența unei strategii pentru colectarea și tratarea apelor uzate urbane la nivel național. Actualul plan de implementare a UWWTD (din octombrie 2004) indică faptul că România ar fi trebuit să intre în conformitate până la sfârșitul anului 2018, dar nu există niciun plan național de abordare a poluării. Echipa Băncii Mondiale lucrează în prezent cu Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMA) pentru a pregăti un plan de implementare actualizat, care va trebui aprobat la nivel național și comunicat CE.

Absența informatizării este, fără îndoială, cea mai importantă lacună în dezvoltarea unui sistem compatibil de monitorizare a mediului în România. Acest lucru afectează nu numai concepția procesului de colectare de informații, respectiv modelul comun de date, formatele de comunicare, normele de gestionare a datelor, documentația, persistența în cadrul sistemului, inclusiv genealogia, ci și vizualizarea de către utilizatori și accesul acestora la informații.

Este nevoie de consolidarea culturii de management al datelor în sectorul mediului din România, pentru a sprijini dezvoltarea unui sistem mai bine organizat de colectare și prelucrare a datelor, care să reflecte corect situația reală și să poată fi folosit de toți factorii interesați, printre altele, pentru a sprijini validarea deciziilor de investiții.

³³ Evaluările impactului POR pe AP 1 – 11, <http://www.inforegio.ro/ro/implementare/evaluarea-programului>

³⁴ Raport cu propuneri de îmbunătățire a colectării datelor, validarea informațiilor privind raportarea către CE pe Directiva privind tratarea apelor urbane reziduale, inclusiv propunerea privind responsabilitățile și calendarul, BM, septembrie 2020.

Dificultăți legate de indicatorii comuni din cadrul FSE

67. Au fost identificate provocări în ceea ce privește indicatorii comuni, în principal în cazul FSE. Factorii interesați instituționali din POCA și POCU au evidențiat probleme nu numai în ceea ce privește indicatorii înșiși, ci și clasificarea participanților în funcție de gen, statut profesional, vârstă, nivel de educație și situația gospodăriilor pentru diferiți indicatori utilizați.

- În cadrul POCA, indicatorii comuni de rezultat FSE, care se referă în principal la statutul pieței forței de muncă și pe tranziția pe piața muncii, nu sunt întotdeauna relevanți pentru obiectivele tuturor operațiunilor. De exemplu, deoarece personalul din administrația publică și personalul judiciar nu sunt formați pentru a-și îmbunătăți situația pe piața muncii sau pentru a intra într-un program educațional, ei nu pot fi incluși în categoria persoane inactive/șomeri; prin urmare, un număr semnificativ de indicatori comuni de realizare (7) și indicatori comuni de rezultat (6) trebuie raportați cu valori zero.
- În cazul POCU, s-a constatat adesea că există indicatori comuni prea generali pentru a reflecta realizările preconizate, ceea ce a condus la formularea (posibil inutilă) a unor indicatori specifici suplimentari. După cum se arată în analiza indicatorilor din secțiunea anterioară, un număr mare de indicatori apar în cadrul POCU, cu dublări între indicatorii specifici și anumiți indicatori comuni deja înregistrați „automat” prin dezagregarea între categoriile de participanți. De exemplu, indicatorul de rezultat specific „*elevi/studenți care obțin o calificare la încetarea sprijinului*” este foarte similar cu indicatorul de rezultat comun „*persoane care obțin o calificare la încetarea sprijinului*” și, având în vedere grupul țintă al intervenției în cauză constituit doar din elevi/studenți, indicatorul comun pare să ofere suficiente informații în această direcție. POCU este programul cu cel mai înalt nivel de complexitate perceput de beneficiari în îndeplinirea cerințelor de monitorizare – în cadrul anumitor PI ale POCU, beneficiarii trebuie să raporteze în cadrul proiectelor lor aproximativ 35 indicatori (reprezentând defalcări pe categorii și incluzând indicatorii comuni).
- Multe dintre problemele identificate în interviuri cu privire la utilizarea indicatorilor FSE se referă la definiții. Termeni precum „validat”, „funcțional”, „implementat”, „aprobat”, „acceptat”, „testat”, „pilotat” etc. nu au fost întotdeauna aplicați în mod unitar în întregul sistem, existând un risc ridicat de eroare în modul în care valorile de realizare sunt înregistrate de diferiți beneficiari.
- În cazul POCU, majoritatea indicatorilor de rezultat pe termen mai lung, necesari în mod specific pentru FSE la un anumit interval de timp după încetarea sprijinului, sunt colectați de la beneficiari, la nivel de proiect, în loc de eșantionare la nivel de PI. Acest lucru duce la o povară suplimentară pentru beneficiari în urmărirea statutului participanților lor după ieșirea din proiect, precum și la creșterea șanselor de date eronate și incomplete, în ciuda recomandării CE din regulamentul FSE, conform căreia aceste date ar trebui colectate de AM, pe bază de eșantion.

Orientări privind indicatorii

68. La începutul perioadei de implementare, mai multe AM au publicat ghiduri ale indicatorilor detaliate pentru personalul AM/OI și beneficiari, care oferă definiții ale indicatorilor și modul de utilizare a acestora, dar au existat opinii mixte cu privire la succesul acestora. Astfel de ghiduri au fost pregătite pentru POIM, POR, POCU, POC, POCA, POAT, în mare măsură, ca parte a îndeplinirii condiționalității ex-ante nr. 7 și în cazul POR ca parte a exercițiului de evaluare ex-ante în timpul programării. Numeroși factori interesați instituționali au declarat că aceste ghiduri au atenuat în mod semnificativ problemele de înțelegere și interpretare în ceea ce privește utilizarea

indicatorilor. Cu toate acestea, au existat opinii mixte – în special din partea persoanelor intervievate din MIPE – cu privire la măsura în care aceste ghiduri au fost suficient de precise și au acoperit majoritatea problemelor care ar putea apărea în timpul monitorizării proiectelor sau dacă acestea au fost de fapt pe deplin asimilate de actorii cheie din sistem. Persoanele intervievate de la MIPE au afirmat că persistă probleme în interpretarea, măsurarea și agregarea în mod special în cazul indicatorilor de rezultat.

2.2.3. Eficiența proceselor de monitorizare

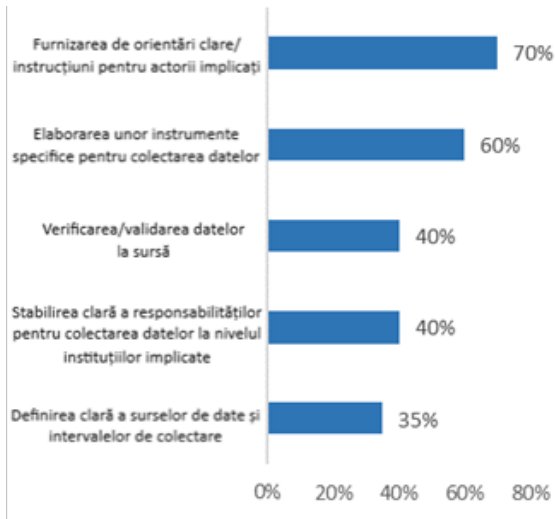
69. În timp ce rezultatele evaluării au indicat îmbunătățirea generală a eficienței monitorizării în cadrul FESI în România în comparație cu perioada 2007-2013, au fost semnalate diferite situații în care aceasta ar putea fi îmbunătățită în continuare. Acestea se referă, în principal, la aspecte legate de gestionarea datelor, de sistemele informatice care duc la dublarea substanțială a eforturilor sau de complexitatea excesivă a procedurilor, care obligă beneficiarii să furnizeze justificări inutile și/sau responsabilii de monitorizare să petreacă timp prețios efectuând verificări care ar trebui să fie efectuate automat.

Gestionarea datelor

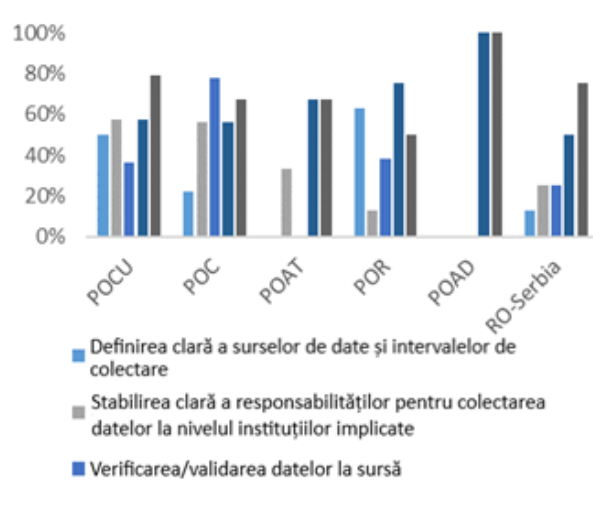
70. Cunoașterea/înțelegerea insuficientă a cerințelor de colectare a datelor reprezintă provocări importante, atât pentru beneficiari, cât și pentru AM/OI. Erorile de introducere a datelor pot fi generate încă din momentul în care beneficiarii înregistrează cererile de finanțare și ele sunt incluse succesiv în agregări până la nivelul AM/PO, fiind detectate abia la pregătirea RAI. Lipsa validării automate a datelor introduse se adaugă la problemă și permite erorilor să persiste pe mai multe niveluri de raportare până la AM. În timpul interviurilor și sondajelor, problemele de colectare a datelor de acest tip au fost evidențiate în mod specific de către factorii interesați POIM, POR, POCU și POCA. După cum se vede din SI, îmbunătățirile necesare se referă în principal la furnizarea unor instrucțiuni clare pentru toți actorii (70% dintre respondenți), dar și la elaborarea unor instrumente specifice pentru colectarea datelor (60%) și implementarea mecanismelor de validare a datelor la sursă (40%). Percepția privind necesitatea fiecărei soluții menționate variază la nivelul diferitelor PO analizate. Deși este nevoie de orientări clare relativ în egală măsură pentru toate PO (cu un vârf pentru POAD), POCU și POR au cea mai mare nevoie să definească mai clar sursele de date și intervalele de colectare. Necesitatea validării datelor la sursă pare mai proeminentă pentru POC (Figura 9).

Figura 9: Îmbunătățiri necesare pentru procesul de colectare a datelor, în general și pe PO

a. Posibile îmbunătățiri ale procesului de colectare a datelor, toate PO



b. Posibile îmbunătățiri ale procesului de colectare a datelor, la nivel de PO



Sursa: Rezultatele SI.

71. Interoperabilitatea limitată a sistemelor informatice ale PO cu registrele naționale limitează și mai mult eficiența proceselor de monitorizare, adăugând la povara administrativă atât a autorităților, cât și a beneficiarilor. S-a observat că acest lucru creează sarcini suplimentare la verificarea rapoartelor tehnice de către responsabilii de monitorizare (de exemplu, în cazul POCU, atunci când se verifică fișele de pontaj ale experților implicați în proiecte), dar și la nivelul beneficiarilor, atunci când se colectează și se raportează date care altfel ar putea fi extrase automat din bazele de date naționale existente.

72. Evaluarea evidențiază necesitatea generală de a dezvolta o cultură a gestionării datelor. Obiectivul acestui demers ar fi acela de a sensibiliza toți actorii relevanți cu privire la importanța unui sistem bine organizat de colectare și prelucrare a datelor, care să reflecte în mod corect situația reală și să poată fi utilizat de toți factorii interesați. Sistemul ar trebui să includă, de asemenea, chei adecvate de validare a datelor și interconectarea bazelor de date, pentru simplificarea și reducerea efortului per ansamblu.

Performanța sistemelor IT

SMIS și sistemele conexe

73. SMIS și diferitele sale componente (MySMIS, ART4SMIS etc.) au potențialul de a spori eficacitatea întregului sistem de monitorizare pentru FESI în România, dar performanța SMIS nu este considerată adecvată. Performanța de până acum a SMIS în perioada 2014–2020 a atras un nivel ridicat de critici pe parcursul analizei, în special din partea personalului AM/OI. Performanța scăzută în acest domeniu atrage, de asemenea, ineficiențe ridicate în tot sistemul. Principalele critici menționate în interviuri și sondaje includ următoarele:

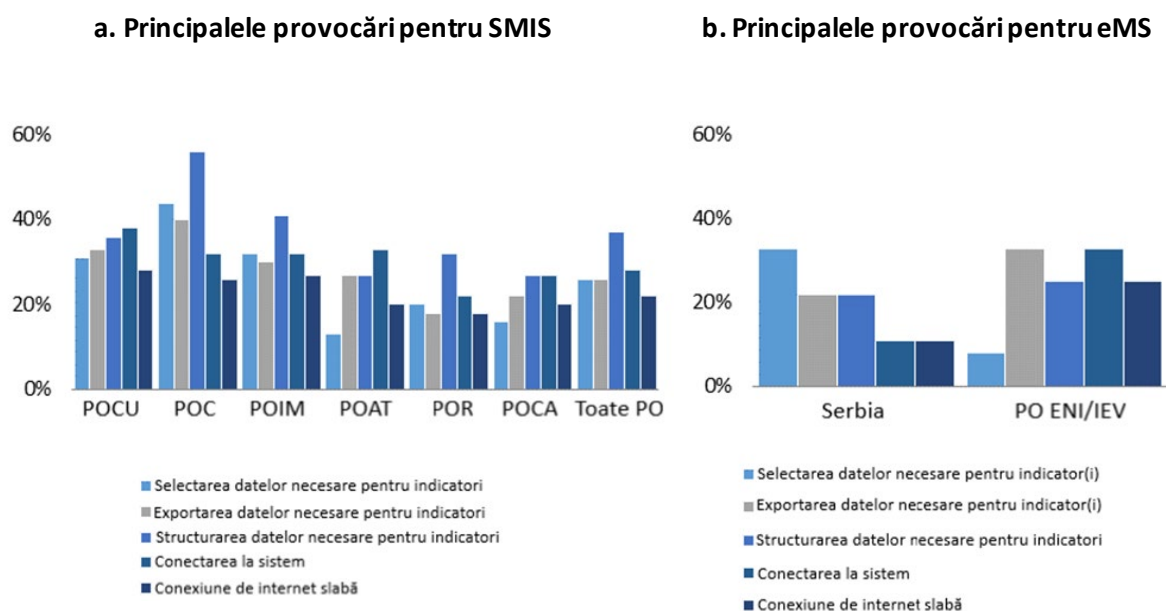
- Sistemul nu reflectă specificitatea diferitelor PO - clasificarea cheltuielilor efectuate în cadrul proiectelor, conform dispozițiilor contractelor de finanțare din cadrul anumitor PO, nu este posibilă, ceea ce afectează modul în care cheltuielile sunt raportate către CE;
- Beneficiarii au dificultăți legate de introducerea directă a datelor – și de lipsa validărilor automate – este necesară introducerea manuală a datelor beneficiarilor de către responsabili

de monitorizare, deoarece modulul de implementare nu a fost funcțional până foarte recent și nu este încă utilizat în unele PO (de exemplu, POCU);

- Documentele justificative sunt încărcate de beneficiari sub forma unor fișiere PDF unice, fără o clasificare sau structurare corespunzătoare, limitând astfel agregarea automată a datelor de monitorizare;
- Datele privind apelurile anulate/relansate rămân în sistem, ceea ce duce la o contorizare multiplă în totaluri, fără o intervenție manuală;
- Modelele și opțiunile de raportare sunt prea limitate – nu sunt utile pentru diferitele tipuri de rapoarte solicitate AM/OI de către conducere, miniștri etc. și este nevoie de rapoarte personalizate sau utilizarea unor surse suplimentare;
- Nu există interconectare cu alte baze de date cheie (de exemplu, ANAP, Registrul Comerțului, Revisal etc.), ceea ce duce la sarcini suplimentare în verificarea rapoartelor tehnice ale beneficiarilor;
- Există un potențial semnificativ de eroare la introducerea și transferul datelor; și
- Sistemul este, în general, lent și greoi.

74. Interviuurile cu Unitatea SMIS din cadrul MIPE au arătat că aceste probleme sunt foarte bine înțelese și au indicat că majoritatea au fost adresate prin modificările recente ale sistemului. Acestea includ: funcționalitatea de introducere a datelor de către beneficiari în modulul de implementare MySMIS 2014+, funcționalitatea de agregare a datelor, precum și opțiuni de raportare mai diverse în ART4SMIS. Cu toate acestea, persistă unele dificultăți, după cum arată rezultatele SB derulat din cadrul proiectului (Figura 10).

Figura 10: Principalele provocări legate de sistemele de colectare, transmitere și agregare a datelor



Sursa: Rezultatele SB.

75. Manualele de utilizare și îndrumările SMIS sunt apreciate în mare măsură de către utilizatori. Într-un sondaj efectuat în cadrul evaluării POAT în 2018³⁵, 79% dintre respondenți au evaluat pozitiv corectitudinea manualelor și îndrumărilor SMIS pentru utilizatori, iar 75% au considerat aceste materiale ca fiind ușor de înțeles. Cu toate acestea, au putut fi observate diferențe semnificative în ceea ce privește cunoștințele diferiților actori cu privire la caracteristicile și

³⁵ Ernst and Young/QURES – contract 61451/2019

capacitățile sistemului (de exemplu, tipul de rapoarte care ar putea fi pregătite automat de către sistem, tipul de date care trebuie extrase etc.).

76. Totuși, majoritatea AM/OI au recunoscut că trebuie să păstreze evidențe paralele, în plus față de SMIS. Astfel de evidențe sunt păstrate în alte aplicații, cum ar fi Excel și/sau Access și sunt utilizate pentru a monitoriza în mod regulat progresele, pentru a asigura accesul ușor la datele esențiale de monitorizare a PO și pentru a sprijini raportarea ad-hoc, inclusiv cu privire la aspectele calitative ale implementării. Astfel de aplicații nu sunt integrate cu SMIS pentru introducerea sau transferul de date. De obicei, datele sunt extrase din formatul SMIS în .csv sau .xls și prelucrate ulterior în baze de date create de AM/OI. Unele AM/OI și-au dezvoltat propriile sisteme paralele sau hibride, despre care au spus că sunt mai potrivite pentru nevoile lor, după cum se arată mai jos.

- POCUForm este o componentă de sistem offline dezvoltată ca soluție temporară pentru POCU în 2018, dar continuă să fie utilizată pentru majoritatea intervențiilor din cadrul PO. POCUForm cuprinde următoarele etape de colectare și raportare a datelor, la nivelul beneficiarilor, al OI(R) și AM:
 - Înregistrarea datelor participanților din operațiunile POCU;
 - Centralizarea automată a datelor privind grupurile țintă ale proiectelor;
 - Extragerea automată a datelor privind indicatorii comuni și specifici;
 - Centralizarea datelor privind indicatorii comuni și specifici pentru a facilita raportarea semestrială/anuală către CE.
- POCA STORAGE și SIPOCA au fost create în cadrul POCA. SIPOCA a fost creat la începutul perioadei de programare, când MySMIS nu era complet operațional. SIPOCA rulează în paralel și conține date privind fișele de proiect care corespund apelurilor necompetitive (care nu sunt incluse în MySMIS).
- În cadrul POR, unele dintre OI regionale³⁶ și-au dezvoltat propriile sisteme/aplicații IT, chiar dacă comunicarea oficială se realizează prin intermediul SMIS. Aplicațiile OI variază în ceea ce privește caracteristicile și funcționalitățile, unele permițând introducerea de date de către beneficiari (de exemplu, ADR NV), în timp ce pentru altele, datele sunt introduse de ofițerii OI. Interveniurile și sondajul cu beneficiarii au arătat un grad relativ ridicat de satisfacție cu privire la aceste aplicații.

77. Momentul în care modulele-cheie SMIS au devenit funcționale pare a fi principala problemă care a condus la proliferarea sistemelor paralele. Chiar dacă modulul de implementare MySMIS 2014+ a rezolvat problema introducerii directe a datelor de către beneficiari, de exemplu, acesta nu a apărut până în 2018 și nu a fost complet funcțional până în 2020. AM/OI care au adoptat sisteme paralele sau hibride vor avea dificultăți în a face schimbări în acest stadiu de implementare.

78. Unitatea SMIS a recunoscut că volumul mare de date stocate în fișiere PDF rămâne o problemă importantă pentru SMIS, care riscă să încetinească întregul sistem. Acest lucru a fost menționat de către unitatea SMIS ca fiind o consecință a unor cerințe posibil prea extinse de a avea documente justificative la nivel de proiect din partea AM/OI (în special în cadrul POCU) și din partea Autorității de Audit. Unitatea SMIS are în vedere trecerea la un sistem de stocare bazat pe *cloud* pentru SMIS în viitor, pentru a reduce riscul încetinirii sistemului. Cu toate acestea, rămân problemele fundamentale de funcționalitate, care fac necesară încărcarea a numeroase fișiere PDF.

79. Există planuri în curs de desfășurare pentru a consolida interoperabilitatea dintre SMIS și alte surse de date. Printre acestea se numără Registrul de evidență a șomerilor (ANOFM), Registrul salariaților (ITM) și Registrul național al ajutoarelor de stat. Potrivit Unității SMIS, în prezent există și un protocol de interoperabilitate, care urmează să intre în vigoare mai târziu în 2021, între SMIS și

³⁶ ADR NV, ADR V, ADR NE

Autoritatea pentru Digitalizarea României, administrator al sistemului de achiziții publice SEAP. Unitatea SMIS are, de asemenea, programatori gata să sprijine AM cu dezvoltarea sistemului în 2021-2027. În timpul interviului, unitatea SMIS s-a referit la capacitățile bune de dezvoltare în continuare a modulelor SMIS, „așteptând cererile specifice ale AM”. Fuzionarea POCUForm în MySMIS a fost menționată ca un exemplu de posibilă dezvoltare a sistemului, pentru care s-a estimat că ar fi necesare aproximativ șase luni. Totuși, nu există dovezi care să sugereze că această activitate era în curs de desfășurare.

Sistemul electronic de monitorizare (eMS) Interreg

80. Sistemul eMS, utilizat în cadrul programelor CTE, a primit doar comentarii pozitive în cadrul evaluării. Atât actorii instituționali intervievați, și beneficiarii au apreciat ușurința de utilizare, de introducere a datelor privind progresul proiectului și funcționalitatea de agregare ulterioară, cu posibilități de extragere a datelor și a rapoartelor în format Excel. Unitatea de coordonare CTE a subliniat faptul că eMS permite AM să își concentreze sprijinul asupra beneficiarilor, asigurând în același timp viziunea de ansamblu asupra monitorizării la nivel de program. Cu toate acestea, atunci când își desfășoară activitățile de M&E, beneficiarii se confruntă cu probleme similare celor întâlnite la SMIS (Figura 10).

Practici ale altor state membre

81. Sistemul informatic al Estoniei pentru colectarea datelor FSE este prezentat în Caseta 6. Acest exemplu ar trebui să fie de interes pentru România pentru accentul pus pe interoperabilitatea diferitelor surse de date.

Caseta 6: Bune practici din Estonia

Sisteme informatice integrate și procese de colectare a datelor pentru FSE

Estonia a stabilit interfețe integrate între diferitele sisteme informatice. Acest lucru a permis o reducere semnificativă a suprapunerilor și a ineficiențelor în colectarea datelor, precum și controale automate între diferitele sisteme IT. Sistemul informatic de management din Estonia pentru FESI și alte fonduri constă în trei părți:

- Sistemul de colectare a datelor și procedurile utilizate de administrația FS (SFOS/Structural Funds Operating System);
- Sistemul de elaborare a rapoartelor (SFCS);
- Servicii electronice pentru beneficiari.

Atunci când solicitanții încep să introducă detaliile lor în e-service, funcțiile automate ajută la completarea unora dintre câmpurile necesare. Câmpul de adresă este comparat automat cu registrul de adrese electronic și codul de înregistrare al companiei cu registrul de e-Business sau codul de identificare a persoanei cu registrul electronic al evidenței populației (e-Population). SFOS sugerează solicitantului informațiile de contact disponibile în registrele e-Business și e-Population. După ce solicitantul a depus electronic cererea de finanțare, prin intermediul funcției de e-service al sistemului, SFOS efectuează următoarele controale automate în registrele naționale:

1. Dacă solicitantul sau partenerul de proiect nu a rambursat sumele aferente corecțiilor financiare din proiectele anterioare finanțate din FESI sau din alte proiecte din SFOS;
2. Controale în baza de date a cazierelor judiciare – verificări automate ale solicitantului și partenerilor proiectului;
3. Controale la Consiliul fiscal și vamal – pentru a vedea dacă solicitantul sau partenerii au datorii fiscale la stat de peste 100 EUR;
4. Controlul automat la Registrul național al anunțurilor publice – pentru a confirma că solicitantul sau partenerii nu au proceduri de faliment, lichidare sau dizolvare obligatorie în curs sau finalizate.

În ceea ce privește indicatorii comuni FSE, sistemul colectează datele relevante în principal din registrele administrative. Acest lucru este realizat de către „[Statistici Estonia](#),” o agenție guvernamentală a Ministerului Finanțelor, în cadrul unui acord specific cu AM. Scopul este de a colecta cât mai mulți indicatori din registrele publice, pentru a simplifica colectarea datelor, a îmbunătăți fiabilitatea acestora și a sprijini procesul de evaluare a proiectelor.

Datele sunt colectate din 11 registre diferite, inclusiv: recensământ, gospodării, ocuparea forței de muncă, asigurări sociale, educație etc. Colectarea datelor se bazează pe coduri de identificare personală care sunt verificate automat și nu implică permisiunea separată a participanților de a li se colecta datele personale. Beneficiarilor li se solicită să colecteze numai date care lipsesc sau care nu sunt disponibile în alt mod. Aproximativ 80% din indicatorii FSE sunt calculați pe baza datelor din registrele publice. Din 32 indicatori comuni FSE:

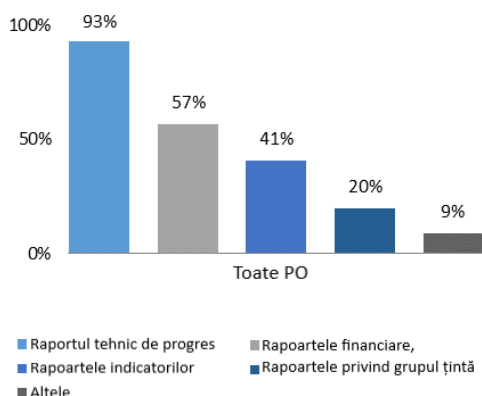
- 18 sunt colectați de „Statistici Estonia” din registre;
- 7 sunt colectați de „Statistici Estonia” din registre și completați cu informații din partea participanților, cerute de beneficiari;
- 2 sunt colectați numai de către beneficiari;
- 1 este colectat de „Statistici Estonia” prin intermediul unui chestionar; și
- 4 (indicatori referitori la entități) sunt colectați de AM.

Deși sistemul în sine nu poate rezolva toate problemele legate de indicatorii FSE și necesită colectarea unor date de către beneficiari (de exemplu, informații privind participanții fără adăpost, sau educație non-formală/căutarea unui loc de muncă în urma părăsirii sistemului), acesta a permis totuși obținerea unor rezultate semnificative în ceea ce privește: reducerea poverii administrative; îmbunătățirea calității datelor și a fiabilității surselor de date; creșterea eficienței, prin limitarea colectării datelor de la participanți; și îmbunătățirea capacității de evaluare contrafactuală a impactului (ECI).

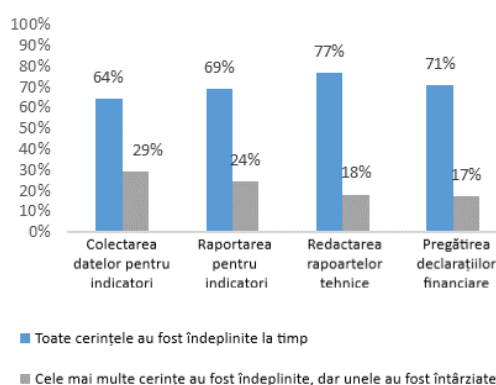
82. Complexitatea colectării și raportării datelor necesare privind rezultatele/realizările pare în general acceptabilă pentru beneficiari. Activitățile de raportare constau în principal în pregătirea rapoartelor tehnice de progres (93% dintre beneficiari declarând că au pregătit un astfel de raport în ultimul an), urmate de rapoartele financiare și rapoarte privind indicatorii (41%). În ceea ce privește îndeplinirea cerințelor la timp, 70% dintre beneficiari³⁷ au declarat că au reușit să îndeplinească toate cerințele de monitorizare și raportare pentru proiectele lor la timp (cum ar fi colectarea datelor, raportarea indicatorilor și scrierea rapoartelor tehnice și financiare), în timp ce 22% au declarat că au avut unele întârzieri. Cea mai mare parte a beneficiarilor au raportat întârzieri în colectarea datelor pentru indicatori (29% din beneficiari); mai puțini beneficiari au înregistrat întârzieri în pregătirea rapoartelor tehnice relevante (18%) și a declarațiilor financiare (17%) pentru proiectele lor. Totuși, majoritatea beneficiarilor sunt în măsură să își îndeplinească obligațiile la timp (Figura 11).

Figura 11: Îmbunătățiri necesare pentru procesul de colectare a datelor, în general și pe PO

a. Tipuri de rapoarte elaborate de beneficiari (2019–2020)



b. Măsura în care beneficiarii au fost capabili să își îndeplinească responsabilitățile în materie de M&E la timp



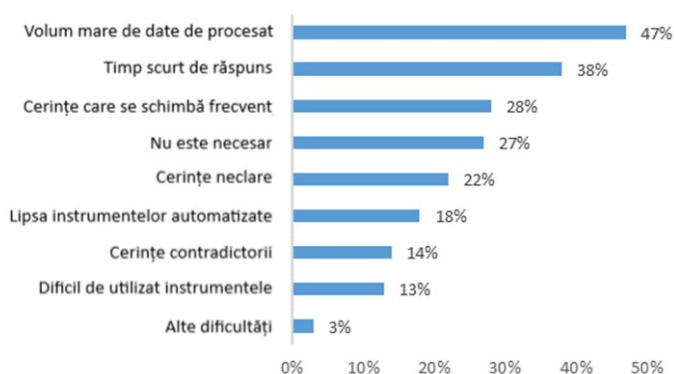
Sursa: Rezultatele SB.

Sursa: Rezultatele SB.

83. Dificultățile întâmpinate în îndeplinirea cerințelor în materie de M&E, deși diferite de la PO la PO, prezintă puncte comune importante. Astfel, volumul mare al datelor care trebuie prelucrate (48%), termenele scurte de răspuns la solicitările de informații (38%) și cerințele schimbate frecvent (28%) au fost principalii factori menționați de respondenți. Amplasarea acestor probleme variază semnificativ în funcție de PO (Figura 12), volumul mare de date fiind menționat ca o problemă mai mare pentru POCU, POC și POIM decât pentru alte PO.

³⁷ Din cei 565 de beneficiari care au răspuns la întrebări privind cerințele de monitorizare și raportare (55% dintre respondenți)

Figura 12: Dificultățile întâmpinate de beneficiari în îndeplinirea cerințelor în materie de M&E.



Sursa: Rezultatele SB.

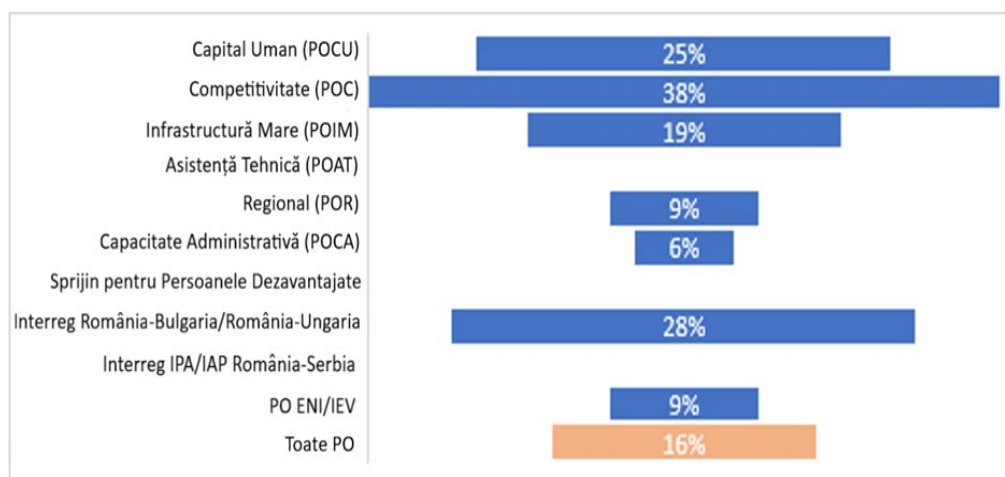
84. Multe dificultăți în derularea activității întâmpinate de AM/OI și de beneficiari par a fi generate de sistemele IT, după cum s-a arătat mai sus, dar și de lipsa unei abordări unitare la nivelul AM/OI. Lipsa unei abordări unitare în procedurile de implementare – inclusiv mesaje mixte de la diferite OI sau între OI și AM pentru același PO cu privire la interpretarea datelor și calcularea valorilor, sau practici diferite în ceea ce privește tratarea documentelor justificative – au fost principalele provocări menționate, împreună cu cele legate de informatizare. Cu toate acestea, părțile interesate au s-a recunoscut că, în general, s-au înregistrat progrese considerabile în această privință, pe măsură ce implementarea PO 2014-2020 a progresat – de exemplu, prin întrunirile dintre AM/OI desfășurate special în acest scop în cadrul mai multor PO. Unii beneficiari - în special cei care aplică atât la programele CTE, cât și la programele naționale finanțate prin FEDR - au declarat că ar trebui să existe proceduri/procese/formulare standard pentru diferitele PO. Acest punct de vedere nu a fost întotdeauna împărtășit de AM/OI, care au subliniat în timpul interviurilor importanța aspectelor specifice ale PO, inclusiv din punct de vedere al menținerii unei piste de audit precise.

85. Accentul puternic pus pe conformitate în întregul sistem a dus la o practică de verificare multiplă în AM/OI. Uneori, în timpul interviurilor cu personalul AM/OI s-a remarcat că există suprapuneri între ofițerii financiari și cei de monitorizare care verifică aceleași aspecte, cu un impact negativ asupra eficienței sau verificări prea riguroase ale unor detalii precum CV-urile personalului din echipa beneficiarului (de exemplu, POCU). Deși nu foarte însemnate, s-au putut observa, de asemenea, unele suprapuneri de sarcini între AM și OI, ceea ce lasă loc unor îmbunătățiri suplimentare de proces, pentru a mai câștiga în eficiență.

86. În ansamblu, mai puțin de un sfert dintre beneficiari au considerat că sarcinile administrative asociate cerințelor de monitorizare sunt ridicate sau foarte ridicate. Cu toate acestea, percepția diferă de la PO la PO. Beneficiarii din POCU, POCA și POC au raportat în proporție mai mare faptul că povara administrativă este considerabilă (Figura 13), în timp ce pentru programele POR, POAT și CTE luate împreună, același nivel a fost menționat de aproximativ 25% dintre respondenți. Este necesară o mai bună eficientizare, în special în ceea ce privește pregătirea rapoartelor și tipul de informații incluse. În medie, 30% dintre beneficiari³⁸ au declarat că trebuie să furnizeze aceleași informații în două sau mai multe rapoarte. Se pot observa ponderi mai mari în cazul POC (40%), POCA (39%), POAD (50%) și chiar PO Interreg (RO-BG și RO-HU, unde aproximativ 55% dintre beneficiari declară că au raportat aceleași informații de mai multe ori).

³⁸ Rezultatele SB, efectuat la nivelul tuturor programelor operaționale.

Figura 13: Ponderea beneficiarilor care percep povara administrativă asociată cu M&E ca fiind ridicată și foarte ridicată, total și pe PO (%)



Sursa: Rezultatele SB, efectuat pentru toate PO.

87. Claritatea, accesibilitatea și utilitatea instrucțiunilor au fost percepute ca fiind ridicate și foarte ridicate de majoritatea beneficiarilor, cu unele variații în cadrul programelor operaționale. Aproximativ 66% dintre beneficiari apreciază claritatea instrucțiunilor scrise disponibile ca ridicată sau foarte ridicată, iar peste 73% dintre beneficiari au evaluat accesibilitatea, validitatea informațiilor și utilitatea generală a acestora ca ridicate sau foarte ridicate. Beneficiarii POC au apreciat cel mai puțin calitatea instrucțiunilor disponibile pe toate dimensiunile (calificativele de ridicat și foarte ridicat au fost acordate de aproximativ 50% pentru claritate și acoperire și 58–67% pentru celelalte dimensiuni). SB a relevat că principalele surse de îndrumare scrisă cu privire la monitorizare sunt manualele și procedurile disponibile online (73%), contractul de finanțare (65%), și documentația scrisă (56%) primită de la OI și AM.

88. Beneficiarii din cadrul multor PO au apreciat efectele pozitive ale pro-activității OI în rezolvarea dificultăților din implementare, prin intermediul contactelor directe și telefonice. Aproape toți beneficiarii (94%) au raportat că au primit îndrumare prin telefon de la ofițerii de proiect, iar aceasta a fost considerată foarte utilă de 83% dintre ei, precum și îndrumare verbală de la OI și AM. În special structurile OI POR, AM POCA și CTE au primit aprecieri în această privință. În cadrul POIM, vizitele lunare și inspecțiile la fața locului au fost considerate a fi ocazii bune pentru schimburi detaliate de opinii cu privire la proiecte, în special cu prezența unui inginer (în calitate de supervisor într-un sistem de tip FIDIC) pentru a ajuta la rezolvarea problemelor tehnice.

89. Opțiunile de costuri simplificate (SCO) puteau avea un impact benefic major asupra eficienței sistemelor de monitorizare a PO, însă evaluarea nu a identificat cazuri în care SCO să fie utilizate în mod substanțial. Prin faptul că nu mai solicită beneficiarilor și responsabililor de monitorizare să cheltuiască timp și resurse pentru a justifica anumite costuri ale proiectului, SCO permit concentrarea atenției pe monitorizarea îndeplinirii activităților și a calității acestora și, în cele din urmă, pe obținerea rezultatelor. Același lucru se poate spune despre audit. România a fost reticentă să adopte SCO mai recent disponibile în temeiul reglementărilor UE (în special în contextul regulamentului Omnibus din 2018), chiar dacă CE a încurajat puternic SCO ca fiind o alternativă mai eficientă la sistemul tradițional de „costuri reale”. În plus, se preconizează că sprijinul din partea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR) va fi acordat pe baza unor obiective de etapă, reflectând o orientare mai largă în viitor către utilizarea SCO.

90. Exemplul experienței franceze care utilizează SCO în implementarea Inițiativei Locuri de Muncă pentru Tineri (ILMT), după cum este prezentat în Caseta 7, este interesant pentru România.

Caseta 7: Bune practici din Franța

Abordări bazate pe rezultate și opțiuni de costuri simplificate

În ceea ce privește programele operaționale finanțate prin FSE/YEI în 2014-2020, Ministerul francez al ocupării forței de muncă a adoptat o abordare bazată în întregime pe rezultate în cadrul programului „Schema de Garantare pentru Tineri”. Schema, care a fost pusă în aplicare de către toate serviciile publice locale de ocupare a forței de muncă din întreaga țară (445 la număr), prevedea un program de minimum 12 luni pentru tinerii care nu au un loc de muncă, nu urmează o formă de educație și nu participă la activități de formare profesională (NEET), care includea:

- Consiliere și *coaching* destinate dezvoltării competențelor tinerilor, desfășurate de serviciile publice locale de ocupare a forței de muncă („misiuni locale”); și
- O alocație financiară lunară pentru fiecare tânăr, plătită de stat.

Finanțarea proiectelor din cadrul schemei a fost condiționată de obținerea a patru rezultate pozitive alternative:

1. Persoana tânără înscrisă într-un program de formare sau educație;
2. Persoana tânără a început o afacere;
3. Persoana tânără a dobândit un loc de muncă; sau
4. Persoana tânără a dobândit cel puțin 80 de zile experiență de lucru, în cadrul unui program de 12 luni.

Schema s-a bazat în întregime pe „rezultate”. Dacă niciunul dintre cele patru rezultate pozitive nu a fost atins și dovedit sau dacă participantul nu a finalizat programul de 12 luni, nu s-a acordat finanțare beneficiarilor. Cheia pentru asigurarea acestei orientări către rezultate în această schemă a fost adoptarea SCO. A fost elaborată o metodă națională de calcul pentru a determina nivelurile costurilor unitare standard, corelate cu obținerea rezultatelor. SCO au permis plata beneficiarilor numai pe baza dovezilor rezultatelor obținute, fără a fi necesar să se colecteze și să se verifice costurile reale plătite pentru implementarea activităților, reducându-se în mod semnificativ sarcina de monitorizare.

Mai precis, ministerul a stabilit un cost unitar de 6.400 EUR per rezultat pozitiv obținut în perioada de 12 luni. Acest SCO unic acoperă atât (i) consilierea și îndrumarea furnizate de serviciile publice locale de ocupare a forței de muncă (1.600 EUR pe rezultat pozitiv), cât și (ii) alocația plătită participanților (4.800 EUR pe persoană/an). Conform unui studiu realizat de CE în 2018,³⁹ cheltuielile totale acoperite de SCO preconizate să fie declarate de programul francez în cadrul Garanției pentru Tineri sunt de aproximativ 185 milioane EUR.

Pe baza experienței Franței în astfel de scheme, precum și a discuțiilor ulterioare dintre autoritățile FSE la nivelul UE (și anume, în cadrul rețelei transnaționale a FSE privind simplificarea instituită de Comisia Europeană – DG Ocuparea Forței de Muncă), pentru succesul adoptării unor astfel de abordări orientate către rezultate sunt necesare o serie de condiții:

- Campioni/Susținători ai cauzei: Voința politică și decidenți de la nivel înalt, care sunt convinși și dedicați să adopte abordări inovatoare pentru a susține orientarea veritabilă spre rezultate, reprezintă o condiție esențială.
- Este nevoie de o cultură a auditului și a evaluării care să se concentreze mai mult pe rezultate de cât numai pe respectarea normelor și care să se bazeze pe proceduri și instrumente mai simple și mai flexibile.
- Ar trebui avute în vedere acțiuni de consolidare a capacităților și inițiative de concepție comună

³⁹ A se vedea „Utilizarea și utilizarea preconizată a opțiunilor simplificate în materie de costuri în cadrul Fondului Social European (FSE), al Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR), al Fondului de Coeziune (FC) și al Fondului European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)”, CE, 2018, disponibil la adresa:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/use_sco_esif_en.pdf

pentru promovarea orientării către rezultate, care să implice factorii de decizie politică, factorii interesați și potențialii beneficiari.

În Franța, în perioada 2014-2020, utilizarea mai largă și mai ambițioasă a SCO s-a dovedit efecace, nu numai pentru a reduce costurile și sarcinile administrative, ci și (ceea ce este mai important) pentru a orienta monitorizarea mai explicit către îndeplinirea obiectivelor de politică. Ministerul francez al ocupării forței de muncă intenționează să mențină acest sistem bazat pe rezultate și SCO pentru perioada 2021-2027, precum și să prezinte Comisiei metodologia SCO spre adoptare în temeiul articolului 88 din noul Regulament privind Dispozițiile Comune.

Management și comunicare

91. Evaluarea nu a identificat indicatori globali de performanță în cadrul sistemului, referitori la calitatea monitorizării în sine. Cu toate acestea, în contractele lor cu AM, majoritatea OI au indicatori privind activitatea de bază, cum ar fi obligația de a efectua un anumit număr de vizite la fața locului pentru fiecare proiect (unul pe lună în cazul OI Transport în cadrul POIM).⁴⁰ Altele, cum ar fi OI POR și POC, au ținte anuale de absorbție stabilite pentru fiecare OI, împreună cu un set de condiții calitative care trebuie îndeplinite pentru a verifica achizițiile publice și cheltuielile etc.⁴¹

92. În mod similar, nu pare să existe niciun sistem identificabil de avertizare timpurie instituit în cadrul procedurilor de monitorizare a PO. Problemele, atunci când apar, sunt raportate de către ofițerii de proiect superiorilor și apoi către structurile AM și conducerea AM într-un mod informal, de exemplu în timpul întrunirilor periodice. Analizele indicatorilor statistici relevanți (de exemplu, la nivel sectorial/regional) nu sunt, de obicei, procedurizate în astfel de cazuri, ci mai degrabă la cerere.

93. Diverși factori interesați din cadrul instituțiilor consultate și-au exprimat dorința de a avea modele interne de raportare mai standardizate, într-un format util pentru luarea deciziilor. Practica actuală implică cereri ad-hoc prea frecvente pentru diferite tipuri de rapoarte de la propria conducere. O problemă similară a fost ridicată în legătură cu comunicarea cu alte entități (de exemplu, cu cabinetul ministrului/ prim-ministrului). Astfel de rapoarte trebuie, de obicei, să fie pregătite în formatul cerut de entitatea care le solicită, ceea ce implică o muncă suplimentară semnificativă și o eficiență redusă a efortului de monitorizare.

94. În ceea ce privește deschiderea AM, SB a arătat că, în ansamblu, 21% dintre beneficiari au propus îmbunătățiri în ceea ce privește monitorizarea. Majoritatea sugestiilor par să fi fost legate de simplificarea formularelor de raportare sau de problemele legate de utilizarea instrumentelor IT (de exemplu POCUForm în cazul POCU). Aproximativ jumătate dintre beneficiarii care au propus îmbunătățiri au declarat că propunerile lor au fost aplicate.

95. Conform opiniilor colectate, criza COVID-19 nu a perturbat prea mult procesele de monitorizare și au fost adoptate unele noi abordări practice în materie de comunicare. Printre acestea se numără seminariile online privind cerințele de monitorizare pentru noii beneficiari (CTE); un recurs mai frecvent la discuțiile online, în locul vizitelor de monitorizare la fața locului, precum și utilizarea pe scară largă a fotografiilor (POIM), și utilizarea semnăturii electronice pentru beneficiari (POCU). Ar trebui să se acorde o atenție deosebită colectării tuturor acestor exemple și explorării posibilităților de extindere a aplicării lor la toate PO, dacă este oportun, pentru eficiență maximă. Persoanele consultate au propus ca unele dintre aceste adaptări impuse de COVID să devină predominante, pentru îmbunătățirea eficienței, chiar și după pandemie.

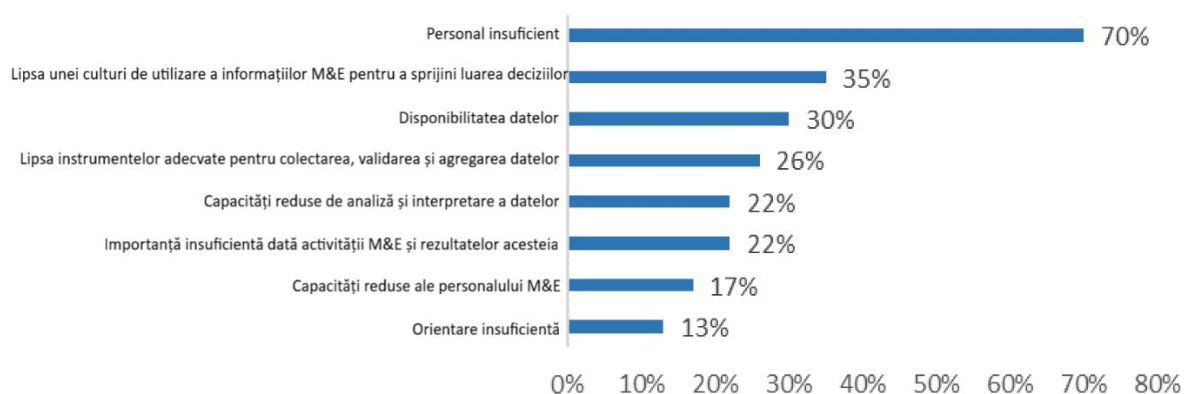
2.2.4. Adecvarea al capacității administrative

⁴⁰ Acordul de delegare din 22.07.2016

⁴¹ SI desfășurat la nivelul părților interesate din POR la nivel național și regional.

96. Majoritatea AM/OI au menționat în timpul interviurilor că dispun de capacități adecvate de personal pentru monitorizare, deși rezultatele din SI au fost contradictorii, sugerând că personalul insuficient a fost o problemă majoră. Pentru POR și CTE, capacitatea personalului a fost descrisă și în timpul interviurilor ca fiind foarte bună, datorită experienței îndelungate și fluctuației relativ scăzute. Conform propriilor aprecieri, și OI Transport din cadrul POIM deține o capacitate foarte bună. În general, AM/OI nu au raportat deficite actuale grave de personal pentru monitorizare. Această constatare este oarecum contrară opiniilor colectate din SI, în care personalul insuficient a fost menționat ca fiind de departe principala problemă pentru derularea activităților de M&E (Figura 14).

Figura 14: Principalele provocări pentru activitățile de M&E.



Sursa: SI.

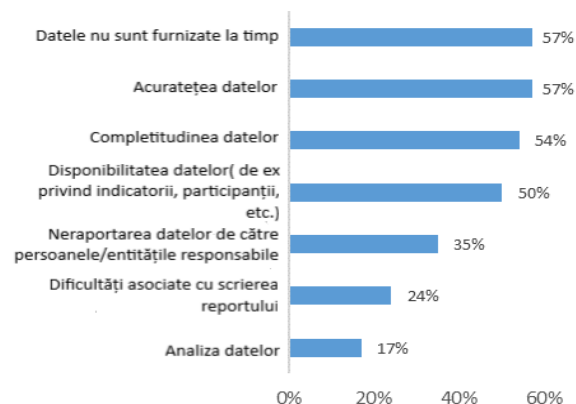
97. POCU, în special OI Educație, s-a remarcat în interviuri prin afirmația că personalul a fost în general copleșit de volumul de muncă implicat de monitorizare. În cadrul unor interviuri s-a afirmat că diferite activități de monitorizare ale POCU, așa cum ar fi vizitele la fața locului, nu au fost întotdeauna efectuate în conformitate cu procedurile aplicabile, din lipsă de timp. S-a spus, de asemenea, că monitorizarea proceselor interne și a termenelor a fost efectuată informal din cauza lipsei unor sisteme specifice.

98. Multe AM/OI și-au sporit numărul de angajați prin utilizarea resurselor de asistență tehnică (AT). În cadrul POCU, s-a angajat personal contractual suplimentar în mai multe OI, prin utilizarea legislației adoptate recent (HG nr. 325/2018). Pentru PO cu domenii complexe de investiții (de exemplu, POIM, POR, POC), s-a scos în evidență importanța existenței în echipa de monitorizare (precum și în echipa contractantă) a persoanelor cu un grad ridicat de specializare tehnică. Adesea, această expertiză este externalizată. Politicile de personal sunt, de asemenea, supuse schimbărilor, ținând seama de rolul viitor al autorităților respective, în contextul noii perioade de programare (de exemplu, pentru ADR, având în vedere rolul de viitor AM ale POR).

99. În general, beneficiarii par să aibă capacități adecvate de personal pentru a-și acoperi responsabilitățile de monitorizare. Mai puțin de o treime din entitățile beneficiare care au participat la sondaj au raportat angajarea de personal suplimentar pentru monitorizare. Potrivit SB, beneficiarii POC și POR par să se bazeze pe recrutarea de personal suplimentar în proporție de 47% și respectiv 38%. Aproximativ 17% dintre beneficiari se bazează pe consultanți în acest scop; nu s-a făcut distincția între monitorizarea financiară și cea fizică. Provocările cu care se confruntă beneficiarii în desfășurarea activităților lor de raportare se referă în principal la furnizarea la timp a datelor (57%), la acuratețea acestora (57%), precum și la completitudinea lor (54%) (Figura 15). Un aspect interesant, însă, se referă la modul în care factorii interesați instituționalmente evaluează înțelegerea de către beneficiari a cerințelor în materie de M&E și a capacității acestora de a pregăti rapoartele necesare. Astfel, capacitatea de raportare a beneficiarilor este percepută ca bună de doar 51% din

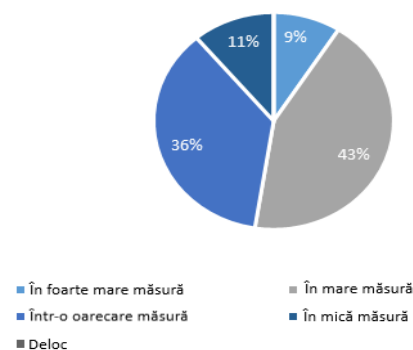
factorii interesați instituționali consultați, restul evaluând capacitatea beneficiarilor ca medie (36%) sau scăzută (13%) (Figura 16).

Figura 15: Principalele provocări în materie de raportare cu care se confruntă beneficiarii



Sursa: Rezultatele SB.

Figura 16: Măsura în care beneficiarii își înțeleg obligațiile de raportare



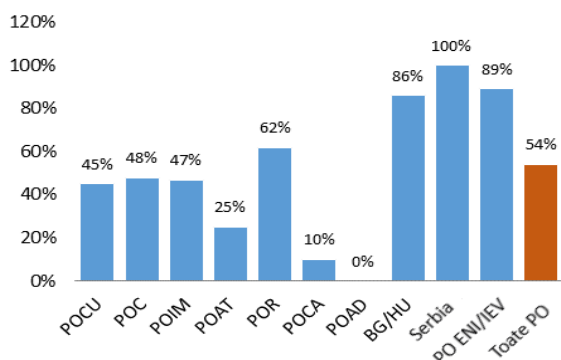
Sursa: Rezultatele SI.

Formare/Instruire

100. Majoritatea părților interesate din cadrul PO intervievate au descris personalul de monitorizare al AM/OI ca fiind destul de bine instruit, deși au fost raportate și nevoi semnificative în materie de formare. Au fost înregistrate unele puncte de vedere mai puțin pozitive, de exemplu, în cadrul POC, unde unele persoane au declarat că mai puțin de 50% dintre cei responsabili cu colectarea, verificarea și/sau utilizarea datelor de monitorizare au beneficiat de o formare specifică în acest domeniu. Printre principalele nevoi de formare exprimate de AM/OI s-au numărat: tehnici de analiză a datelor, utilizarea modulelor SMIS și instruirea specializată pe tema domeniilor de investiții tehnice acoperite de diferite PO (de exemplu, promovarea inovării în cadrul POR, calculul emisiilor de CO₂ echivalent/gaze cu efect de seră, performanța energetică, în cadrul POIM și POR). Beneficiarii și-au exprimat în mod diferit nevoile de formare în utilizarea sistemelor informatice, indicatori, colectarea datelor, raportarea monitorizării (fizice și financiare), pregătirea documentelor justificative pentru cheltuieli, derularea achizițiilor publice, gestionarea riscurilor și asigurarea calității.

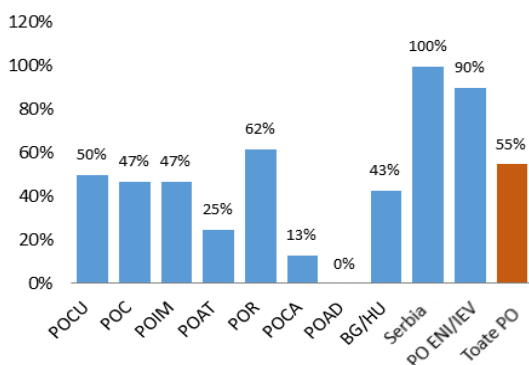
101. Formarea beneficiarilor în ceea ce privește responsabilitățile lor de monitorizare pare satisfăcătoare în general. Sesiunile de instruire oferite de OI, AM sau de alte entități după încheierea contractelor de finanțare par a fi o practică obișnuită, 54% dintre beneficiari primind instruire de la OI, evaluată ca foarte utilă de majoritatea participanților (55%). La nivelul programelor, cea mai utilă formare a fost oferită beneficiarilor CTE și ENI/IEV, urmați de cei din POR (Figura 18). Beneficiarii acestor PO sunt și cei care au primit și cel mai mare volum de formare (Figura 17).

Figura 17: Formare primită de beneficiari cu privire la cerințele în materie de M&E



Sursa: Rezultatele SB.

Figura 18: Formare considerată utilă de către beneficiari



Sursa: Rezultatele SB.

102. Banca Mondială a oferit instruire privind monitorizarea personalului POCU în 2018. AM/OI ale PO au trebuit anterior să recruteze rapid un număr mare de personal de monitorizare. Cerințele pentru candidați legate de experiență anterioară în fondurile UE au fost relaxate și s-a oferit puțină pregătire pentru integrarea persoanelor nou angajate ulterior.

Caseta 8: Instruire privind monitorizarea desfășurată de Banca Mondială pentru personalul POCU

Banca Mondială a furnizat cursuri de monitorizare pentru AM și OI POCU în 2018. Obiectivul formării a fost acela de a spori capacitatea personalului POCU de îndeplinire a sarcinilor legate de monitorizare și de a-i sprijini pe beneficiari. Două module de formare au fost organizate pe parcursul a trei zile:

- **Aspecte specifice privind monitorizarea proiectelor finanțate prin POCU**

Cerințe de monitorizare la nivel de proiect; verificări administrative, vizite la fața locului, monitorizare ex-post a proiectului, alte sarcini de monitorizare.

- **Aspecte specifice privind indicatorii, colectarea și raportarea datelor în proiectele finanțate prin POCU**

Cerințe pentru monitorizarea indicatorilor FSE; sistemul de indicatori POCU; tipuri de indicatori (descriere și caracteristici principale); calitatea datelor și validarea datelor; colectarea și raportarea indicatorilor; corecțiile financiare; POCUForm (exercițiu practic).

În total, au fost instruiți 101 de cursanți – 27 din AMPOCU sau MFE, și 74 din OI POCU.

Sursa: Livrabilul 13.2. ASA POCU (document intern).

103. Programele CTE constituie un bun exemplu de formare sistematică. Toți membrii personalului AM/SC și beneficiarii primesc instruire cu privire la modul de operare a sistemului eMS. Personalul AM/SC beneficiază, de asemenea, de formare periodică pe teme de implementare CTE furnizată de CE.

2.2.5. Eficacitatea sistemului de monitorizare

104. Preocuparea puternică a României pentru asigurarea conformității și legalității în sistemul de monitorizare FESI este de înțeles, dar dacă aceasta rămâne forța dominantă a sistemului, ea riscă să inhibe dezvoltarea necesarei orientări către rezultate. Această problemă provine probabil

din organizarea și funcționarea administrației centrale din România în ansamblu și din cultura sa organizațională – identificată în literatura de specialitate⁴² ca fiind una cu „povară administrativă ridicată, canale de comunicare și structuri ierarhice rigide, precum și o asumare redusă a politicilor, programelor sau rezultatelor acestora”. În contextul FESI, amplexarea problemelor de absorbție cu care se confruntă în mod continuu România, împreună cu memoria incidentelor mai puțin fericite din perioada 2007-2013 (de exemplu, suspendarea plăților de către CE), contribuie în mod clar la accentul copleșitor pus pe respectarea conformității mai presus de toate în sistemul de monitorizare.

Eficacitatea Comitetelor de Monitorizare

105. În încercarea de a spori orientarea către rezultate, în timpul negocierilor cu România pentru perioada 2014–2020, CE a solicitat o îmbunătățire puternică a capacităților de monitorizare și evaluare, cu un accent special pe CM. AP al României pentru 2014–2020 prevede următoarele:

„Comitetele de monitorizare s-au dovedit a nu fi prea eficiente în perioada 2007-2013, având membri cu o expertiză redusă și o slabă asumare a responsabilității. În consecință, comitetele nu au reușit să fie un loc al dialogului constructiv care să sprijine procesul decizional. Componenta inegală a comitetelor, compuse în majoritate din funcționari publici, a explicat în mare măsură această situație. Prin urmare, se preconizează revizuirea componenței comitetelor, cu o participare mai echilibrată a părților interesate externe, reprezentând, într-o manieră adaptată, cei mai relevanți parteneri care pot afecta/sau pot fi afectați de implementarea programului.”

106. În ciuda unei reprezentări mai echilibrate a partenerilor guvernamentali și neguvernamentali în lumina schimbărilor de membri, evaluarea a constatat că, în general, CM nu sunt încă motoare proactive ale sistemului de monitorizare. O evaluare a implementării POAT în 2018⁴³ descrie acțiunile AM de încurajare a unei participări mai largi și mai active la CM, incluzând activități promoționale și furnizarea de pregătire și oportunități de schimb de experiență pentru noii membri. Evaluarea a efectuat sondaje pentru trei PO, care arată că, în comparație cu perioada 2007-2013, implicarea instituțiilor publice în dezbaterile CM este considerată bună de 81,82% dintre participanții în cazul POAT, de 60% dintre participanți în cazul POIM și de 50% în cazul POC. În ceea ce privește partenerii economici și sociali, situația dintre POAT și POIM este inversată, participarea lor la dezbaterile CM fiind considerată bună de numai 40% dintre participanți în cazul POAT, dar de 70% dintre participanți în cazul POIM. Cu toate acestea, în general, pentru POIM și POC, evaluarea a constatat că CM sunt reactive, mai degrabă decât proactive, în ansamblu. Rezultatele interviurilor cu factorii interesați instituționali pentru această evaluare indică faptul că această constatare pare valabilă - în mare măsură - pentru toate PO. Factorii interesați instituționali din cadrul POIM au menționat în mod special că „toate propunerile de schimbare a programului au venit de la AM la CM, nu de la CM la AM”.

107. Părțile interesate au raportat că interesul instituțiilor reprezentate în CM nu a fost acela de a contribui la PO, ci mai degrabă de a se asigura că interesele instituțiilor lor sunt reprezentate și luate în considerare – în special în ceea ce privește cunoașterea viitoarelor oportunități de finanțare. Factorii interesați instituționali din cadrul POR au recunoscut importanța CM în luarea deciziilor, dar l-au descris ca fiind „destul de reactiv”, mai înclinat să fie orientat de către propunerile AM, confirmând ceea ce se cunoștea deja. În schimb, conform celor spuse, membrii săi au devenit foarte activi atunci când s-au decis realocările financiare la nivel regional. În cadrul POCU, deși sistemul este construit pentru a permite participarea și implicarea tuturor părților interesate

⁴² Cauzele structurale care stau la baza capacității slabe a administrației publice românești (gov.ro) și, de asemenea, Strategia națională pentru consolidarea capacității administrative 2014–2020 (mø.ro)

⁴³ Implementarea planului de evaluare pentru POAT - Raport de evaluare pe 2018 (E&Y, sept 2020)

relevante, participanții la interviuri au declarat că, în practică, acest lucru se întâmplă rar, fiind de părere că asumarea responsabilității privind rezultatele PO este redusă sau inexistentă dincolo de AM și OI.

108. Există, însă, dovezi ale unui angajament mai puternic al membrilor CM în aspectele legate de implementare, prin implicarea în noi structuri, de exemplu, subcomitete în cadrul mai multor PO. De exemplu, în cadrul CM POIM, trei subcomitete pentru sectoarele transporturilor, mediului și energiei, prezidate de reprezentanții ministerelor de resort, se reunesc înainte de reuniunile CM și formulează opinii cu privire la diferitele puncte de pe ordinea de zi, pentru a contribui la pregătirea deciziilor Comitetului. Analiza proceselor-verbale ale întrunirii subcomitetelor relevă un nivel bun de cunoaștere a problemelor care apar în toate aspectele implementării proiectului. În cadrul CM POCU au fost create două grupuri tehnice de lucru, unul pentru NEET și unul pentru pregătirea apelurilor în domeniul competențelor digitale, pentru a oferi soluții de îmbunătățire a implementării.

Utilitatea informațiilor de monitorizare furnizate pentru implementarea PO

109. Informațiile de monitorizare s-au dovedit a fi utile în implementarea PO, în principal în ceea ce privește problemele legate de proces și de absorbție. Multe dintre interviuri au confirmat că factorii de decizie nu solicită în mod regulat informațiile de monitorizare dincolo de aspectele pur financiare. Factorii interesați instituționali din cadrul POC, de exemplu, au considerat că este necesar să se solicite mai frecvent (cel puțin trimestrial) din partea ministrului rapoarte cu privire la îndeplinirea indicatorilor PO. În mod similar, în cadrul POCU s-a observat că, dincolo de AM, doar anumiți parametri sunt monitorizați și analizați, cum ar fi datele financiare sau gradul de absorbție, omițând rezultatele reale. Părțile interesate POCU au remarcat, de asemenea, că datele disponibile în prezent în sistem nu sunt suficiente pentru a sprijini orientarea spre rezultate, deoarece există modalități limitate de verificare a calității activităților desfășurate.

110. Majoritatea programelor operaționale au fost modificate de mai multe ori, pentru a schimba intervențiile și/sau resursele alocate acestora și pentru a face alte ajustări, însă puține dintre aceste modificări pot fi considerate ca fiind cu adevărat determinate de rezultatele obținute. Datele privind ratele de contractare/absorbție rezultate din monitorizare au fost utilizate în principal pentru a fundamenta modificările, mai degrabă decât cele referitoare la obținerea unor rezultate mai bune. În unele cazuri (de exemplu, programele POCU, POC și CTE) s-au făcut modificări indicatorilor și/sau metodelor de calcul al valorilor acestora. Cu toate acestea, cele mai mari modificări ale PO s-au făcut pentru evitarea dezangajării și ca răspuns la criza COVID-19.

Coordonarea instrucțiunilor privind monitorizarea între PO

111. Actorii de la nivelul AP din MIPE au descris accentul pus în faza de programare pe complementaritățile-cheie dintre anumite PO, în special POR și POCU. Principalele domenii de programare complementară au fost educația (renovarea școlii și formarea profesorilor), învățarea pe tot parcursul vieții (centrele comunitare și asistența socială/formarea) și sănătatea (investițiile în facilități și formarea personalului medical). Au fost identificate complementarități și în alte domenii, aspectele cheie fiind subliniate la nivelul AP, precum și la nivelul fiecărui PO (fiind prezentate complementaritățile între PO pentru fiecare PI relevantă).

112. Totuși, evaluarea a identificat puține dovezi de monitorizare integrată a investițiilor complementare sau de utilizare a informațiilor despre realizări/rezultate ca motor al coordonării între PO. Grupul de lucru funcțional pentru complementaritate a fost implicat în coordonarea unor apeluri relevante în cadrul unor PO diferite, dar nu s-a oferit niciun detaliu cu privire la monitorizarea coordonată în legătură cu acest exercițiu. Poate că este prea devreme pentru ca rezultatele unor asemenea abordări să fie vizibile. Consultările indică, de asemenea, că există acțiuni limitate pentru asigurarea complementarității în implementare, singura acțiune în această direcție fiind adesea doar acordarea de puncte suplimentare în cadrul procesului de selecție, în cazul în care

proiectele sunt complementare. Excepțiile sunt reprezentate de DLRC și ITI Delta Dunării, unde natura acestor investiții impune o abordare integrată, însă și aranjamentele în această privință (și anume, pentru DLRC) au nevoie de îmbunătățiri semnificative. Accentul pare mai degrabă pus pe evitarea suprapunerilor, decât pe crearea complementarităților și a sinergiilor.

Contribuția monitorizării la evaluare

113. Analiza a constatat o slabă corelație între utilizarea datelor de monitorizare și derularea evaluărilor. Deși, pe de o parte, acest lucru nu este surprinzător, având în vedere diferitele puncte de plecare și abordări ale celor două acțiuni, unii participanți la interviuri au considerat că beneficiarii ar putea contribui la elaborarea unor seturi de date relevante (de tip context) pentru evaluările viitoare, dacă această condiție ar fi încorporată în contractele lor.

114. Mai mulți participanți la interviuri și-au exprimat nemulțumirea față de cât de „seci” sunt datele de monitorizare colectate și față de incapacitatea acestora de a arăta rezultatele „reale” ale intervențiilor importante. Unii au fost, de asemenea, de părere că nici evaluarea nu oferă suficiente informații utile. De exemplu, în cadrul POCU, factorii interesați și-au exprimat regretul cu privire la incapacitatea de a determina efectele reale ale integrării sociale asupra unui anumit grup țintă al investițiilor PO. Conform percepției părților interesate, există o „sete” de informații plasate între domeniile monitorizării și evaluării.

Utilitatea sistemului de monitorizare pentru alte politici

115. Factorii interesați instituționali din cadrul unor PO au declarat că utilizează datele de monitorizare pentru luarea deciziilor în cadrul unor politici naționale mai ample. De exemplu, în cadrul POIM, datele din monitorizarea proiectelor de tratare a deșeurilor sunt utilizate de autoritățile române în aplicarea unui nou cadru legislativ privind economia circulară⁴⁴, în timp ce anumite date de monitorizare a POR sunt incluse în planificarea dezvoltării regionale. Există, de asemenea, dovezi ale utilizării informațiilor de monitorizare cu efect pozitiv în proiectarea/elaborarea altor politici publice, cum ar fi datele POCA pentru Strategia pentru consolidarea administrației publice, precum și date de la POC în strategiile naționale de cercetare și cele privind agenda digitală (Caseta 9). Totuși, acestea rămân cazuri izolate de legătură pozitivă între monitorizarea FESI și alte politici naționale - există puține mecanisme formale instituite în acest sens.

Caseta 9: Studiu de caz: M&E investițiilor FESI în digitalizare

Investițiile finanțate de FESI pentru digitalizare au loc în mod complementar în cadrul diferitelor programe operaționale, sub umbrela Strategiei naționale privind agenda digitală.⁴⁵

- POC este principală sursă de finanțare pentru investiții în digitalizare, vizând următoarele domenii cheie pentru dezvoltarea TIC: (i) e-guvernare, interoperabilitate, securitate informatică, cloud computing, și social media; (ii) TIC în educație, incluziune, sănătate și cultură; (iii) comerțul electronic, inovație în TIC; și (iv) infrastructura de bandă largă și serviciile digitale. Investițiile relevante POC sunt sincronizate cu măsurile privind ocuparea forței de muncă și competențele din cadrul POCU și cu reducerea sarcinilor administrative pentru întreprinderi din cadrul POCA, precum și cu investițiile în infrastructură din cadrul Programului național de dezvoltare rurală (PNDR).
- Toate aceste investiții sunt realizate sub umbrela Strategiei naționale privind agenda digitală (SNAD), care are ca scop reducerea decalajelor semnificative în comparație cu obiectivele UE pentru serviciile de e-guvernare, utilizarea pe scară largă a internetului și alfabetizarea digitală, precum și integrarea soluțiilor TIC în domenii precum educația, sănătatea și cultura. Strategia are un domeniu de aplicare mult mai larg și depășește intervențiile FESI.

⁴⁴ GEO 74/2018

⁴⁵ [Digital Agenda for Romania 2020 – MCSI \(gov.ro\)](https://www.gov.ro/ro/Documente/Agenda-Digitala-2020)

Investițiile FESI în digitalizare sunt monitorizate în mod integrat în contextul Obiectivului Tematic 2.

- La nivelul Acordului de Parteneriat, Subcomitetul Tematic (ST) pentru Infrastructură este principala structură responsabilă de monitorizarea progresului axei prioritare relevante a POC, în timp ce alte trei subcomitete contribuie, de asemenea, la monitorizarea investițiilor în digitalizare: ST Competitivitate și Dezvoltare Locală, ST Capital Uman și ST Capacitate Administrativă.
- SNAD este monitorizat conform unui manual specific.⁴⁶ Indicatorii de context, cum ar fi accesul populației la TIC, sunt monitorizați anual⁴⁷, dar nu există ținte/obiective naționale stabilite în contextul Strategiei Europa 2020. MIPE nu este considerat o sursă directă de date pentru indicatori. În schimb, sunt responsabile Institutul Național de Statistică, Eurostat și ministerele de resort relevante.

Atât SNAD, cât și PO, au acoperire națională, dar doar câțiva indicatori sunt comuni.

- În general, SNAD are un număr mai mare de indicatori pentru fiecare temă, în unanimitate cu acoperire națională. O serie de indicatori POC au acoperire națională, cum ar fi 3S8 acoperire/disponibilitate în bandă largă NGA, dar majoritatea monitorizează doar realizările și rezultatele proiectelor sprijinite.
- Chiar dacă nu utilizează aceiași indicatori, datele de progres al PO sunt utilizate pentru a informa SNAD. Părțile interesate recunosc⁴⁸ în acest sens schimburile de informații dintre OI POC (OI PSI) și ADR. Schimbul de informații nu implică AM POC sau MIPE. Alte PO nu informează ADR despre progresele înregistrate în intervențiile legate de digitalizare, însă ministerele de resort fac acest lucru, incluzând și progresele realizate prin implementarea programelor UE.

Investițiile FESI în digitalizare sunt evaluate atât la nivel de AP, cât și la nivel de PO.

- Ca temă transversală a investițiilor FESI, digitalizarea este inclusă doar în planul de evaluare al Acordului de Parteneriat⁴⁹, ca parte a Temei de Evaluare B2. Contribuția FESI la obiectivele tematice și, în cadrul temei de evaluare D1. Complementaritatea și mecanismele de coordonare ale FESI. În cadrul POC, POCA și POCU sunt urmărite evaluări mai țintite.

116. Lipsa de interacțiune între monitorizarea PO și strategiile naționale este o oportunitate ratată majoră. Un exemplu relevant în acest sens este lipsa legăturii dintre monitorizarea POCU și Strategiile naționale pentru incluziunea romilor, persoanelor cu dizabilități etc. Se pare că ministerele de resort relevante, autoritățile naționale și agențiile în cauză (în sectoarele ocupării forței de muncă, incluziunii sociale și educației) nu solicită informații esențiale de monitorizare din program, care ar putea fi relevante pentru aceste strategii. Nici Comitetul de Monitorizare al POCU – din care fac parte cele două ministere în cauză – nu pare să exercite influența necesară pentru a maximiza beneficiile monitorizării spre a servi acestor strategii naționale cheie. Acest caz indică o deficiență gravă a calității sistemului de monitorizare al României, care depășește cu mult sfera conformității.

Valoarea monitorizării în activitățile de comunicare

117. În general, utilizarea monitorizării pentru activitățile de comunicare pare să se limiteze la cerințele rezultate din reglementări. AM sunt obligate să publice pe website-urile lor un rezumat pentru cetățeni al fiecărui RAI, precum și actualizări periodice ale proiectelor contractate și ale evoluției financiare a programelor lor. Cu toate acestea, pentru multe PO, cele mai recente rezumate ale RAI publicate până acum sunt din 2018. În plus, nu toate informațiile de monitorizare publicate sunt într-un format ușor de procesat/analizat, cu excepția informațiilor despre PO publicate pe data.gov.ro.

⁴⁶ [Manual Monitorizare Evaluare v2.0-BM.pdf \(gov.ro\)](#)

⁴⁷ [MFE 2014–2020—Acord parteneriat \(fonduri-ue.ro\)](#)

⁴⁸ Interviu cu OI PSI

⁴⁹ [RO Plan de evaluare AP \(fonduri-ue.ro\)](#)

118. Nu există alte cerințe pentru a se publica date sau informații provenite din monitorizare. AM publică procesele verbale și deciziile ședințelor CM (cu excepția programelor CTE), însă acestea nu sunt, în general, transmise într-un format ușor de urmărit sau structurat. De obicei, sunt menționate doar datele deciziilor, mai degrabă decât subiectul, necesitând o căutare laborioasă din partea persoanelor din afara contextului unui anumit PO, interesate de anumit subiect.

119. Comunicarea este considerată, în general, ca fiind responsabilitatea AM, însă modul în care se realizează este suboptimal. Website-urile PO adoptă formate diferite și informațiile actualizate nu sunt întotdeauna ușor de găsit. În cazul majorității OI, se observă o mai slabă asumare a proceselor de comunicare pentru a face publice rezultatele PO. Dintre acestea, OI POR au, în general, o abordare de comunicare mai activă, deși și aici există diferențe între regiuni. ADR Centru, de exemplu, publică un catalog al oportunităților de finanțare, în funcție de tipul beneficiarilor potențiali.

120. Participanții la interviuri la nivel de AP din MIPE au declarat că s-ar putea face mult mai mult pentru a comunica informații privind realizările PO, pe baza rezultatelor monitorizării, într-un mod mai dinamic. Aceștia au considerat că, de exemplu, comunicarea rezultatelor pe înțelesul publicului larg ar putea fi mai sistematică și ar putea explora posibilitățile diferitelor media, cum ar fi televiziunea și filmul. S-a afirmat că obligația de a trimite periodic CE informații de monitorizare pentru a fi utilizate în cadrul [Platformei de date deschise a DG Regio](#) a avut un efect pozitiv asupra sistemului de monitorizare a FESI din România, chiar dacă uneori în cadrul sistemului CE însuși există întârzieri în actualizarea tuturor informațiilor relevante.

2.2.6. Testele cheie ale sistemului de monitorizare – auditurile CE și analiza performanței

Misiunile de audit ale CE la trei PO

121. Cercetările documentare au arătat cazurile în care misiunile de audit ale CE au identificat deficiențe în conformitatea sistemelor de monitorizare ale POIM și POC în 2019. Aceste misiuni de audit s-au concentrat pe RAI POIM și POC pregătite pentru 2017, evidențiind pentru ambele PO cazuri de:

- selecție/definiție incorectă a anumitor indicatori de performanță;
- raportare inexactă a indicatorilor de performanță, cu impact asupra cadrului de performanță;
- pistă de audit insuficientă la colectarea datelor referitoare la indicatorii pentru RAI;
- în mod specific pentru POIM, au fost identificate deficiențe în monitorizarea proiectelor etapizate din 2007-2013, pentru care valorile obținute din programarea anterioară au fost raportate pentru perioada curentă, precum și cazuri de raportare a infrastructurii finalizate doar parțial ca fiind finalizată complet. Supravegherea insuficientă de către AM a raportării efectuate de OI Transport a fost, de asemenea, remarcată ca un neajuns;
- în plus, au fost identificate deficiențe în cazul POC în ceea ce privește lipsa informațiilor minime care trebuie stocate în MySMIS și insuficienta diferențiere a datelor de monitorizare între regiunile mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate.

122. O misiune de audit anterioară a CE privind POAD în 2018 a identificat, de asemenea, deficiențe în sistemul de monitorizare a PO, printre care:

- verificările și controalele la fața locului nu sunt pe deplin eficace și/sau nu sunt aplicate consecvent;
- absența controalelor privind calitatea și credibilitatea datelor raportate în RAI;
- întârzieri în completarea tuturor celorlalte funcționalități ale sistemului informatic SMIS 2014;
- personal insuficient în AM POAD, având în vedere suprapunerea responsabilităților cu monitorizarea POCU.

123. Utilizând scara CE a categoriilor auditului de sistem, auditorii CE au evaluat constatările lor în raport cu cele de mai sus, în unele cazuri ca fiind Categoria 2 „funcționează, dar sunt necesare unele îmbunătățiri” și Categoria 4 „în esență, nu funcționează”, în cazurile cele mai grave. Acestea din urmă au inclus AM POIM AP 1-2, unde sarcinile de implementare sunt delegate OI Transport (printre cele mai mari alocări FESI din toate PO din România), precum și întreaga parte auditată a sistemului de management și control al POC.

124. Fiind un test al performanței sistemului de monitorizare, gravitatea constatărilor auditului CE ridică probleme serioase. Cu toate acestea, interviurile cu factorii interesați instituționali au indicat că aproape toate problemele identificate au fost rezolvate ulterior printr-o serie de măsuri corective aplicate de AM/OI în fiecare caz. Din interviuri s-a ajuns la un consens cu privire la faptul că sistemele de monitorizare pentru toate PO examinate îndeplinesc în prezent cerințele de reglementare de bază ale UE (și pe cele naționale). RAI se pregătesc pentru fiecare PO, sunt avizate de CM și se depun la timp la Comisia Europeană; la fel și certificările cheltuielilor.

Procesul de evaluare a performanței

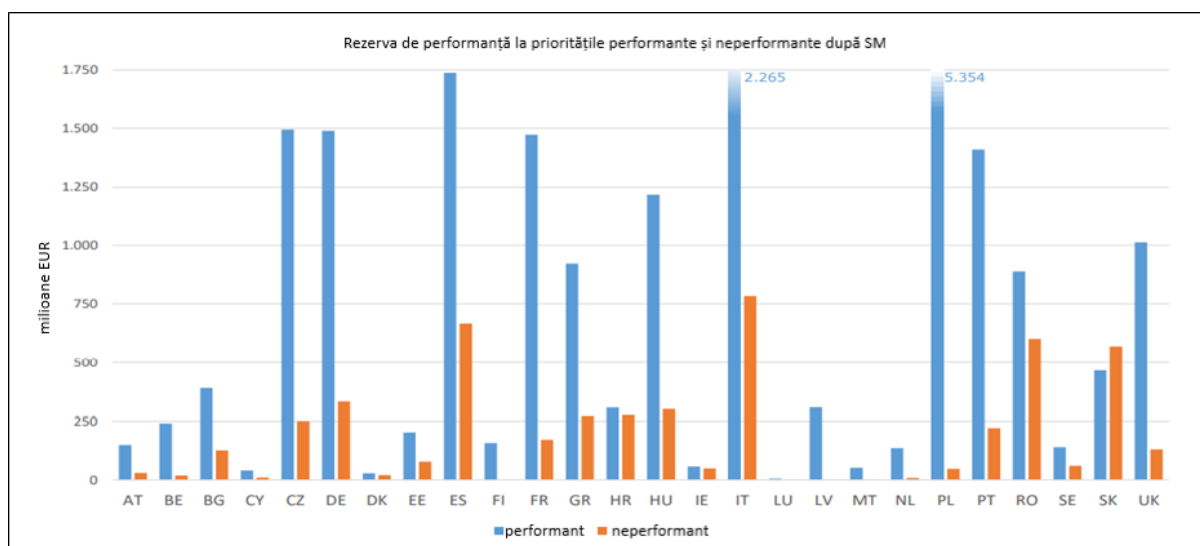
125. Analiza performanței din 2019⁵⁰ a reprezentat un test important al sistemului de monitorizare a FESI din România în toate PO. Obiectivul acesteia a fost acela de a examina progresele înregistrate în implementarea PO la jumătatea perioadei de programare, în conformitate cu planificarea inițială, și de a efectua ajustări prin măsuri corective, dacă este necesar. În acest context, analiza a oferit posibilitatea de a evalua dacă PO au fost în mod realist în măsură să își atingă obiectivele și să reducă la minimum riscul de dezangajare.

126. În România, analiza performanței a identificat o proporție ridicată de PI cu performanțe slabe și, în consecință, a fost necesară realocarea de resurse substanțiale către PI cu performanțe mai bune. Din cele 51 de PI incluse în Cadrul de Performanță al României, 34 nu și-au îndeplinit obiectivele de etapă pentru 2019⁵¹. Printre motive se numără demararea cu întârziere a implementării (inclusiv în contextul îndeplinirii cu întârziere a condiționalităților ex-ante), dificultățile în instituirea măsurilor necesare pentru anumite intervenții (de exemplu, proiecte integrate în cadrul intervențiilor POCU, DLRC, finanțate în comun de POCU și POR etc.) sau durata lungă de implementare a proiectelor de infrastructură. Prin urmare, România a realocat una dintre cele mai mari sume din rezerva de performanță dintre toate statelor membre – atât în termeni absoluți, cât și relativi – către PI mai performante, conform CE (Figura 19). Din cele 34 PI care nu și-au îndeplinit obiectivele de etapă, 19 au fost modificate – 12 FEDR, 6 FSE și 1 FC.

⁵⁰ Procesul de analiză a performanței - conform descrierii din Secțiunea 2.1.2 (Art.21 RDC 2014-2020)

⁵¹ [V1 RAPORT PROGRES 2019 publicare.pdf \(fonduri-ue.ro\)](#)

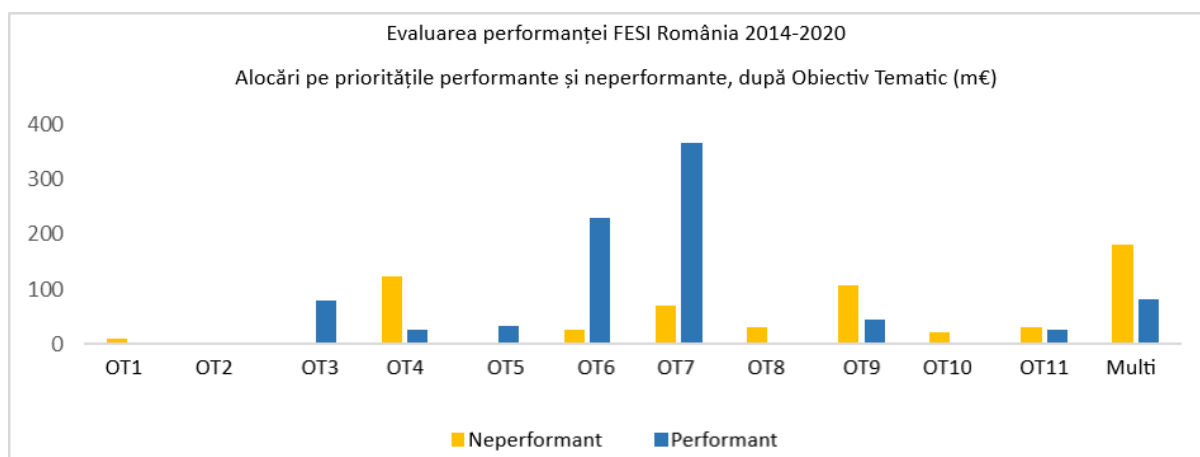
Figura 19: Rezerva de performanță în prioritățile performante și neperformante pe stat membru



Sursa: [2_pr_results.pdf \(europa.eu\)](#)

127. Deși constatările analizei performanței nu au fost pozitive pentru România în ansamblu, se poate spune cel puțin că sistemul de monitorizare în sine a permis ca exercițiul să aibă loc prin identificarea cu precizie a PI cu performanțe slabe și bune, în ansamblu (Figura 20). Modificările PO care au avut loc ulterior au fost necesare pentru a fi evitate dezangajările. O excepție importantă a fost însă POC. Din cauza constatărilor de audit ale CE privind sistemul de monitorizare și a datelor de monitorizare menționate anterior, CE a trimis o scrisoare de pre-suspendare a plăților către AM, astfel încât POC nu a putut fi supus procesului de evaluare a performanței. Participanții la interviuri din MIPE au considerat că analiza performanței ar fi fost mai utilă dacă ar fi fost amânată un an, din cauza începutului tardiv al programelor operaționale și pentru a permite o mai mare concentrare asupra rezultatelor decât asupra aspectelor de absorbție.

Figura 20: Evaluarea Performanțelor FESI în România 2014–2020



Sursa: [2_pr_results.pdf \(europa.eu\)](#)

2.3. Analiza punctelor forte și a punctelor slabe ale sistemului de monitorizare

128. Analiza combinată a diferitelor elemente ale evaluării – în special compararea rezultatelor interviurilor și sondajelor cu dovezile obținute în urma auditurilor CE și a analizei performanței –

oferă o imagine echilibrată a punctelor forte și a punctelor slabe ale sistemului de monitorizare a FESI din România în ansamblu.

2.3.1 Principalele puncte forte ale sistemului de monitorizare

129. Un punct forte al sistemului de monitorizare îl reprezintă conformitatea sa globală cu reglementările. Cadrul instituțional și procedural este acreditat oficial în conformitate cu reglementările UE și face obiectul controalelor Autorității de Audit. Delegarea sarcinilor de monitorizare de la AM la OI funcționează, în general, fără probleme, în conformitate cu procedurile stabilite. În cazul în care structurile OI și SC sunt situate în teritoriu, apropierea mai mare de solicitanți și beneficiari pare să aibă o valoare operațională ridicată pentru monitorizare. Cu toate acestea, sistemul nu este complet lipsit de deficiențe din punctul de vedere al conformității. Auditurile CE au evidențiat un exemplu de control al activităților OI de către AM nu tocmai perfect, precum și cazuri de erori de raportare, care reflectă neîndeplinirea cerințelor. Aceste deficiențe au fost rezolvate între timp, iar sistemul este mai puternic după expunerea la auditul CE. Conformitatea rămâne un punct pozitiv important al sistemului de monitorizare al României în ansamblu.

130. Experiența personalului AM/OI este un punct forte important acolo unde există, dar nu este uniformă în întregul sistem. Pentru anumite PO, personalul de monitorizare al AM și OI are peste 10 de ani de experiență în ceea ce privește instrumentele de tip FESI post-aderare. Acest lucru este valabil în special în cazul instituțiilor cu o fluctuație scăzută a personalului, cum ar fi cele care găzduiesc AM/OI pentru programele POR și CTE și OI ale POIM. Acesta este un atu important, dar dezbăluie și o slăbiciune, deoarece situația nu este aceeași în întregul sistem. În cazurile în care au fost instituite noi OI și/sau au existat modificări substanțiale în domeniile de investiții acoperite de PO (de exemplu, POC, POCU), se pot observa exemple de experiență redusă. MIPE în sine, care a devenit AM pentru prima dată în 2014 pentru 4 PO, are o fluctuație destul de mare a personalului, pentru un minister.

131. Pot fi identificate unele cazuri de bune practici, printre care Ghidurile Indicatorilor elaborate pentru mai multe PO (POIM, POR, POCU, POC, POCA, POAT), care reprezintă pentru personalul AM/OI și al beneficiarilor, deopotrivă, un prim pas esențial în înțelegerea cerințelor de monitorizare a programelor operaționale. Ghidurile Indicatorilor au fost, de asemenea, utile în promovarea unei înțelegeri a logicii de intervenție a PO, pe care se bazează întregul sistem de gestionare a datelor de monitorizare. Rezultatul auditurilor CE sugerează că nu toți actorii relevanți au înțeles pe deplin conținutul ghidurilor, după cum a fost confirmat de persoanele intervievate din cadrul MIPE. Cu toate acestea, aceste ghiduri oferă o bază bună pentru o interpretare unitară a indicatorilor PO și trebuie clasificate ca punct forte. Pentru rezultate mai bune, aceste ghiduri ar trebui actualizate periodic pe baza experienței dobândite din cazurile specifice și ar trebui să facă obiectul unei instruirii detaliate și sistematice a tuturor actorilor cheie și a sistemului de monitorizare pentru fiecare PO.

132. S-au înregistrat rate înalte de satisfacție a beneficiarilor privind atenția și sprijinul primit de la personalul AM/OI pentru a-i ghida prin procese de monitorizare adesea complexe. Acest lucru a fost valabil pentru multe PO, personalul OI POR, AM POCA și structuri CTE primind aprecieri deosebite pentru interacțiunile față în față sau prin telefon și pentru instruirea furnizată beneficiarilor. Prin proceduri și orientări mai clare, această nevoie de contact apropiat ar putea fi redusă. Cu toate acestea, apropierea umană nu ar trebui subestimată atunci când aceasta duce atât de vizibil la creșterea încrederii beneficiarilor, la o înțelegere mai rapidă de către aceștia a îndatoririlor lor și, la rândul său, la un sistem de monitorizare mai eficient.

133. Programele CTE se remarcă, în general, ca exemple pozitive, cu o standardizare ridicată în procedurile de monitorizare a proiectelor și cu sistemul eMS funcțional, ușor de utilizat. Procesul de gestionare a riscurilor integrat în procedura de monitorizare a proiectelor CTE reprezintă o bună practică ce ar putea fi eventual extinsă la programele operaționale naționale. În cadrul acestei

proceduri, Secretariatul Tehnic (Comun) completează un registru de risc pe baza unor criterii încă de la începutul perioadei de implementare a proiectului și îl actualizează cu fiecare raport de progres depus și fiecare misiune pe teren efectuată.

2.3.2 Principalele puncte slabe ale sistemului de monitorizare

134. O anumită lipsă de atenție în ceea ce privește rezultatele din partea membrilor CM și a altor factori de decizie indică faptul că practica orientării către rezultate rămâne slab dezvoltată în ansamblu. Acest aspect a depășit domeniul de aplicare al auditurilor CE, dar a apărut în mod repetat în timpul interviurilor cu factorii interesați instituționali din majoritatea programelor operaționale. Factorii de decizie par preocupați în principal de problemele de absorbție și nu solicită informații cu privire la rezultate. Deciziile privind modificările PO tind să nu fie determinate de rezultate, inclusiv de cele care au urmat analizei performanței, având ca obiectiv principal evitarea dezangajării. Într-o anumită măsură, aceasta ar putea fi o consecință a etapei reale de implementare în care se află programele, precum și a proporției relativ scăzute de proiecte mai mari din PO 2014–2020 care au ajuns până în prezent la finalizare. Este însă de așteptat ca această situație să se schimbe semnificativ în următorii trei ani.

135. Dificultățile legate de design-ul structurilor de raportare limitează eficacitatea sistemului de monitorizare. Este necesar ca proiectarea sistemului să se concentreze mai mult asupra obiectivelor de politică la nivel înalt și asupra legăturilor cu strategiile naționale. Participanții la primul focus-grup au menționat necesitatea unei mai bune legături cu macro-Agenda pentru 2030 și cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD), de exemplu.

136. Design-ul anumitor indicatori PO împiedică, de asemenea, orientarea eficientă spre rezultate. Pentru FEDR/FC, problema este legată în principal de indicatorii de rezultat care vizează schimbări în condițiile naționale la nivel macro (de exemplu, viteze pentru întreaga rețea rutieră TEN-T), mai degrabă decât efecte apropiate intervențiilor. În cazul FSE, este mai mult un caz de duplicare între indicatorii comuni și cei specifici, ceea ce duce la probleme de colectare a datelor.

137. Performanța SMIS în perioada 2014-2020 în ansamblu este identificată ca fiind un punct slab cheie, impunând sarcini substanțiale personalului AM/OI și beneficiarilor implicați în monitorizare. Acesta are o capacitate limitată de colectare a datelor, necesitând ca unele AM/OI să opereze sisteme paralele și să devieze timpul și atenția de la activități orientate mai mult spre rezultate. Lipsa de interoperabilitate cu alte baze de date naționale presupune o complexitate suplimentară, chiar și pentru sarcinile de monitorizare și raportare de bază. Se înțelege că evoluțiile mai recente din unele module SMIS au rezolvat multe probleme, dar au ajuns târziu pentru această perioadă de implementare. Anumite AM/OI care au dezvoltat sisteme paralele ca soluții sunt acum reticente în a le abandona și a reveni la SMIS în acest stadiu.

138. Alte deficiențe identificate evidențiază complexitatea proceselor și a procedurilor de colectare și gestionare a datelor, multe dintre acestea fiind legate și de sistemele informatice. Interviurile, sondajele și auditurile CE au identificat cazuri, în cadrul unor PO, de duplicare între monitorizarea financiară și fizică și cazuri de aparentă supra-verificare a unor elemente de importanță minoră, erorile apărând încă în principalele rapoarte de monitorizare, cum ar fi RAI. Astfel de probleme de eficiență au contribuit la suprasolicitarea personalului, la o precizie redusă a monitorizării și, în cele din urmă, au amenințat eficacitatea generală a sistemului.

139. Deși experiența tot mai mare a personalului de monitorizare AM/OI este evidentă, persistă unele lacune în ceea ce privește abilitățile și competențele cheie. În ciuda formării relevante furnizate personalului AM/OI în cursul perioadei de implementare, sunt evidente nevoile substanțiale de formare în domeniile-cheie, cum ar fi analiza datelor. De asemenea, lipsesc cunoștințe tehnice specifice pentru ofițerii de monitorizare care lucrează în număr tot mai mare de domenii specializate sprijinite de FESI (de exemplu: transfer tehnologic, energie din surse regenerabile).

2.3.3 Rezumatul punctelor forte și al punctelor slabe

Tabelul 7 prezintă un rezumat al principalelor puncte forte și puncte slabe ale sistemului de monitorizare.

Tabelul 7: Sistemul de monitorizare FESI din România 2014–2020, evaluare generală

Puncte forte	Puncte slabe
<ul style="list-style-type: none"> - Conformitatea cu reglementările în întregul sistem - Grupurile de lucru la nivel de AP sunt un vehicul bun pentru schimbul de idei/practici 	<ul style="list-style-type: none"> - Accentul pus pe conformitate și absorbție riscă mai puțină orientare spre rezultate în sistem. - Lipsa unei coordonări puternice în ansamblu — lipsa coordonării între CTE și activitățile principale
<ul style="list-style-type: none"> - Cadrul cuprinzător al indicatorilor comuni și specifici utilizați — finalizarea analizei performanței ca test al sistemului - Monitorizarea internă atentă a etapelor de implementare (contractare, achiziții, autorizații etc., după caz) dincolo de cadrul formal al indicatorilor - Ghiduri ale beneficiarilor privind indicatorii pentru majoritatea PO (POIM, POR, POCU, POC, POCA, POAT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Limite în înțelegerea utilizării anumitor indicatori — în ciuda orientărilor furnizate - Lipsa complementarității dintre PO, determinată de rezultate - Indicatorii specifici de rezultate utilizați în anumite PO nu sunt întotdeauna capabili să capteze efecte suficient de apropiate de intervenții (POIM) sau de segmentele țintă (POC) - O oarecare duplicare între indicatorii comuni și cei specifici - Accent insuficient pe managementul/monitorizarea bazat/ă pe risc (cu excepția CTE)
<ul style="list-style-type: none"> - Sisteme IT specifice PO — de exemplu, POCUForm (parțial) și anumite aplicații OI POR au furnizat soluții practice înainte ca modulele SMIS să fie operaționale sau să răspundă nevoilor PO - Sistemul eMS pentru CTE (cu excepția ENI/IEV) un model de succes ușor de utilizat - Programatorii SMIS disponibili pentru rafinarea sistemului pentru anii 2021–2027 - Sprijin practic direct acordat beneficiarilor de către ofițerii AM/OI, în cazul majorității PO - Satisfacția generală a beneficiarilor față de sprijinul, orientările și formarea oferite de AM/OI 	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiențele din SMIS și sistemele informatice centrale aferente conduc la necesitatea introducerii unor sisteme paralele PO și a introducerii manuale a datelor etc., cu efecte negative asupra eficienței - Există în continuare unele procese de verificare a proiectelor care se suprapun/sunt excesive (în ciuda unor îmbunătățiri în cursul perioadei de implementare) - Complexitatea proceselor de raportare — lipsa unui format unitar pentru AM/OI în cadrul aceluiași fond - Utilizarea redusă a costurilor simplificate limitează potențialul de îmbunătățire a eficienței monitorizării
<ul style="list-style-type: none"> - O experiență din ce în ce mai mare a personalului implicat în monitorizare din AM, OI și a beneficiarilor - Personal pentru monitorizare considerat în general adecvat ca număr în AM/OI (dar cu excepții notabile) - Formare relevantă oferită personalului AM/OI (CTE și POR sunt exemple bune), deși sunt încă percepute unele lacune 	<ul style="list-style-type: none"> - Schimbările instituționale au condus la instabilitate în utilizarea eficientă a personalului - Volumul de muncă ridicat depășește frecvent capacitățile într-un număr mic de PO (POCU), ceea ce duce la procese de recrutare precipitată în anumite cazuri - Lipsa unei viziuni globale asupra nevoilor de formare și a furnizării de formare relevantă — competențe limitate de analiză a datelor în AM/OI și lacune în cunoștințele tehnice pentru domeniile specializate
<ul style="list-style-type: none"> - Unele îmbunătățiri recente în ceea ce privește performanța Comitetului de Monitorizare (POAT, POCA) — eficacitatea anumitor subcomitete (POIM, POCU) - Interacțiuni bune observate între unele PO și anumite strategii naționale (administrație publică, Agenda digitală) - Câteva exemple de comunicare/publicitate de succes bazate pe informațiile din monitorizare 	<ul style="list-style-type: none"> - În general, Comitetele de Monitorizare nu sunt orientate proactiv către rezultate — factorii de decizie par preocupați în prezent de absorbție și mai puțin interesați de rezultate - Schimb limitat de date între monitorizarea FESI și dezvoltarea mai amplă a politicilor naționale în anumite domenii-cheie (de exemplu, persoanele de etnie romă /cu dizabilități) - Lipsa de asumare a agendei de comunicare în anumite (în niciun caz în toate) AM/OI.

3. Sistemul de evaluare pentru FESI 2014-2020: Punctele forte și punctele slabe

3.1. Analiza cadrului juridic, instituțional și procedural al sistemului de evaluare

3.1.1. Prezentarea generală a sistemului de evaluare FESI

140. În contextul FESI, evaluarea se realizează separat de monitorizare, dar urmează aceeași structură de implementare pe mai multe niveluri. Pe baza cerințelor și orientărilor CE, autoritățile române au instituit un sistem cu două tipuri de Planuri de Evaluare – la nivelul Acordului de Parteneriat și, respectiv, pentru fiecare PO în parte. Funcția de evaluare la nivel de AP are un caracter orizontal și urmărește îmbunătățirea implementării per ansamblu a FESI. Această funcție revine Biroului Evaluare Programe (BEP) și abordează teme orizontale pentru toate PO, cum ar fi Europa 2020, PIB, șomaj, îndeplinirea Recomandărilor Specifice de Țară și corelarea cu obiectivele tematice ale UE, precum și aspecte esențiale relevante privind implementarea și coordonarea fondurilor. Evaluarea la nivelul PO se axează pe aspecte specifice legate de implementarea programelor și de impactul la nivel regional/sectorial sau de schimbările survenite la nivelul grupurilor vizate. La acest nivel, evaluarea ia în considerare mecanismele de implementare și aspectele orizontale privind implementarea fondurilor. Planurile de evaluare vizează nivelul macro (nivelul PO) și micro (la nivel de proiect) și abordează aspecte legate de obiectivele specifice ale programelor.

141. Evaluarea are o componentă participativă importantă. Există patru tipuri de organisme participative care sprijină funcția de evaluare: (i) Comitetele de Coordonare a Evaluării includ principalii factori interesați pe această temă și joacă un rol esențial în aprobarea rapoartelor; (ii) Comitetele Științifice sunt coordonate de MIPE și includ experți (persoane fizice și instituții) în domeniul vizat de evaluare și sprijină unitatea de evaluare în procesul de asigurare a calității; (iii) Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanței este menit să asigure o abordare comună în materie de M&E la nivelul tuturor PO; și (iv) Comitetul de Monitorizare al fiecărui PO este esențial pentru a asigura adoptarea recomandărilor la nivel operațional; acesta are rolul de a analiza evaluările, de a formula recomandări pentru AM și de a monitoriza acțiunile întreprinse de AM ca urmare a recomandărilor formulate.

3.1.2 Principalele cerințe ale UE

142. Regulamentele UE stabilesc rolul evaluărilor. În conformitate cu prevederile articolului 54 din RDC, evaluările trebuie să evalueze eficacitatea, eficiența și impactul PO și să contribuie la îmbunătățirea punerii în aplicare a acestora, furnizând informații cu privire la ce funcționează și ce nu și de ce. Reglementările existente stabilesc că una din funcțiile principale ale evaluării este identificarea impactului programului, respectiv a efectelor care pot fi atribuite în mod direct intervențiilor. Evaluarea poate analiza, de asemenea, eficacitatea mecanismelor utilizate, pentru a identifica opțiunile de îmbunătățire.

143. Evaluatorii trebuie să fie independenți din punct de vedere funcțional de autoritățile responsabile cu pregătirea și implementarea programului. CE oferă statelor membre orientări extinse cu privire la modul de structurare a funcției de evaluare și modul de realizare a evaluărilor, pentru a asigura independența și imparțialitatea constatărilor, asigurându-se, în același timp, că evaluatorii sunt familiarizați în mod adecvat cu intervențiile pe care le evaluează. CE consideră că cea mai bună practică este atribuirea evaluărilor experților externi sau unei organizații care nu este responsabilă de implementarea programului.

144. Evaluările ar trebui efectuate în conformitate cu un plan de evaluare care să reflecte nevoile specifice de evaluare ale PO în cauză. Conform recomandărilor CE, planurile de evaluare a PO pentru perioada 2014-2020 ar trebui să includă, de asemenea, evaluări ale impactului intervențiilor susținute în perioada de programare anterioară (2007-2013). Tipurile de evaluări prevăzute în cadrul de reglementare al UE 2014-2020 sunt următoarele:

- Evaluările ex ante (menite să îmbunătățească calitatea design-ului fiecărui PO) – responsabilitatea statului membru, rezultatele fiind integrate în PO.
- Evaluări efectuate pe parcursul implementării pentru a evalua eficacitatea, eficiența și impactul intervențiilor (responsabilitatea statului membru). Cel puțin o dată pe parcursul perioadei de programare, o evaluare ar trebui să analizeze modul în care sprijinul din partea FESI a contribuit la îndeplinirea obiectivelor pentru fiecare prioritate de investiții. Este încurajată realizarea de evaluări pentru toate PO din cadrul Acordului de Parteneriat.
- Evaluări ex post (realizate de CE sau de statul membru în strânsă colaborare cu CE).
- Evaluări ad-hoc – după necesități, de exemplu, evaluări care urmăresc analiza cauzelor pentru o performanță în raport cu țintele PO sau cele stabilite prin Cadrul de Performanță.

145. Evaluarea joacă un rol-cheie în sprijinirea procesului decizional, atât pentru implementare, cât și pentru conceperea intervențiilor viitoare. Ca atare, evaluarea ar trebui să faciliteze examinarea constatrilor de către autoritățile responsabile cu programarea și implementarea fondurilor. În acest scop, planurile de evaluare includ o strategie detaliată de comunicare și monitorizare a rezultatelor evaluării. Sunt avute în vedere trei grupuri țintă principale:

- Persoanele responsabile cu gestionarea și efectuarea evaluărilor, și anume evaluatorii, managerii evaluării, comitetele de evaluare și coordonare științifică, furnizorii de date.
- Utilizatorii evaluării: factorii de decizie politică și partenerii sociali care utilizează rezultatele evaluării, sprijinind procesul de formulare a politicilor publice informate; în acest sens, evaluările și acțiunile ulterioare ale acestora trebuie examinate de CM și transmise CE, de preferință în format electronic.
- Publicul larg, interesat de buna guvernare.

146. Principalele documente de orientare ale UE în domeniul evaluării oferă un sprijin valoros în planificarea și realizarea evaluărilor, în vederea asigurării unui nivel adecvat de calitate. Exemple de documente de orientare relevante includ: EVALSED: Ghidul Evaluării Dezvoltării Socio-Economice – Ghid de Evaluare⁵², Resurse EVALSED : Metodă și tehnici⁵³, document de orientare CE privind planurile de evaluare⁵⁴, conceptele și recomandările (revizuit 2018)⁵⁵, Ghid privind evaluarea ex ante⁵⁶, orientări privind termenii de referință pentru evaluările impactului⁵⁷, alte documente (de exemplu, Indicatorii de realizare și țintele acestora, Bune practici în selectarea și utilizarea indicatorilor de realizare etc.)⁵⁸ etc.

3.1.2 Cadrul instituțional al evaluării

⁵² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf

⁵³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

⁵⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf

⁵⁵ Concepte și recomandări de orientare ale CE – [guidance_monitoring_evaluation_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf) (Europa.eu)

⁵⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf

⁵⁷

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/guidance_tor_impact_evaluation_102_013.pdf

⁵⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/#2

147. Cadrul instituțional definit de România pentru evaluarea FESI în perioada 2014–2020 funcționează la nivelul AP și la nivelul diferitelor PO. Funcția de evaluare a AP se bazează pe trei piloni: Biroul Evaluare Programe (BEP), Comitetul de Coordonare a Evaluării (CCE) și Comitetul Științific de Evaluare. Împreună, acestea sunt responsabile de coordonarea și implementarea Planului de Evaluare al Acordului de Parteneriat, precum și de monitorizarea și promovarea calității activităților de evaluare pe parcursul întregului ciclu de evaluare.

148. Pentru PO sunt configurate unități de evaluare individuale sau comune. Pentru cele patru programe gestionate de MIPE (POCU, POC, POAT, POIM), funcția de evaluare revine BEP. Pentru POR și POCA, sunt stabilite unități de evaluare separate în cadrul structurilor AM PO găzduite de MDLPA. O altă unitate de evaluare, tot în MDLPA, este responsabilă pentru coordonarea evaluării tuturor programelor CTE. Aceasta reprezintă o schimbare de abordare comparativ cu perioada de programare anterioară (când unități de evaluare cu 1-2 persoane erau active la nivelul fiecărei AM), cu efecte potențiale asupra modului de planificare și eficacității evaluării, precum și în ceea ce privește asumarea și adoptarea rezultatelor evaluării.

149. BEP, stabilită în cadrul MIPE, urmărește asigurarea unui sistem național coordonat de evaluare, dezvoltarea capacității de evaluare la nivelul tuturor PO și planificarea și gestionarea evaluărilor AP. BEP face parte din Direcția Generală Programare și Coordonare Sistem din cadrul MIPE și îndeplinește funcția de evaluare pentru cele patru PO pentru care MIPE acționează ca AM (POIM, POC, POCU și POAT). BEP proiectează și coordonează implementarea planurilor de evaluare ale acestor PO. De asemenea, coordonează evaluările la nivel de AP, acoperind aspecte orizontale sau transversale, cum ar fi complementaritatea fondurilor, Acordul de parteneriat, aspectele legate de capacitate sau sarcina administrativă. Evaluarea ITI Delta Dunării este, de asemenea, prevăzută în contextul evaluărilor planificate pentru nivelul AP, ca parte a examinării complementarităților dintre fonduri și abordării integrate. Progresele înregistrate în îndeplinirea țintelor indicatorilor incluși în CP al PO sunt, de asemenea, evaluate în mod obișnuit pentru toate PO.

150. CCE sunt înființate pentru fiecare PO sau temă de evaluare a Acordului de Parteneriat. Acestea reunesc principalii actori – instituții publice sau parteneri economici și sociali – interesați de rezultatele unei anumite evaluări sau pe cei esențiali pentru realizarea evaluărilor planificate, cum ar fi furnizorii de date. Pentru cazul specific al CCE pentru Acordul de Parteneriat, au fost înființate cinci Comitete Tematice (câte unul pentru fiecare temă de evaluare), care sprijină BEP în asigurarea calității analizelor. Principalele responsabilități ale CCE includ:

- Verificarea faptului că evaluarea răspunde nevoilor de informare (prin revizuirea Termenilor de Referință propuși de Unitățile de Evaluare și a rapoartelor inițiale, de progres și de evaluare întocmite de evaluatori);
- Furnizarea informațiilor necesare pentru realizarea evaluărilor;
- Participarea la discutarea rezultatelor evaluării;
- Prezentarea punctelor de vedere privind claritatea rapoartelor.

151. CCE joacă un rol esențial în aprobarea rapoartelor de evaluare. De obicei, există două reuniuni ale CCE – una pentru inițierea acțiunii și una pentru analizarea și aprobarea raportului, dar ar putea fi organizate mai multe reuniuni, în funcție de tema evaluării și de necesități. CCE analizează recomandările formulate de evaluatori și decide care dintre recomandări ar trebui să fie puse în aplicare și responsabilitățile în acest sens. Ca atare, acesta acționează ca un forum pentru discutarea recomandărilor, dar stabilește, de asemenea, pașii de urmat pentru implementarea recomandărilor de către actorii în cauză (și anume, autoritățile care ar trebui să pună în aplicare recomandările respective). Recomandările selectate pentru implementare sunt, de asemenea, înregistrate într-un registru (electronic) special, pentru o monitorizare adecvată a implementării acestora. Astfel de registre sunt înființate la nivelul fiecărei AM și la nivelul MIPE (Direcția Analiză Programare), iar progresul în implementarea recomandărilor este revizuit trimestrial (de către AM sau, respectiv, de

către MIPE pentru recomandările care le revin) sau anual de către BEP pentru toate recomandările. Stadiul implementării recomandărilor este, de asemenea, prezentat în cadrul reuniunilor Comitetelor de Monitorizare/ CCMAP. În cadrul revizuirii anuale efectuate de către BEP, întârzierile de peste 6 luni în punerea în aplicare a recomandărilor sunt semnalate și re-evaluate în cadrul unei reuniuni dedicate a CCE. Se decide astfel dacă recomandarea este încă relevantă și, dacă este cazul, se analizează factorii care pot afecta implementarea cu succes a acesteia și măsurile necesare pentru implementare.

152. Comitetul Științific sprijină unitățile de evaluare și CCE pentru asigurarea calității evaluării în etapele esențiale. Responsabilitățile Comitetului includ revizuirea termenilor de referință pentru evaluările planificate în ceea ce privește fezabilitatea subiectelor propuse pentru evaluare („evaluabilitatea”) și abordarea planificată, validarea metodologiei propuse de evaluator și aprobarea diferitelor versiuni ale rapoartelor de evaluare. În acest sens, Comitetul Științific are un rol cheie în verificarea acurateții datelor utilizate în evaluări, a calității analizei și a obiectivității concluziilor. Contribuția mediului academic la procesul global reprezintă un câștig important adus de înființarea comitetelor științifice, cu potențiale beneficii în ceea ce privește calitatea generală a evaluărilor, dar și în ceea ce privește schimbul de informații.

153. Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanței (GLFEP) la nivel de AP joacă un rol esențial în coordonarea evaluărilor. Ca atare, obiectivul său este armonizarea diferitelor abordări și a elementelor directe în domeniul evaluării performanței – și anume, cadrul de performanță, indicatorii, statisticile, raportarea, gestiunea financiară, previziunile. De asemenea, analizează asigurarea coordonării, complementarității și sinergiei între diferitele PO, atât în ceea ce privește activitățile de evaluare, cât și prevederile planurilor de evaluare.

154. Alături de cadrul instituțional formal definit pentru evaluare, a fost creată rețeaua de evaluare – o comunitate profesională nereglementată, care are ca scop îmbunătățirea culturii evaluării și promovarea calității evaluării prin facilitarea schimbului de experiență între specialiști. Rețeaua de evaluare a fost constituită ca parte a asistenței tehnice în curs, urmând a fi definitivat cadrul de organizare și funcționare a acesteia. Activitatea sa este coordonată de GLFEP. Rețeaua de evaluare include manageri de evaluare și persoane cu roluri cheie în domeniu și își propune să promoveze calitatea în procesul de evaluare și dezvoltarea per ansamblu a culturii de evaluare. În prezent, rețeaua se bazează în mare măsură pe implicarea membrilor săi în sprijinirea activă a unei abordări colaborative pentru facilitarea învățării și consolidarea capacităților. În plus, rolul de coordonare al rețelei, angajamentul de a construi guvernanta și de a consolida capacitatea în acest domeniu nu au fost încă asumate. În timp ce aceste aspecte sunt esențiale pentru sustenabilitatea instituțională și financiară a rețelei, capacitatea BEP în acest sens este considerată insuficientă. Finanțarea rețelei este un alt aspect care, deși este rezolvat în prezent (întrucât rețeaua este finanțată prin proiectul AT), poate împiedica în mod semnificativ sustenabilitatea rețelei odată ce proiectul AT este finalizat.

155. În general, guvernanta sistemului de evaluare este considerată adecvată în ceea ce privește design-ul și participarea. Există suficiente elemente, instituționale și procedurale, pentru a permite un răspuns adecvat la noile evoluții și la nevoile identificate și pentru a facilita transparența și responsabilitatea. Unitățile de evaluare înființate au rolul de a se asigura că planurile de evaluare sunt puse în aplicare la nivelul PO și pentru AP. În mod similar, structurile de management, factorii interesați relevanți și comunitatea științifică sunt implicate în elaborarea și implementarea planurilor de evaluare pentru FESI. Aprecierea generală a rolului și a contribuției importante a BEP a fost evidentă în urma interviurilor realizate ca parte a procesului analitic. CCE și Comitetele Științifice completează cadrul instituțional existent pentru evaluarea FESI și creează valoare adăugată prin deschiderea procesului către factorii interesați externi și prin implicarea mediului academic. Directorul general pentru monitorizare și evaluare al MIPE a menționat utilitatea Comitetelor Științifice în analiza calității rapoartelor de evaluare, în special pentru managerii de evaluare;

acestea, fără a înlocui responsabilitățile managerilor de evaluare, oferă informații valoroase cu privire la aspecte specifice de politică sau probleme metodologice.

156. Mecanismul creat pentru monitorizarea implementării recomandărilor de evaluare ar putea fi îmbunătățit în continuare. În cadrul acestui mecanism, se stabilesc registre cu recomandări de evaluare care urmează să fie puse în aplicare la nivelul fiecărei AM și la nivelul MIPE. Progresele înregistrate în implementarea acestora sunt revizuite trimestrial de către fiecare AM/MIPE și anual de către BEP pentru toate recomandările. Stadiul implementării recomandărilor este, de asemenea, prezentat în fiecare CM pentru PO și, respectiv la nivelul CCMAP. Ca parte a analizei anuale efectuate de BEP, se semnalează întârzierile de peste 6 luni în punerea în aplicare a recomandărilor, stadiul implementării recomandărilor întârziate urmând să fie evaluat în cadrul unei reuniuni dedicate a CCE. AM responsabilă/ MIPE decide dacă recomandările în cauză sunt încă relevante și analizează eventualii factori perturbatori și pașii necesari pentru implementare, după cum se consideră adecvat. Totuși, cum se vede din rezultatele evaluării POAT din 2018, aceste proceduri sunt doar parțial puse în aplicare și nu este clar cum se realizează în practică monitorizarea recomandărilor. Evaluarea POAT constată astfel că interesul AM/OI pentru acest subiect este scăzut, din cauza lipsei culturii de evaluare și a abordării teoretice/abstracte a rapoartelor de evaluare⁵⁹. Așadar, în timp ce cadrul legislativ european și național actual și politica de evaluare a FESI oferă premisele necesare pentru sustenabilitate generală în procesul de evaluare, sustenabilitatea reală în domeniu poate fi obținută numai dacă sunt puse în aplicare în mod real recomandările formulate în procesul de evaluare.

157. O mai bună coordonare a procesului de evaluare la nivelul diferitelor PO poate duce la o utilizare optimizată a resurselor și la un impact sporit al fondurilor. Coordonarea între unitățile de evaluare pentru programele POR, POCA și CTE și BEP este realizată în prezent prin activități comune. Acestea includ participarea la CCE pentru evaluările MIPE relevante, la reuniunile grupului de lucru pentru evaluarea la nivel de AP, precum și la cursurile de formare legate de evaluare organizate de MIPE. Aceste mecanisme necesită în continuare îmbunătățiri în vederea creșterii eficacității coordonării. Acestea ar putea include realizarea de evaluări comune, schimb de date, analize comune și urmărirea recomandărilor etc. Coordonarea instituțiilor responsabile cu implementarea recomandărilor poate fi, de asemenea, benefică, împreună cu schimbul de informații relevante privind bunele practici sau privind constrângerile, dacă este cazul.

158. Cu toate acestea, performanța sistemului nu este întotdeauna optimă, indicând, eventual, necesitatea unor modificări la nivel instituțional. După cum se arată în Secțiunea 3.2 din prezentul raport, eficiența și eficacitatea proceselor de evaluare ar putea fi îmbunătățite în continuare. Așa cum rezultă din consultările realizate, abordarea centralizată a evaluării (și anume, o singură unitate de evaluare pentru mai multe PO) poate explica gradul redus de asumare și utilizare a rezultatelor evaluării. Implicarea într-o mai mare măsură a AM la procesul global, pornind de la identificarea nevoilor de evaluare și implementarea rezultatelor, este esențială în acest proces. Evaluările ar trebui să sprijine puternic procesul decizional, atât în ceea ce privește aspectele legate de programare, cât și cele legate de implementare. Prin urmare, înființarea de unități individuale de evaluare la nivel de PO, strâns legate de departamentele de programare ale fiecărei AM, ar putea aduce câștiguri importante în termeni de eficiență, cât și în ceea ce privește eficacitatea procesului per ansamblu.

3.1.3 Planurile de evaluare și procedurile de evaluare

159. Au fost definite proceduri de elaborare a planurilor de evaluare pentru fiecare program operațional important și pentru programele de cooperare transfrontalieră FEDR. MIPE a elaborat o procedură unitară pentru cele patru PO pentru care este AM, în timp ce pentru POR și POCA au fost

⁵⁹ Evaluarea POAT, 2018

elaborate proceduri individuale de către AM responsabile; Unitatea unică de Evaluare pentru programele de cooperare transfrontalieră IPA/IAP și FEDR a elaborat la rândul său o procedură unitară pentru programele CTE. Aceste proceduri permit un „proces participativ, cu implicarea partenerilor”, conform prevederilor reglementărilor UE în domeniu. Sunt descrise, de asemenea, modalitățile de diseminare a rezultatelor evaluării și de îmbunătățire a utilizării constatărilor, cum ar fi planurile de acțiune cu măsurile propuse pentru punerea în aplicare a recomandărilor de evaluare, precum și reuniunile anuale pentru discutarea progreselor.

160. Au fost elaborate Planuri de Evaluare⁶⁰ pentru fiecare program în parte, acestea cuprinzând toate temele relevante, inclusiv aspectele legate de implementare și impact. Planurile acoperă evaluări de impact pentru perioada 2014-2020, precum și pentru perioada 2007-2013. Pentru PO principale, sunt prevăzute două/trei runde de evaluări de impact pentru fiecare PI inclusă în PO 2014-2020, pentru a înțelege evoluția programului. Acoperirea evaluărilor, în termeni de priorități, este, de asemenea, cuprinzătoare, incluzând atât teme sectoriale, cât și teme orizontale; fără a preciza în mod direct temele pentru care trebuie efectuate evaluări ad-hoc, planurile lasă posibilitatea unor astfel de evaluări (o parte din loturile de evaluări includ o linie de buget în acest sens, utilizarea ei realizându-se în funcție de nevoile specifice identificate).

161. Planurile de Evaluare includ strategia de evaluare, principalele teme de evaluare și metodele recomandate, precum și aranjamentele privind implementarea planului. Obiectivul principal al planurilor de evaluare este sprijinirea unui proces decizional bazat pe dovezi. Se are în vedere sprijinirea procesului de pregătire a rapoartelor de progres care urmează să fie prezentate CE, inclusiv prezentarea concluziilor și constatărilor evaluărilor ca parte a acestor rapoarte. Planurile urmăresc, de asemenea, îmbunătățirea calității evaluărilor printr-o planificare adecvată, inclusiv prin identificarea nevoilor de date pentru evaluare și facilitarea planificării colectării datelor. Se are în vedere de asemenea asigurarea resurselor adecvate necesare finanțării evaluărilor și susținerea unui management adecvat evaluării. Pe baza conținutului PO, planul include o serie de teme de evaluare.

162. Planurile de Evaluare includ metodologia propusă pentru evaluările prevăzute. Metodologia are un caracter obligatoriu și, în unele cazuri, este foarte detaliată. Ori de câte ori este posibil, există o combinație de metode contrafactice cu cele bazate pe teorie. Analiza a arătat că cele mai riguroase cerințe metodologice se regăsesc în evaluările gestionate de BEP din MIPE. Termenii de referință (ToR) dezvoltați de MIPE sunt detaliați, precizând un minimum al metodelor de evaluare și subiectele care trebuie incluse în fiecare întrebare de evaluare. Pe de altă parte, MDLPA este mai flexibil în planurile sale de evaluare pentru POR, POCA și IPA/PAP și CTE FEDR, propunând doar metode care pot fi utilizate și lăsând în sarcina evaluatorilor să elaboreze matricele de evaluare.

163. Pe lângă orientările detaliate de la nivelul UE privind abordarea metodologică a evaluării, România a emis orientări naționale specifice în ceea ce privește planificarea evaluării. Principalele elemente în acest sens includ planurile de evaluare ale PO (care oferă orientări pentru viitorii contractanți cu privire la metodologia de evaluare, la aranjamentele de evaluare și de aprobare a rapoartelor de evaluare, precum și privind modul de diseminare a rezultatelor evaluării) și Procedura de evaluare a Acordului de Parteneriat și a programelor operaționale care intră sub responsabilitatea MIPE (MIPE, mai 2018).

164. Datele pentru evaluări sunt colectate din sistemele electronice, din statisticile naționale și din alte surse. SMIS, eMS și alte instrumente specifice PO furnizează principalele date pentru evaluări. Cu toate acestea, evaluatorii au raportat probleme atât în ceea ce privește accesul, cât și calitatea datelor. Alte date sunt colectate de evaluatorii independenți în timpul exercițiului de

⁶⁰ Programele de cooperare transfrontalieră ENI/IEV reprezintă o excepție, deoarece evaluarea este efectuată de Comisia Europeană.

evaluare, utilizând diferite metode. După cum se arată mai jos, acest lucru se poate traduce într-un exercițiu destul de împovărător, cu efecte atât asupra eficienței, cât și asupra eficacității evaluării.

165. Cadrul procedural este, în general, funcțional și este merit să asigure calitatea procesului de evaluare. Aprecierea generală a rolului și a contribuției importante a BEP din MIPE a fost evidentă în urma interviurilor efectuate în cadrul procesului analitic. Conform celei mai recente analize inter-pares (din luna februarie 2021) realizate de serviciul de Helpdesk al CE, care sprijină atât DG REGIO, cât și DG EMPL, evaluările de impact aferente perioadei 2007-2013 au reprezentat demersuri semnificative în înțelegerea impactului intervențiilor, prin utilizarea de metode avansate în majoritatea cazurilor, inclusiv a metodelor contrafactice pentru o parte dintre evaluări⁶¹. Deși o astfel de abordare asigură respectarea unor standarde minime în cadrul evaluărilor, acestea pot, de asemenea, suprima contribuțiile valoroase de pe piață.

3.2. Analiza performanței sistemului de evaluare

3.2.1. Progresele înregistrate în implementarea Planurilor de Evaluare

166. Implementarea majorității planurilor de evaluare pentru perioada 2014-2020 este întârziată în mare parte din cauza achizițiilor publice, a reorganizărilor instituționale și/sau a modificărilor specificațiilor de expertiză necesare pentru participarea la licitații. Cu toate acestea, au fost finalizate aproape toate evaluările referitoare la perioada 2007-2013. Dintre cele 48 de evaluări publicate de la începutul anului 2015, 24 se referă la perioada 2007-2013, dintre care 20 sunt evaluări ale impactului. În ceea ce privește perioada de programare 2014-2020, majoritatea temelor de evaluare incluse în planurile dedicate POAT, POCU, POIM, POCA, POR și CTE au fost abordate în cele 24 evaluări efectuate. Evaluările au fost efectuate la nivelul AP, analizând aspecte orizontale și de coordonare pentru toate fondurile. Coerența și relevanța evaluărilor la nivel de PO sunt influențate de maturitatea în general scăzută a portofoliului de proiecte. De exemplu, în cazul POR 2014-2020, primul set de evaluări menite să măsoare impactul a trebuit să se concentreze în schimb asupra aspectelor legate de implementare, din cauza progreselor lente sau a naturii investițiilor care trebuiau acoperite (și anume, infrastructura, pentru care impactul poate fi evaluat ulterior în cadrul procesului). În ceea ce privește distribuția după fond, doar șase dintre acestea se află în programele finanțate de FSE sau ILMT, celelalte 23 privind programele operaționale din cadrul FEDR și/sau ale Fondului de Coeziune, cum se arată în Tabelul 8.

Tabelul 8: Evaluări realizate, în funcție de tip, fond și perioada de programare

Orientare spre impact (I)*	17	2	1	20	2	1	0	3	0	0	0	0	23
Orientare spre proces/implementare și/sau monitorizare/progrese (P+M)	0	4	0	4	18	5	0	23	0	0	0	0	27
Total	17	6	1	24	20	6	0	26	0	0	0	0	40

⁶¹ Serviciul de asistență/ Helpdesk pentru evaluare al CE 2014-2020 (2020CE16BAT061, Rezumatul raportului întâlnirii online, România, 26 februarie 2021.

Sursa: date actualizate, Serviciul de asistență/Helpdesk pentru evaluare al CE ⁶²

**Deși evaluările în cadrul POR sunt destinate să fie orientate spre impact, lipsa datelor relevante a condus la clasificarea acestora ca fiind „orientate către proces/implementare și monitorizare”*

167. Progresele variază în funcție de PO, iar POR are cele mai multe evaluări finalizate pentru perioada curentă. În septembrie 2020, POR beneficia deja de 18 evaluări finalizate. Acest lucru se poate datora condițiilor definite pentru evaluare în cadrul acestui PO, și anume, un contractant pentru fiecare exercițiu de evaluare care acoperă toate temele relevante, precum și abordării metodologice mai puțin rigide. Pentru celelalte PO finanțate din FEDR/FC, au existat întârzieri deosebit de mari în ceea ce privește contractarea evaluărilor în domeniul tematic „tehnice” extrem de importante pentru perioada 2014-2020, cum ar fi intervențiile POIM în domeniul energiei, precum și pentru POC în general, pentru care nu există încă evaluări apropiate de finalizare. Pentru FSE/ILMT, cele patru evaluări finalizate pentru perioada 2014-2020 includ evaluarea intervențiilor NEET în cadrul POCU, dar și trei evaluări privind POCA. Evaluările intervențiilor pentru NEET au fost ad-hoc. Evaluarea din cadrul POCA corespunde celor trei OS ale acestui PO. Alte două evaluări sunt în curs de desfășurare în cadrul POCU, pentru intervențiile în domeniul incluziunii sociale și al asistenței tehnice.

168. BEP beneficiază de sprijin⁶³ pentru dezvoltarea capacităților în domeniul evaluării. Contractul încheiat în acest sens finanțează înființarea și funcționarea rețelei de evaluare, precum și alte activități relevante de dezvoltare a capacității personalului cu responsabilități în domeniul evaluării (de exemplu, formare, evaluarea nevoilor etc.). De asemenea, contractul a inclus un exercițiu de testare, care a analizat completitudinea și acuratețea seturilor de date administrative necesare pentru evaluările POCA, POAD, POR, POAT, POC, POIM, POCU 2014–2020 și POSDRU 2007–2013. Rezultatele testelor au fost comunicate AM implicate pentru a corecta erorile și au fost prezentate în ateliere de lucru. Contractul a fost utilizat și pentru sprijinirea unei evaluări realizată intern, de către BEP, a Inițiativei Locuri de Muncă pentru Tineri și pentru evaluarea guvernantei mecanismului ITI pentru Delta Dunării (evaluare realizată de asemenea intern).

169. De asemenea, s-a acordat asistență privind modul de accesare a serviciilor de consultanță pentru stabilirea sistemului de evaluare și a sistemului de indicatori pentru perioada post 2020. Au fost mobilizate Comitetele Științifice conexe programelor POCU Educație, POIM Transport și POCU, și au fost elaborate rapoarte științifice asupra calității evaluării sau a rapoartelor de evaluare pentru evaluările în curs pentru POCU Ocuparea Forței de Muncă, POAT și POIM Mediu. Aceste rapoarte a avut în vedere creșterea rigorii științifice a exercițiilor de evaluare.

3.2.2. Eficiența proceselor de evaluare

170. Rapoartele de evaluare nu au adesea calitatea necesară, sunt prea lungi și nu se concentrează pe soluții de acțiune. Lipsa utilității operaționale a rapoartelor de evaluare a fost identificată în mod repetat ca fiind o problemă de către factorii interesați instituționali în timpul interviurilor, adesea din cauza lungimii excesive a rapoartelor și a recomandărilor prea generale. O evaluare recentă a POAT, de exemplu, are o lungime de 900 de pagini. În timp ce unii factori interesați ai POIM au remarcat că evaluarea efectuată în cadrul intervențiilor în domeniul transporturilor din 2014-2020 a contribuit la o mai bună aliniere la proiectele prioritare definite de Master Planul General de Transport, cei mai mulți au subliniat faptul că rezultatele evaluării au ajuns prea târziu (spre sfârșitul perioadei de implementare a PO). AM POCA a observat că, în afară de faptul că au sosit prea târziu, recomandările furnizate în rapoartele de evaluare sunt percepute ca

⁶² Serviciul de asistență/Helpdesk pentru evaluare al CE 2014-2020 (2019CE16BAT044), „Evaluările programelor politicii de coeziune publicate în perioada 2014-2020”

⁶³ ERNST&YOUNG SRL, QURES Quality Research and Support SRL și Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), GREENSOFT (subcontractant).

fiind foarte generale, iar lipsa lor de specificitate și noutate împiedică punerea lor în aplicare. Recomandările pentru POCA nu au fost considerate utile (de exemplu, recomandarea de a lansa noi apeluri). Aceeași situație a fost întâlnită și în evaluările programelor CTE, deoarece sunt unele recomandări pentru următoarea perioadă de programare.

171. Calitatea documentației de atribuire a contractelor prin proceduri de achiziții publice se îmbunătățește gradual, cu sprijinul serviciului Helpdesk pentru Evaluare al CE. Două evaluări ale impactului intervențiilor în domeniul ocupării forței de muncă și educației susținute prin POSDRU 2007 -2013 au fost analizate *inter pares* la cererea BEP din cadrul MIPE, cu sprijinul serviciului Helpdesk al CE. Experții externi implicați au apreciat calitatea documentației de atribuire. Cu toate acestea, în ceea ce privește eficiența, aceștia au considerat că specificațiile definite acoperă prea multe teme (de exemplu, formarea profesională continuă, cultura antreprenorială, capacitatea ANOFM, măsurile active de ocupare a forței de muncă, etc) și au recomandat împărțirea în contracte separate, mai mici, precum și rapoarte mai scurte (maxim 150 pagini). De asemenea, aceștia au considerat că metodologiile orientative prezentate în ToR sunt prea detaliate, lăsând spațiu limitat ofertanților să își prezinte propria perspectivă. O altă analiză *inter pares* realizată de serviciul de Helpdesk al CE în februarie 2021, cu accent asupra evaluării intervențiilor în domeniul cercetării, dezvoltării și inovării sprijinite prin POC 2014-2020, menționează o serie de îmbunătățiri ale documentației de atribuire, pe palierele menționate. Experții CE consideră într-adevăr că documentațiile analizate oferă suficientă flexibilitate contractorilor pentru a detalia propria abordare. Totodată, se consideră că ar putea fi furnizate mai multe detalii cu privire la datele disponibile și necesarul de date suplimentare, fiind totodată necesară o mai mare claritate cu privire la legăturile cauzale cheie care trebuie verificate/ testate, alături de o estimare a dificultății asociate unei astfel de sarcini, în contextul datelor disponibile⁶⁴.

172. Criteriile de selecție au fost considerate uneori prea restrictive sau insuficient adaptate la domeniul de aplicare al evaluărilor⁶⁵. Criteriile de evaluare pentru experți pot fi prea restrictive și dificil de îndeplinit, limitând participarea la licitații pentru nou-veniți sau pentru persoanele mai tinere cu mai puțină experiență. Abordarea CE privind evaluarea competențelor de o manieră cumulativă la nivelul întregii echipe de experți poate fi o opțiune de luat în considerare. De asemenea, ar putea fi necesară ajustarea altor criterii de selecție⁶⁶ pentru a spori calitatea evaluărilor. Au fost evidențiate cazuri de experți evaluatori insuficient calificați în domeniul relevant. O astfel de deficiență a fost semnalată în cadrul POR AP 1 – Promovarea transferului de tehnologie, dar și într-o notă mai generală (evidențiată în timpul procesului de consultare). Bugetele de evaluare și condițiile de plată corespunzătoare sunt esențiale pentru actorii de pe piață, iar aranjamentele de implementare actuale în acest sens au fost favorabile participării marilor companii cu rezerve financiare mai mari.

173. Conform consultărilor, eficientizarea planificării procesului în ansamblu ar putea spori și mai mult relevanța și calitatea evaluării. Este nevoie de o flexibilizare a evaluărilor, care ar trebui să depășească minimul impus de regulamente și să analizeze aspecte specifice care pot sprijini planificarea, implementarea, etc., în conformitate cu nevoile identificate de beneficiarii evaluării. În acest scop, utilizarea evaluărilor la scară largă poate fi combinată cu utilizarea contractelor la scară mică ce permit o abordare mai inovatoare și pot avea o flexibilitate mai mare pentru a răspunde nevoilor identificate. În timp ce evaluările mari vin ca un răspuns la nevoia de asumare, evaluările mici sprijină procesul de învățare. Cu toate acestea, evaluările care sunt prea mari pot fi dificil de

⁶⁴ Serviciul de asistență/ Helpdesk pentru evaluare al CE 2014-2020 (2020CE16BAT061, Rezumatul raportului întâlnirii online, România, 26 februarie 2021.

⁶⁵ Conform consultărilor efectuate cu membrii rețelei de evaluare (reprezentanți ai mediului academic, ai mediului de cercetare, companii de consultanță, evaluatori)

⁶⁶ De exemplu, numărul de publicații per expert, membru al mediului academic

gestionat atât de BEP, cât și de AM. Frecvența evaluărilor ar trebui, de asemenea, adaptată pentru a permite analiza problemelor în mod sistematic și identificarea modificărilor în timp. Pentru a sprijini procesul de planificare și implementare și pentru a permite previzibilitatea ar trebui să fie disponibil un calendar clar. Acest lucru ar putea, de asemenea, să aducă beneficii pieței și, pe termen lung, să sprijine consolidarea și dezvoltarea capacităților.

174. Procedurile greoaie și îndelungate de achiziții publice duc la ineficiențe semnificative, având un impact direct asupra eficacității sistemului de evaluare. Împreună cu aranjamentele actuale de planificare, aceste aspecte pot determina un nivel scăzut al cererii de evaluare și pot cauza o lipsă de previzibilitate. Modul în care evaluările sunt licitate împiedică contractanții să planifice în mod adecvat și se consideră că împiedică eforturile de consolidare a capacității în acest domeniu. Procedurile de achiziții publice au revenit pe parcursul interviurilor ca unul dintre principalele motive pentru care evaluarea FESI în România pare să nu își realizeze întregul potențial.

Disponibilitatea datelor pentru evaluare

175. Se consideră că există ineficiențe semnificative în colectarea de date pentru evaluări, evaluatorii irosind prea mult timp pentru a genera date care ar trebui să fie ușor și imediat accesibile. Lipsa bazelor de date accesibile publicului și/sau interconectate și eforturile limitate de a sprijini colectarea datelor la nivel central/de AM au fost menționate de factorii interesați din diferite AM. În acest sens, au fost raportate constrângeri majore, în special în ceea ce privește sectorul educației, unde nu a fost încheiat în mod satisfăcător un protocol de colaborare cu Ministerul Educației, propus de BEP.

176. Problemele privind disponibilitatea datelor sunt caracteristice întregii administrații, nu numai evaluării. Problemele se referă nu numai la disponibilitatea generală a datelor, ci și la faptul că seturile de date relevante nu includ adesea la nivelul de dezagregare necesar sau nu sunt stocate într-un mod care să permită extragerea corectă și în timp util. Au fost evidențiate dificultăți deosebite în ceea ce privește obținerea de date pentru activități intens cantitative, cum ar fi evaluările contrafactice, care necesită un volum mare de informații. S-a afirmat că limitările în ceea ce privește disponibilitatea datelor conduc adesea la ajustări ale metodologiilor și instrumentelor utilizate pentru evaluări, cu efecte asupra calității și relevanței lor globale.

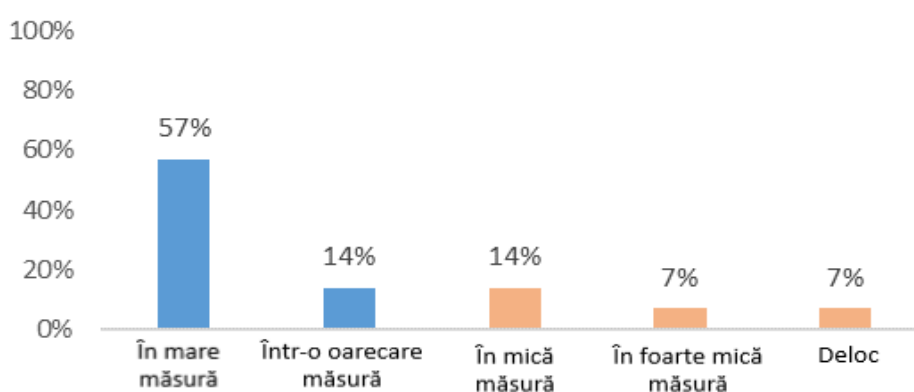
177. Este necesar un mecanism funcțional pentru colectarea și accesarea datelor la toate nivelurile. Furnizorii de date trebuie să înțeleagă în mod clar rolul lor în sistemul global și eforturile de colectare a datelor ar trebui să fie sistematice, nu doar atunci când au loc evaluări. Rolul mediului academic ar trebui consolidat în continuare în ceea ce privește colectarea de date, precum și în ceea ce privește interpretarea datelor pentru realizarea de analize ulterioare. Interconectarea bazelor de date ale diferiților actori, pornind de la nivel local la nivel național, este esențială în acest domeniu. BEP din cadrul MIPE a indicat existența unor planuri pe termen lung în acest sens, inclusiv prin îmbunătățirea accesului la registrele naționale și armonizarea sistemelor pentru a conecta diferite surse de date la nivel național. Experții serviciului de Helpdesk al CE au sugerat faptul că ar fi utilă implementarea unor mecanisme, ca parte a cerințelor de monitorizare, pentru a se asigura colectarea de date care să permită realizarea unor evaluări de impact riguroase – i.e. pentru a reduce limitările cauzate de încercarea de a clarifica ex-post ceea ce “s-a întâmplat” în trecut, când au fost organizate interviuri cu actorii cheie implicați⁶⁷.

⁶⁷ Serviciul de asistență/ Helpdesk pentru evaluare al CE 2014-2020 (2020CE16BAT061, Rezumatul raportului întâlnirii online, România, 26 februarie 2021.

178. S-a observat, în general, o abordare orientată spre asigurarea conformității în ceea ce privește diseminarea informațiilor privind rezultatele evaluării, deși implicarea CCE și a Comitetelor Științifice oferă posibilități pentru o mai mare pro-activitate. Evaluarea a arătat că prezentarea constatărilor evaluărilor în cadrul CM al PO, în conformitate cu reglementările UE, rămâne un exercițiu formal în majoritatea cazurilor, adesea perceput de membrii CM ca având o importanță redusă. Cu toate acestea, analiza recomandărilor în cadrul CCE, precum și discutarea rezultatelor evaluării în cadrul Comitetelor Științifice pot promova împreună o mai bună cunoaștere a rezultatelor evaluării. Membrii Unităților de Evaluare intervievați au menționat posibilitatea utilizării rezultatelor evaluării ca parte a unor studii și cercetări ulterioare, având în vedere prezența reprezentanților instituțiilor academice în comitetele științifice și au considerat că utilizarea acestor mijloace de diseminare ar putea fi îmbunătățită.

179. Se utilizează și alte mijloace de diseminare, inclusiv o pagină web dedicată evaluării, în cadrul căreia sunt publicate toate rapoartele sau cel puțin rezumatele executive ale evaluărilor. De asemenea, sunt utile secțiunile relevante ale website-urilor fiecărui PO, în special secțiunea de evaluare a rezultatelor inclusă în prezentarea fiecărui PO, despre care s-a spus că este de obicei mai actualizată decât cele de pe website-ul dedicat (evaluare-structurale.ro). În plus, conferințele de lansare și închidere pentru evaluările efectuate sunt utilizate în scopul diseminării. În general, diseminarea evaluărilor a fost considerată adecvată de către respondenții la sondajul realizat în rândul actorilor instituționali. 71% dintre actorii consultați au considerat că rezultatele evaluărilor au fost diseminate cel puțin într-o anumită măsură (Figura 21).

Figura 21: Percepția asupra diseminării rezultatelor evaluării



Sursa: SI.

180. Rețeaua de evaluare ar putea juca un rol important în diseminarea rezultatelor evaluării, prin promovarea schimbului de bune practici și facilitarea transferului de know-how privind evaluarea. O astfel de abordare depinde în mare măsură de evoluția rețelei în ceea ce privește rolul său în cadrul sistemului, precum și de capacitatea sa de a atrage și de a menține un număr suficient de membri, care ar putea promova – prin expertiza lor – valoarea adăugată a rețelei.

3.2.4. Caracterul adecvat al capacităților administrative

181. În timp ce numărul de angajați din Unitățile de Evaluare ale PO este considerat adecvat, sunt necesare în continuare îmbunătățiri în ceea ce privește competențele specifice ale personalului în materie de date. Conform interviurilor cu personalul Unităților de Evaluare, este necesară dezvoltarea competențelor în domenii precum colectarea, validarea și analiza datelor și abilitățile statistice, precum și elaborarea de ToR pe baza nevoilor identificate de către beneficiarii

evaluării. De asemenea, este necesară o mai bună specializare în domeniile specifice vizate de PO, cu precădere în cazul în care PO acoperă diverse domenii de investiții.

182. BEP gestionează acțiunile de formare și de consolidare a capacității pentru personalul de evaluare de la nivelul tuturor PO, precum și pentru membrii CCE și GLFEP. În perioada de referință au avut loc mai multe sesiuni de instruire, susținute prin proiectul de AT aflat în desfășurare. Acestea au vizat dezvoltarea competențelor, pe teme precum: teoria schimbării, evaluarea, controlul calității evaluării și indicatori pentru monitorizare și evaluare. Pentru aceste sesiuni de instruire au fost înregistrați un total de 86 de participanți, dintre care 17 membri ai diferitelor unități de evaluare ai PO, 34 membri ai CCE și 35 membri ai GLFEP. PO cu unități separate de evaluare (POR, POCA), precum și programele CTE, organizează, de asemenea, propriile cursuri de instruire.

183. AM pentru PO situate în MIPE recunosc competențele BEP, dar ar prefera să aibă propriile capacități de evaluare interne. Mai multe persoane intervievate din aceste AM au declarat că existența unor unități de evaluare interne le-ar ajuta să răspundă mai bine nevoilor de informare, în special atunci când PO acoperă domenii de investiții foarte specializate și/sau tehnice.

184. Fuziunea MFE cu MDLPA și separarea ulterioară, precum și transferul anumitor OI de la un minister la altul au fost considerate ca având efecte negative asupra capacităților de evaluare. AM POAT a menționat că aceste modificări au afectat disponibilitatea și consistența datelor despre personal, relevante pentru evaluările lor. Procesul de validare și agregare a datelor pentru a le aduce la formatul și structura necesare pentru analiza statistică a fost, potrivit surselor, lung și solicitant, prin prisma resurselor umane implicate și a timpului consumat.

185. S-a observat o oarecare incertitudine în ceea ce privește evoluțiile viitoare, în cadrul interviurilor cu personalul unităților de evaluare POR și POCA. Odată cu crearea a 8 AM la nivel regional pentru următoarea perioadă a programului, viitorul actualei unități de evaluare a POR nu este clar. O situație similară există pentru unitatea de evaluare a POCA, având în vedere decizia de a nu continua dezvoltarea capacității administrative ca PO separat pentru perioada 2021-2027.

186. Disponibilitatea pe piața românească a evaluatorilor cu capacități adecvate este limitată, același număr mic de companii concurând pentru ofertele existente⁶⁸. Comparativ cu perioada 2007-2013, când evaluările se realizau cu preponderență în limba engleză, în perioada 2014-2020, limba de lucru a devenit limba română. Aceasta a condus la scăderea interesului companiilor internaționale de consultanță, pe piață rămânând exclusiv companiile naționale, care sunt limitate atât ca număr, cât și, adesea, în ceea ce privește expertiza necesară⁶⁹. Astfel, pentru o serie de licitații organizate pe teme specifice, precum TIC sau sectorul energetic, nu a fost depusă nici o ofertă, acestea fiind implementate în prezent cu sprijinul Băncii Mondiale. Lipsa predictibilității și cererea insuficientă au fost, de asemenea, considerate probleme importante care afectează oferta de pe piață. De exemplu, au existat două pauze de doi ani în care nu au fost lansate evaluări, intercalate cu un volum de muncă frenetic în perioadele aglomerate. Sistemul educațional din România a fost menționat datorită capacității limitate de a dezvolta de o manieră adecvată gândirea critică și de a asigura competențe necesare în domeniul analizei datelor. Alte constrângeri menționate de unele părți interesate au în vedere limitările bugetare din cadrul proiectelor și limitarea, în acest context, a posibilităților de a aduce expertiză din afara României.

187. Este necesară dezvoltarea competențelor în domeniul evaluării, pentru a crește calitatea evaluărilor și pentru a îmbunătăți gradul de utilizare a rezultatelor. Formularea unor recomandări utile pentru beneficiari, specializarea în domenii inovatoare și în analiza datelor, reprezintă domenii

⁶⁸ Sursa: Interviu cu membrii rețelei de evaluare (februarie 2021)

⁶⁹ Serviciul de asistență/ Helpdesk pentru evaluare al CE 2014-2020 (2020CE16BAT061, Rezumatul raportului întâlnirii online, România, 26 februarie 2021.

cheie în care evaluatorii trebuie să își îmbunătățească în continuare competențele. Au fost evidențiate, de asemenea, o serie de domenii specializate pentru care sunt necesare abordări mai rafinate de evaluare pentru a spori valoarea adăugată; astfel de domenii includ: analiza contribuției, analiza comparativă calitativă, obținerea de rezultate, utilizarea mai extinsă a metodelor contrafactuale avansate, analiza cost-eficacitate, modelare, analiza datelor vizuale etc. Conform interviurilor cu membrii rețelei de evaluare, abordarea generalistă nu mai este considerată o opțiune viabilă și competitivă. Versatilitatea și adaptabilitatea sunt, de asemenea, din ce în ce mai apreciate pentru furnizarea de răspunsuri pe care clientul evaluării le poate utiliza.

3.2.5. Eficacitatea sistemului de evaluare

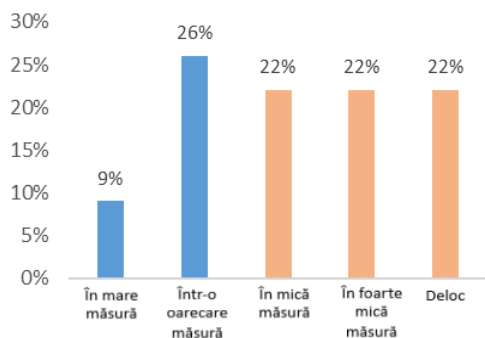
Angajamentul factorilor de decizie în utilizarea rezultatelor evaluării

188. Evaluarea tinde să nu ocupe un loc important pe agendele CM și pare să fie rareori discutată în profunzime. Conform celor menționate de actorii intervievați din AM/OI, constatările evaluării au fost prezentate prea extensiv pentru a fi asimilate de CM (POR) sau prea puțin timp a fost dedicat discuției (POCU). CM nu formulează foarte des recomandări cu privire la valorificarea constatărilor evaluării. Pentru POR și POCA, actorii intervievați au menționat că accentul pus pe evaluare în cadrul reuniunilor CM depinde în mare măsură de interesul specific al reprezentanților CE pentru subiectul (subiectele) în cauză.

189. Lipsa de asumare a proceselor de evaluare a fost remarcată de AM ale PO pentru care funcția de evaluare este îndeplinită de BEP. De exemplu, factorii interesați din AM POAT au apreciat activitatea BEP de pregătire a documentației de achiziții și implicarea AM în acest proces. Totuși, ei au subliniat, de asemenea, că, odată ce un proiect de evaluare este contractat, implicarea AM se reduce în mod semnificativ. S-a considerat de asemenea că ar fi util să existe personal dedicat în cadrul AM pentru a efectua evaluările care sunt mai relevante pentru ei; totodată, se consideră că evaluările ar trebui efectuate ori câte ori este necesar, nu numai în funcție de planul de evaluare. Unii factori interesați din anumite OI (de exemplu, educație în cadrul POCU) și membri ai departamentelor de monitorizare ale AM (de exemplu, POC) au susținut că nu au fost implicați în elaborarea planului de evaluare. Unii chiar au pus sub semnul întrebării relevanța planurilor, din acest motiv.

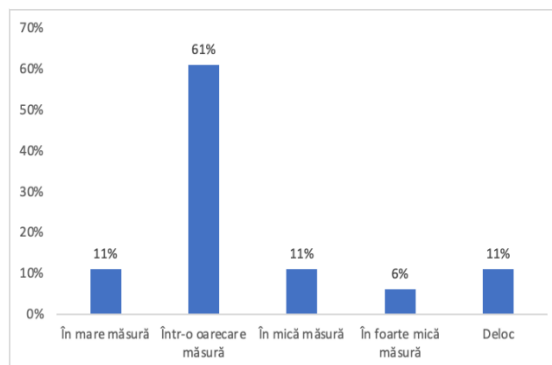
190. Cunoașterea dispozițiilor planului de evaluare rămâne limitată la nivelul actorilor consultați. Mai puțin de o zecime dintre actorii instituționali consultați erau familiarizați cu planurile de evaluare, aproximativ 66% dintre respondenți declarând că sunt familiarizați cu planurile într-o mică sau foarte mică măsură sau că nu au văzut niciodată planurile (Figura 22). În ceea ce privește stadiul implementării planurilor, circa 11% dintre respondenți consideră că planurile au fost implementate în mare parte, în timp ce aproximativ 28% consideră că acest lucru s-a întâmplat doar într-o mică măsură sau că nu au fost efectuate evaluări (Figura 23).

Figura 22: Familiarizarea cu planul de evaluare



Sursa: SI.

Figura 23: Percepția stadiului implementării planului de evaluare



Sursa: SI.

191. Asumarea și răspunderea sunt esențiale pentru o mai bună utilizare a rezultatelor evaluării. Evaluarea este încă percepută în general ca o cerință formală, iar acest lucru are un impact semnificativ asupra percepției relevanței și utilității evaluării. Deși există un cadru instituțional pentru adoptarea rezultatelor evaluării sub forma CCE, operaționalizarea acestuia rămâne limitată. Interviuurile cu factorii interesați instituționali au indicat că, deși ministerele aprobă în mod oficial recomandările în cadrul CCE, acest lucru nu este de obicei suficient pentru a asigura aplicarea acestora. În general, ministerele sunt reprezentate doar la nivel tehnic în aceste comitete, iar multe recomandări de evaluare implică schimbări la nivel înalt în politica publică, mai degrabă decât schimbări la nivel operațional.

Utilitatea rezultatelor evaluării pentru implementarea PO

192. Deși este posibil să fie prea devreme pentru a analiza în întregime măsura în care au fost urmate recomandările de evaluare pentru perioada 2014-2020, opinia generală este că rezultatele sunt utilizate doar într-o mică măsură. În timp ce evaluarea a evidențiat câteva exemple de recomandări de evaluare care au un impact asupra implementării PO actuale, acestea au fost estompate de punctele de vedere negative care au rezultat din interviuri cu privire la utilitatea rezultatelor evaluării de până acum.

193. Până în prezent, doar câteva dintre recomandările de evaluare pentru PO 2014-2020 au fost aplicate cu succes. Evaluarea POCU conține 11 recomandări privind implementarea ILMT, dintre care 6 au fost considerate implementate, iar 5 sunt în curs de implementare (conform declarațiilor actorilor intervievați) – marcând progrese semnificative în anul precedent. Majoritatea recomandărilor care sunt aplicate se referă la creșterea duratei de implementare a proiectelor și la reducerea țintelor unor indicatori. O recomandare a condus la creșterea vârstei până la care tinerii NEETs pot fi eligibili pentru sprijin (de la 24 la 29 ani). Printre recomandările care nu au fost încă puse în aplicare se numără elaborarea unei metodologii de monitorizare a eficacității activităților de formare destinate tinerilor șomeri. Un alt exemplu de recomandare care a influențat implementarea PO este modificarea axei prioritare POR pentru transferul de tehnologie. Reprezentanții intervievați din cadrul AM POR au recunoscut în acest caz că evaluarea a fundamentat în primul rând deciziile deja luate, mai degrabă decât să determine efectiv procesul.

194. Motivele pentru utilizarea limitată a evaluărilor țin atât de evaluatori, cât și de utilizatori. Utilizarea rezultatelor depinde de capacitatea organizației beneficiare de a-și defini nevoile și de a înțelege și integra rezultatele, precum și de capacitatea echipelor de evaluare de a genera rezultate valide. Identificarea precisă și în timp util a nevoilor de evaluare este esențială pentru acest proces.

În plus, în timp ce mulți utilizatori nu au încredere în evaluare și în rezultatele sale, alții, pur și simplu, nu știu cum să le utilizeze. Transmiterea rezultatelor evaluării într-un mod util rămâne, însă, o sarcină dificilă, în special în contextul metodelor din ce în ce mai sofisticate și al limbajului specializat utilizat în evaluări. Din analiză reiese consensul cu privire la faptul că utilizarea rezultatelor evaluării va rămâne limitată, atât timp cât factorii de decizie nu percep utilitatea evaluărilor.

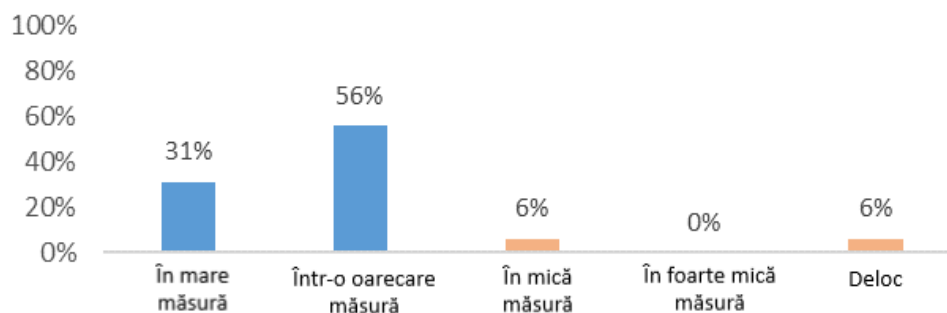
195. Factorii interesați de la nivelul mai multor PO și-au exprimat dorința de a pune un accent mai mare pe evaluările ad-hoc. Pentru programele CTE, în cadrul DG Cooperare Teritorială Europeană s-a ajuns la un consens cu privire la necesitatea unei mai mari flexibilități, cu posibilități reale de analiză ad-hoc și de reacție rapidă, pentru ca evaluările să fie utile în procesul de luare a deciziilor. Cu toate acestea, mai multe persoane intervievate din cadrul AM/OI au recunoscut, de asemenea, lipsa capacității sau a timpului necesar pentru a gestiona/efectua în prezent evaluări ad-hoc în mod eficient.

196. Membrii rețelei de evaluare au subliniat necesitatea unei abordări mai sistematice a evaluării, alături de o mai bună acoperire a temelor de evaluare. Evaluările unice (realizate o singură dată pe parcursul perioadei de programare), strict limitate la minimul impus de regulamente, nu pot oferi răspunsuri la toate problemele. Pe de o parte, sunt necesare evaluări ad-hoc, care să răspundă nevoilor specifice identificate, de exemplu, pentru a sprijini programarea sau aspecte specifice apărute în implementare. Pe de altă parte, este necesară o anumită periodicitate pentru a se asigura că toate aspectele relevante pentru o anumită zonă/temă evaluată sunt înțelese și analizate în mod corespunzător. Abordarea UNICEF – cu evaluări realizate la fiecare 3–4 ani pentru fiecare temă, din perspective diferite – a fost identificată în această privință de către membrii rețelei de evaluare ca un exemplu de bună practică.

Utilitatea rezultatelor evaluării pentru proiectarea PO

197. Toți actorii instituționali intervievați au considerat că evaluarea este utilă în principal pentru a sprijini perioadele viitoare de programare. Evaluarea ex ante (deși nu mai este prevăzută pentru perioada 2021-2027) a fost considerată ca fiind cea mai utilă în această privință. MIPE a constituit recent grupuri de lucru pentru fiecare PO planificat pentru viitoare perioadă de programare; grupurile de lucru reunesc specialiști din cadrul Unității de Programare, al Unității de Evaluare, reprezentanți ai AM actuale, ai ministerelor de resort și ai partenerilor socioeconomi, care utilizează evaluările în discuțiile lor privind design-ul noilor PO. S-a afirmat că există condiții optime pentru ca evaluarea să aibă o influență în cazul în care domeniile de intervenție rămân similare de la o perioadă de programare la următoarea. PO Educație și Ocuparea Forței de Muncă 2021-2027 (versiunea de lucru), de exemplu, citează lecțiile învățate din evaluările efectuate în perioadele de programare anterioare, cum ar fi importanța corelării intervențiilor pentru evitarea suprapunerilor, persistența unor probleme nerezolvate sau neabordate, precum și necesitatea concentrării pe integrarea practicilor și a rezultatelor proiectelor în procesul educațional. Logica de intervenție a noului PO permite în mod clar corelarea intervențiilor complexe în acest fel. În mod similar, proiectul de program Interreg VI-A România-Bulgaria 2021–2027 menționează recomandările formulate de evaluările anterioare privind implicarea mai extinsă a sectorului privat, în vederea stimulării integrării serviciilor și a schimbului de bune practici între sectorul public și cel privat în zona transfrontalieră. Utilizarea evaluărilor pentru documentarea viitoarelor perioade de programare este, de asemenea, confirmată de rezultatele SI, 87% dintre actorii consultați considerând că rezultatele evaluărilor au fost utilizate, cel puțin într-o anumită măsură, în acest scop (Figura 24).

Figura 24: Utilizarea evaluărilor pentru documentarea viitoarei perioade de programare



Sursa: SI.

Utilitatea rezultatelor evaluării în vederea formulării politicilor de către diferiți parteneri din FESI

198. În timp ce posibilă utilizare a evaluării pentru dezvoltarea politicilor existente a fost recunoscută de către factorii interesați din cadrul AM pe parcursul evaluării, utilizarea efectivă a evaluării în scopul formulării politicilor pare neglijabilă în prezent. AM POCA, de exemplu, a subliniat modul în care o evaluare care vizează întregul sistem judiciar ar putea acoperi două dintre obiectivele specifice ale PO, aducând totodată o contribuție majoră la strategia sectorială națională, cu beneficii reciproce pentru ambele părți. Cu toate acestea, nu există nicio dovadă că principalii actori din cadrul CM (cu excepția reprezentanților CE) duc mai departe ideea rolului pe care evaluarea îl poate avea în sprijinirea învățării pentru formularea „altor” politici. Au existat, de asemenea, îndoieli cu privire la modul în care se realizează comunicarea principalelor concluzii ale evaluărilor către factorii de decizie relevanți, cu precădere în ceea ce privește eficacitatea procesului de comunicare.

Cultura evaluării

199. Cultura evaluării în România nu este considerată suficient de matură, chiar și la nivelul instituțiilor implicate în gestionarea și implementarea FESI. Nevoia de studii și analize nu este internalizată, iar evaluarea este încă percepută ca o verificare. După cum s-a arătat mai sus, utilitatea evaluării este percepută ca limitată, iar o anumită rezistență la evaluare persistă la nivelul actorilor din sistem.

200. Promovarea unei culturi a evaluării va necesita o abordare mai pragmatică. Pe lângă creșterea gradului de sensibilizare cu privire la beneficiile evaluării, stabilirea premiselor pentru creșterea cererii de evaluare (de exemplu, prin extinderea domeniului de aplicare al evaluării dincolo de FESI, inclusiv la programele și politicile naționale) ar necesita eforturi suplimentare substanțiale. Un proiect AT anterior⁷⁰ inițiat de ACIS, care a creat un pachet financiar pentru evaluările mici pentru programele naționale, ca prim contact al entităților respective cu evaluarea, reprezintă o bună practică în acest sens. Alte idei propuse de actorii instituționali în timpul interviurilor s-au referit la furnizarea de formare reprezentanților atât din partea cererii, cât și din partea ofertei de evaluare (și anume, potențialii utilizatori și beneficiarii evaluării), pentru a promova o mai bună înțelegere a beneficiilor evaluării, dincolo de contextul obligatoriu al FESI. Cultura evaluării în

⁷⁰ Consolidarea capacității unităților de evaluare din AM și ACIS.

România a fost măsurată între 2012 și 2014 de un alt proiect AT⁷¹, pe baza unui indice compozit. Anumiți actori instituționali consideră că înțelegerea modului în care evaluarea este percepută de diferiți actori este benefică. De la ultima măsurare efectuată în 2014 nu a mai avut loc nicio monitorizare, astfel încât ar putea exista posibilitatea de a resuscita abordarea ca bază pentru acțiuni suplimentare privind dezvoltarea culturii de evaluare.

3.3. Analiza punctelor forte și a punctelor slabe ale sistemului de evaluare

Prin analiza cumulativă a rezultatelor diferitelor componente ale evaluării - interviuri, sondaje și analiza documentară - se conturează următoarea imagine a principalelor puncte forte și puncte slabe ale sistemului de evaluare a FESI din România în ansamblu.

3.3.1 Principalele puncte forte ale sistemului de evaluare

201. Coordonarea realizată de către BEP și profesionalismul contribuțiilor tehnice ale BEP și a celorlalte unități de evaluare au fost evidențiate ca principale puncte forte ale sistemului. Sprijinul oferit de BEP, în special în ceea ce privește aspectele teoretice și operaționale ale evaluării, pare a fi foarte apreciat de factorii interesați instituționali. În plus, instruirea oferită în domeniul evaluării – accesibilă persoanelor interesate din toate PO, precum și altor factori interesați – reprezintă un element important pentru cultura evaluării. Activitățile de formare sunt completate de resursele web centralizate pentru evaluare; dezvoltarea în continuare a acestora este considerată oportună.

202. Planurile de evaluare cuprinzătoare existente pentru toate PO au o valoare operațională ridicată, sporită de implicarea parteneriatului asigurat de CCE și de contribuția academică a Comitetului Științific de Evaluare. Planurile oferă o bază solidă și focalizare pentru toate activitățile de evaluare, acoperind atât perioada de programare 2007–2013, cât și perioada 2014–2020, furnizând totodată repere metodologice detaliate. Implicarea sistematică a partenerilor din diferite sectoare în etapele-cheie ale procesului de evaluare prin intermediul CCE poate fi considerată un exemplu de bună practică; la rândul lor, Comitetele Științifice de Evaluare adaugă un element important de analiză academică și posibile oportunități de continuare a cercetării prin utilizarea rezultatelor evaluării. Se consideră că întreaga structură ar putea fi mai eficientă dacă ar fi completată de un mecanism specific de management care să faciliteze asumarea rezultatelor evaluării și să promoveze răspunderea pentru implementarea recomandărilor de evaluare la nivelul instituțiilor în cauză. De asemenea, se poate pune întrebarea dacă CCE nu cumva preia prea mult din rolul CM în acest sens.

203. Rolul pozitiv al evaluării în dezvoltarea viitoarelor PO, remarcat de o gamă largă de actori, demonstrează o învățare autentică în procesul de elaborare al politicilor la nivelul comunității FESI din România. Această influență benefică a evaluării, de la o perioadă de programare la alta, a reieșit din analiză ca principalul beneficiu al evaluării perceput de factorii interesați. Învățarea în urma evaluării poate fi mai puternică în practică decât cea recunoscută efectiv, deoarece rezultatele evaluării pot fi asimilate ca parte a proceselor de învățare naturală.

3.3.2 Principalele puncte slabe ale sistemului de evaluare

204. Centralizarea evaluării la nivelul BEP apare, de asemenea, ca un punct slab din punctul de vedere al anumitor AM și OI, care uneori se simt neimplicate în procesul de evaluare. Acest lucru poate duce la diminuarea sentimentului de asumare a rezultatelor evaluării, ceea ce duce la o lipsă de interes în cazul PO pentru care BEP îndeplinește funcția de evaluare. Percepția relevanței reduse a evaluărilor, prin alinierea insuficientă la nevoile specifice ale actorilor implicați în anumite PO și lipsa de răspundere rezultată, au fost, de asemenea, remarcate de către factorii instituționali din

⁷¹ Proiect implementat de E&Y: Asistență tehnică pentru sprijinirea capacității de evaluare.

cele patru PO în cauză. În plus, competențele în domeniul evaluării pentru personalul din AM care depind de BEP pentru serviciile de evaluare sunt mai reduse. Lipsa de personal dedicat crește riscul ca gradul de asumare al rezultatelor evaluării să rămână redus, prin reducerea posibilităților de participare operațională a acestor AM la evaluare.

205. Cel mai important punct slab identificat este reprezentat de utilitatea limitată a studiilor de evaluare în ansamblu, având în vedere calitatea lor variabilă și recomandările adesea generice, care au șanse reduse să fie traduse în soluții pe baza cărora se poate acționa. Lipsa utilității rapoartelor de evaluare a fost identificată în mod repetat ca o problemă de către actorii instituționali intervievați, adesea din cauza lungimii excesive a rapoartelor de evaluare și a recomandărilor extrem de generale. Procesele de achiziții publice îndelungate și greoaie limitează și mai mult utilitatea evaluărilor. Eficiența scăzută a proceselor de achiziții publice de evaluare s-a repetat ca o slăbiciune esențială pe parcursul evaluării. Întârzierile în procesul de achiziții publice sunt adesea agravate de întârzierile suplimentare înregistrate la începutul studiilor de evaluare, în condițiile în care contractanții petrec mai mult timp pentru colectarea datelor necesare, care altfel nu sunt disponibile. Calitatea studiilor finale de evaluare poate fi afectată și de condițiile de licitație excesiv de restrictive sau prea flexibile în ceea ce privește metodologia de evaluare și de modul în care sunt definite criteriile de selecție a experților. Piața profesioniștilor în evaluare nu este încă suficient dezvoltată în România, ceea ce duce la probleme cu furnizarea de expertiză adecvată. Dificultăți deosebite apar din cauza ritmului inegal de lansare a licitațiilor pentru realizarea de evaluări, agravate de lipsa de predictibilitate a duratei procedurii de achiziții, deoarece un număr relativ mic de companii tind să liciteze pentru aceleași proiecte.

206. Lipsa unui angajament puternic din partea membrilor CM și a altor factori de decizie în ceea ce privește urmărirea recomandărilor evaluărilor este evidentă pentru majoritatea programelor operaționale. Pe de o parte, acest lucru se poate datora unei complexități tehnice ridicate a subiectelor care fac obiectul evaluărilor sau, pur și simplu, a unor rapoarte de evaluare prea lungi. Pe de altă parte, aceasta ar putea fi legată de lipsa de dinamism în modul în care rezultatele evaluării sunt comunicate factorilor de decizie. S-a sugerat, de asemenea, că o posibilă cauză ar fi și faptul că unitățile de evaluare AM nu sunt membre cu drepturi depline ale CM ale PO. O anumită sub-evaluare a importanței comunicării rezultatelor evaluării transpare ca fiind strâns legată de aceste probleme, fiind un simptom al unei culturi de evaluare subdezvoltate.

207. Utilizarea redusă a rezultatelor evaluării riscă să provoace un cerc vicios în care relevanța și importanța evaluărilor rămân reduse. Riscurile se referă atât la partea de cerere, cât și la partea de ofertă a evaluării. Pentru a atenua acest lucru, este necesară îmbunătățirea în același timp a calității rapoartelor de evaluare și a modului în care sunt prezentate rezultatele factorilor de decizie, precum și consolidarea capacității utilizatorilor de a înțelege și integra rezultatele.

3.3.3 Rezumatul punctelor forte și al punctelor slabe

208. Un rezumat al principalelor puncte forte și puncte slabe ale sistemului de evaluare se găsește în Tabelul 9.

Tabelul 9: Sistemul de evaluare FESI din România 2014–2020. Evaluare generală

Puncte forte	Puncte slabe
<ul style="list-style-type: none"> - Conformitatea, la nivelul întregului sistem, cu reglementările definite - Un avantaj instituțional puternic oferit de BEP (MIPE) – care îndeplinește, de asemenea, funcția de evaluare pentru 4 PO - Rețea de evaluare funcțională, ca potențial motor al schimbului de bune practici și al diseminării cunoștințelor 	<ul style="list-style-type: none"> - Implicarea insuficientă a anumitor AM și OI în procesul de planificare al evaluării - Unele AM/OI, pentru PO în cadrul cărora evaluarea este gestionată de BEP, se simt la distanță de procesul de evaluare – în special după contractarea studiilor de evaluare – acest lucru diminuându-le probabil simțul asumării și interesul acestora pentru evaluare.
<ul style="list-style-type: none"> - Planuri de evaluare cuprinzătoare în vigoare – cu coordonare instituțională prin intermediul Comitetului de Coordonare al Evaluării (CCE) și control al calității prin intermediul Comitetului Științific de Evaluare- apreciate de majoritatea AM/OI - Evaluarea <i>inter pares</i> pozitivă realizată de CE privind calitatea unor evaluări (selectate ca eșantion din documentația de licitație) adaugă credibilitate 	<ul style="list-style-type: none"> - Proces sub-optimal de planificare a evaluării și proces îndelungat de achiziții publice – cu impact negativ asupra eficacității întregului sistem de evaluare - Evaluarea adesea insuficient aliniată la nevoile în materie de planificare (în ceea ce privește Calendarul și acoperirea evaluărilor, metodologiile utilizate, criteriile de selecție etc.) - Dificultățile frecvente cu care se confruntă evaluatorii în obținerea de date relevante pentru evaluări – timpul excesiv dedicat colectării datelor reduce eficiența întregului proces
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitățile puternice de personal ale MIPE și ale altor unități de evaluare (deși există acum întrebări asupra viitorului Unității de Evaluare POR în contextul a 8 POR pentru 2021–2027) - Programul de formare și de consolidare a capacităților gestionat de BEP pentru personalul cu responsabilități în domeniul evaluării de la nivelul tuturor PO 	<ul style="list-style-type: none"> - Condițiile de participare la licitație și aranjamentele definite pot conduce la limitarea expertizei și reducerea relevanței și a calității rapoartelor de evaluare - Disponibilitatea limitată a expertizei de evaluare de nivel înalt pe piața românească, din cauza constrângerilor bugetare - Răspunderea limitată pentru rezultate și implementarea recomandărilor de evaluare
<ul style="list-style-type: none"> - Consens privind utilitatea evaluării pentru viitoarele procese de programare (deși acest lucru se referă în principal la evaluarea ex ante care nu mai este necesară pentru 2021-2027) - Evaluarea considerată utilă pentru fundamentarea deciziilor deja adoptate privind implementarea PO (chiar dacă rezultatele ajung târziu) - Existența unei resurse web centralizate pentru diseminarea rezultatelor evaluării 	<ul style="list-style-type: none"> - Percepția larg răspândită a valorii scăzute a evaluării pentru implementarea actuală a PO - în principal din cauza sosirii tardive a rezultatelor, confirmând pur și simplu ceea ce este deja cunoscut - Opinii negative frecvente exprimate cu privire la calitatea scăzută a studiilor de evaluare, lungimea excesivă și relevanța scăzută/natura generală a recomandărilor - Prezentarea rezultatelor evaluării către CM, adesea la sfârșit pe ordinea de zi a reuniunilor și neprezentate într-un mod accesibil – puține dovezi privind formularea de către CM a unor recomandări cu privire la urmărirea constatărilor evaluării - Nu există dovezi că rezultatele evaluării FESI ajung efectiv la factorii de decizie/responsabili cu formularea altor politici naționale conexe

3.3.2. Studiu de caz de bune practici de evaluare din alte țări

209. Țările din întreaga lume se angajează în activități de M&E în scopuri și cu motivații diferite. Acestea pot include adoptarea unui management bazat pe rezultate, satisfacerea cerințelor contribuabililor sau abordarea neîncrederii în guvern. Potrivit unui raport de Parteneriat Global pentru o cooperare eficientă pentru dezvoltare, în 2018, 64% dintre țări au avut strategii naționale de dezvoltare a calității; cu toate acestea, doar o treime au avut datele și sistemele necesare pentru a urmări implementarea lor⁷². În acest context, identificarea lecțiilor învățate de la nivelul statelor care au reușit să asigure sustenabilitatea pe termen mediu a sistemului lor de M&E ar putea contribui la reducerea decalajului în materie de M&E.

210. Studiul de caz prezentat mai jos se referă la activitățile Consiliului național pentru evaluarea politicii de dezvoltare socială din Mexic, CONEVAL. Exemplul provine dintr-un context de reglementare și finanțare diferit, dar ilustrează totuși multe aspecte relevante pentru sistemul de evaluare al României de astăzi.

Caseta 10: Studiu de caz: Sistemul de monitorizare și evaluare din Mexic

În 2020, Consiliul național pentru evaluarea politicii de dezvoltare socială, CONEVAL (după acronimul în limba spaniolă) din Mexic, a documentat aproximativ 8.000 de acțiuni în cadrul cărora guvernul, mass-media, mediul academic și cetățenii au utilizat dovezi derivate din evaluări și monitorizare. 33% au îmbunătățit programele publice, 25,5% au consolidat capacitățile instituționale, iar restul (41,5%) au sprijinit puncte de vedere bazate pe dovezi și au îmbunătățit propunerile de politici.⁷³ Aceste cifre pot fi interpretate ca o măsură a eficacității dovezilor.

Trei elemente principale caracterizează sistemul de M&E din Mexic. În primul rând, sistemul de M&E este coordonat în parteneriat de CONEVAL (o instituție tehnică)⁷⁴ și Ministerul Național al Finanțelor (SHCP, acronimul său în limba spaniolă), care stabilesc o abordare academică și riguroasă a M&E, adaptată rolului ordonatorului de credite. În al doilea rând, există un cadru instituțional comun și integrat de M&E care permite (i) ca M&E să fie mecanismul de îmbunătățire a planificării, a bugetului și a implementării; și (ii) un set bine definit de norme care este același pentru toți factorii interesați. În al treilea rând, există obligația de diseminare publică a fiecărui raport de M&E, abordând transparența și răspunderea în diferite moduri: (i) CONEVAL, SHCP și toate ministerele responsabile de programe și politici trebuie să publice rapoartele de evaluare pe website-urile lor; (ii) rapoartele trebuie publicate în Monitorul Oficial al Mexicului (*Diario Oficial de la Federación y de los Estados*); și (iii) rapoartele trebuie să fie transmise Congresului, Serviciului General de Audit și Biroului Președintelui cel târziu la zece zile după încheierea acestora.

Ghidurile specifică actorii implicați, rolurile și responsabilitățile în procesul de evaluare și tipurile de evaluări. Pentru a încuraja utilizarea evaluărilor, CONEVAL identifică oportunitatea dovezilor generate de exercițiile de M&E și definește un program de M&E care⁷⁵ orientează factorii interesați din program pentru

⁷² Parteneriat global pentru o cooperare eficientă pentru dezvoltare. (2018) https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-01/GPEDC_2019-Report_Glossy_EN.pdf

⁷³ CONEVAL (2020). *Usos de la información CONEVAL. Principales resultados.* https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Documents/Principales_Resultados_Usos_informacion_CONEVAL_2020.pdf

⁷⁴ Deși CONEVAL este o instituție guvernamentală, consiliul său de administrație este integrat, având opt membri: Secretarul Dezvoltării Sociale, Secretarul de Finanțe și șase cadre universitare cu înaltă recunoaștere alese printr-un apel de propuneri deschis tuturor experților academici în evaluare și măsurarea sărăciei. În plus, cele șase cadre universitare se întâlnesc lunar cu personalul de rang înalt al CONEVAL, pentru a revizui și aproba strategiile de evaluare, monitorizare și măsurare a sărăciei (design-ul, implementarea și diseminarea se concentrează asupra utilizării lor în politicile publice).

⁷⁵ Este o reprezentare a ciclului ideal de monitorizare și evaluare la care trebuie să se supună un program de dezvoltare socială în primii ani de existență (a se vedea Figura 18). Facilitează planificarea exercițiilor de monitorizare și evaluare pe termen scurt și mediu. Acest orizont dezvoltat de CONEVAL i-a ajutat pe cei

a defini nevoile de evaluare în funcție de maturitatea politicilor și de procesele anuale de planificare și bugetare⁷⁶.

Pentru a implementa exerciții de evaluare în mod sistematic și pe o scară mai largă, CONEVAL a elaborat, de asemenea, cadre de procedură standard (proiectare, coerență și rezultate, procese și evaluări ale performanței),⁷⁷ ghiduri de proces; sisteme și mecanisme de asigurare a calității.⁷⁸ Dezvoltarea sistemelor digitale a fost un instrument util pentru promovarea practicilor de monitorizare, pentru elaborarea de evaluări standard și pentru încurajarea utilizării rezultatelor evaluărilor. De exemplu, sistemul mecanismului de urmărire a rezultatelor a încurajat utilizarea principalelor constatări și recomandări de evaluare, convertindu-le în îmbunătățirile programelor. În cel mai recent raport al mecanismului⁷⁹, din cele 361 de angajamente monitorizate, 265 și-au încheiat toate activitățile programate pentru martie 2020, ceea ce reprezintă o conformitate de 74,2 % pentru ciclul 2019-2020.

Dialogul constant între ministere, Congres și societatea civilă a fost esențial pentru consolidarea capacității de evaluare în cadrul administrației publice și pentru promovarea unui mediu propice pentru M&E (de exemplu, incubatorul de evaluări ale impactului)⁸⁰. CONEVAL a creat un program anual de formare cu ateliere tehnice suplimentare pentru a îmbunătăți înțelegerea evaluării, care a avut ca rezultat un limbaj comun în ceea ce privește utilizarea dovezilor și importanța analizării și monitorizării politicilor. Acest lucru s-a dovedit a fi o practică fundamentală de consolidare a procesului decizional bazat pe dovezi, în special într-un context social și politic în schimbare. În cazul Incubatorului de Evaluări ale Impactului, o mai bună înțelegere a exercițiului de evaluare și participarea unui număr mare de manageri (a peste 40 de programe) de-a lungul anilor a consolidat dezvoltarea unor evaluări precum „impactul grantului pentru educația de

responsabili pentru domeniile de evaluare din zonele controlate de ei să identifice nevoile de monitorizare și evaluare, pe baza maturității fiecărui program.

⁷⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. Mexico: CONEVAL, 2015.

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf

⁷⁷ Link-uri cadre de procedură: Design:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TdR_diseno_tc.zip

Diagnosticare: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VOZ.SE.164.19.pdf

Consecvență și rezultate: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.zip

Procese:

https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_Procesos_2013/TdR_Procesos%202013_Oficio.pdf

Performanță: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo_TDR_EED_2014_2015.pdf

⁷⁸ Disponibil la:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Calidad_de_las_evaluaciones_tercera_edicion.pdf

⁷⁹ Angajamentele de follow-up/urmărire a valorificării rezultatelor (ASM pentru acronimul lor în limba spaniolă) sunt angajamente asumate de o provincie sau entitate a administrației publice Federale (APF), derivate dintr-o evaluare, al cărei scop este de a îmbunătăți programele. Pe tot parcursul mecanismului de urmărire/ follow-up, agențiile, care cunosc mai detaliat și operează programele și acțiunile, decid ce recomandări și constatări derivate dintr-o evaluare sunt fezabile, pentru a le include ca acțiuni concrete în lanțul lor procesual.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Informe_ASM_19_20_VF.pdf

⁸⁰ Începând cu anul 2013, CONEVAL a coordonat punerea în aplicare a incubatorului de evaluare a impactului ca spațiu pentru promovarea elaborării unor evaluări riguroase ale impactului, care să contribuie la obținerea de dovezi privind eficacitatea programelor sociale în rezolvarea problemelor pentru care au fost create. Incubatorul urmărește să consolideze capacitatea funcționarilor publici federali de a defini elementele cheie ale proiectării, planificării și implementării unei evaluări riguroase a impactului printr-un curs de formare și o componentă de asistență tehnică, pentru a defini elementele de proiectare a unei EI a unor programe sau intervenții specifice de dezvoltare socială. Incubatorul a consolidat utilizarea EI, sensibilizându-i pe funcționarii publici cu privire la domeniul de aplicare și la dificultățile de implementare a EI. Acest exercițiu ajută, de asemenea, la identificarea momentului în care trebuie efectuate evaluări de impact pentru a optimiza resursele, știind că ele sunt adesea foarte costisitoare. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/incubadora_impacto.aspx.

bază pentru mamele singure și pentru femeile însărcinate tinere”, studiu de impact exploratoriu recent publicat.⁸¹

CONEVAL a coordonat evaluări de impact pentru programe sociale emblematiche, cum ar fi Seguro Popular (accesul la serviciile de sănătate) și Prospera (fostele Progresia și Oportunidades).⁸² În primul caz, evaluarea a avut în vedere analiza efectului potențial asupra utilizării serviciilor de sănătate, a cheltuielilor pentru sănătate și a cheltuielilor de sănătate catastrofale, utilizând un grup randomizat, cu perechi potrivite. Rezultatele au indicat că programul a avut un efect protector împotriva cheltuielilor catastrofale de sănătate. Ca urmare a acestei evaluări, programul și-a sporit acoperirea în 2011 la 51,8 milioane de persoane, devenind unul dintre cele mai importante programe sociale la nivel național.

Prospera (programul de transferuri de numerar condiționate) a fost prima evaluare experimentală din Mexic (2000). Scopul său a fost de a identifica impactul asupra consumului, veniturilor, ocupării forței de muncă și nutriției copiilor, precum și efectul programului asupra indicatorilor de sănătate și asupra utilizării serviciilor de sănătate. Evaluarea a evidențiat o scădere a anemiei, a prevalenței înălțimii reduse la copiii de vârstă școlară, o îmbunătățire a frecvenței școlare și a utilizării serviciilor de asistență medicală, precum și o întârziere în începerea ciclului reproductiv la tineri. Rezultatele evaluării au încurajat continuitatea programului timp de peste 20 ani și extinderea acoperirii programului în zonele urbane.

Evaluările de impact izolate au avut un potențial limitat de influență în proiectarea de noi programe, prin urmare, în 2016, CONEVAL a furnizat „Ghiduri practice de elaborare a politicilor publice”, un set de grafice, formate concise de raportare (de trei pagini) și rapoarte detaliate care combină cele mai bune practici de politică socială în probleme precum malnutriția copiilor, incluziunea financiară, printre altele. Prin alegerea abordării unei probleme publice și pe baza analizelor sistematice ale evaluărilor de impact pentru a crește utilizarea dovezilor disponibile, aceste ghiduri au contribuit la proiectarea și re-proiectarea programelor sociale prin utilizarea unor dovezi solide care să arate „ce funcționează și ce nu funcționează”⁸³.

Din 2007 până în 2020, CONEVAL a coordonat aproape 3.000 de evaluări ale programelor și politicilor sociale. Majoritatea tipurilor de evaluare elaborate de CONEVAL au fost replicate și adaptate de SHCP și de alte ministere. În plus, CONEVAL a acordat asistență tehnică autorităților subnaționale, promovând consolidarea sistemelor locale de M&E. Eforturile de a realiza în medie 230 de evaluări pe an au contribuit la consolidarea culturii naționale de evaluare în serviciul public prin furnizarea de asistență tehnică și exerciții de evaluare participativă în cursul evaluărilor; procedând astfel, CONEVAL a contribuit, de asemenea, la o mai bună comunicare între actorii publici, la rezultate mai eficiente și, prin urmare, la îmbunătățirea politicilor pe baza dovezilor.

⁸¹ Disponibil la: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Exploratorio_PROMAJOVEN.pdf

⁸² Informații privind evaluările de impact relevante: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Evaluaciones_de_impacto.zip

⁸³ Ghidurile practice pot fi găsite aici:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/Guias_mejorar_politica_publica.aspx

4. Recomandări pentru îmbunătățirea sistemului de monitorizare și evaluare FESI din România

211. Opinia generală care rezultă din evaluare este că gestionarea și funcționarea proceselor de M&E finanțate din FESI în România s-au îmbunătățit semnificativ în comparație cu perioada de programare 2007-2013. Acest lucru are mult de-a face cu o mai bună cunoaștere a gestionării fondurilor de post-aderare ale UE și, în special, cu nivelul îmbunătățit de expertiză al personalului din întregul sistem, inclusiv al beneficiarilor.

212. România a investit masiv în asigurarea respectării reglementărilor privind monitorizarea și evaluarea FESI, însă progresele reale în direcția orientării către rezultate rămân discutabile. În sistemul de monitorizare a FESI din România accentul copleșitor se pune pe absorbție și conformitate. Deși, pe de o parte, acest lucru poate fi ușor de înțeles și în mare măsură compatibil cu ceea ce s-ar putea aștepta în stadiile incipiente ale implementării PO, nu au existat suficiente dovezi care să sugereze, de exemplu, că rezultatele reale sau potențiale au fost într-adevăr forța motrice din spatele deciziilor recente privind implementarea PO. Cultura de evaluare FESI din România nu este încă suficient de matură pentru ca evaluarea să fie susținută cu adevărat de utilizatori sau pentru ca factorii de decizie să înțeleagă pe deplin modul de implementare a rezultatelor evaluării. Aceasta nu înseamnă că România nu se îndreaptă în direcția bună în privința monitorizării și evaluării. De asemenea, nu se poate spune că multe dintre probleme nu sunt determinate, într-o anumită măsură, de constrângeri tehnice, cum ar fi cele legate sistemele informatice și procesul de achiziții publice. Dar va fi nevoie de mai mult decât simpla rezolvare a problemelor tehnice pentru a dezvolta o orientare eficientă către rezultate. Va fi necesară o modernizare a întregului sistem și a diferitelor componente ale acestuia, iar viitoarea perioadă de programare 2021-2027 oferă o oportunitate ideală în acest sens.

4.1. Modificări contextuale așteptate pentru monitorizarea și evaluarea FESI în România pentru perioada 2021-2027

213. Atunci când se analizează ce fel de îmbunătățiri ar fi de dorit și fezabile pentru sistemele de monitorizare și evaluare care urmează să fie utilizate în România în perioada 2021-2027, trebuie să se țină seama pe deplin de modificările așteptate în ceea ce privește programarea FESI și sistemul în ansamblu din noua fază a politicii de coeziune.

214. În general, în noul cadru de reglementare al FESI propus pentru perioada 2021-2027, se are în vedere o orientare mai accentuată către rezultate, alături de simplificarea în continuare a mecanismelor de implementare. Modificările relevante în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea în noul cadru sunt prezentate succint mai jos:

Evaluare:

- Evaluarea ex-ante a PO ca parte a procesului de programare nu mai este obligatorie (deși aceasta rămâne o opțiune pentru statele membre).
- Asigurarea procedurilor de producere și colectare a datelor necesare pentru evaluări devine o cerință obligatorie pentru statele membre, respectiv pentru AM.

Programare:

- A fost dezvoltat un nou sistem de indicatori comuni la nivelul UE, mai clar legați de nivelul Obiectivului Specific.
- Indicatorii comuni vor acoperi o mare parte din intervențiile PO, fiind stabiliți indicatori comuni de realizare și de rezultat pentru FEDR/FC, precum și pentru FSE – nu va exista nicio obligație de

a avea indicatori specifici (deși, similar perioadei 2014-2020, statele membre pot alege acest lucru).

- În special pentru FSE+: un număr redus de indicatori pentru sprijinul general, cu o mai mare utilizare a registrelor atunci când datele sunt astfel disponibile și cu estimări în cunoștință de cauză⁸⁴ realizate de către beneficiari pentru anumiți indicatori.
- Toți indicatorii utilizați într-un PO vor face parte din Cadrul său de Performanță.
- Eliminarea rezervei de performanță – se va înlocui cu programarea „5+2” (adică, programare inițială acoperă o perioadă de 5 ani, programarea pentru perioada 2026–27 urmând să se realizeze după evaluarea progreselor care va avea loc la jumătatea perioadei de implementare, respectiv în 2025), ținând cont de nevoile emergente și de performanțele înregistrate, cu ajustări tehnice pentru a modifica alocările, posibil începând cu 2025.

Monitorizarea în timpul implementării:

- Verificările la fața locului privind cererile de plată de la beneficiari (și anume, „verificările de gestiune”) vor fi stabilite în funcție de nivelul de risc identificat, pe baza unei strategii de gestionare a riscurilor. Se previzionează că, în majoritatea cazurilor, controalele nu vor acoperi verificările de 100% ca în perioada curentă.
- Transmiterea electronică către CE – la fiecare două luni – a datelor de monitorizare financiară și fizică actualizate, pentru a fi incluse în Platforma de date deschise a CE.
- Nu este necesar să se pregătească și să se transmită RAI sau rapoarte de progres către CE.

Simplificare:

- Utilizarea obligatorie a SCO pentru proiecte cu o valoare mai mică de 200.000 EUR și planificarea lor integrată în procesul de programare, mai degrabă decât să necesite decizii separate.
- O nouă opțiune disponibilă pentru „finanțare care nu este legată de costuri” – în cazul în care rambursările UE se bazează exclusiv pe rezultatele obținute sau pe condițiile îndeplinite în raport cu obiectivele stabilite în etapa de programare.
- O nouă opțiune disponibilă pentru rambursarea de către CE pentru asistența tehnică, sub forma unei rate fixe din cheltuielile generale declarate (2,5% pentru FEDR/FC, 4% pentru FSE+, 5% pentru programul de deprivare materială).

Aceste modificări vor fi confirmate după adoptarea versiunilor finale ale noilor regulamente ale UE.

215. România a propus o nouă arhitectură a PO pentru perioada 2021–2027, aliniată la cadrul instituțional revizuit stabilit prin noul program de guvernare⁸⁵. Principalele modificări prevăzute includ un număr mai mare de PO – inclusiv trei PO integrate FEDR-FSE (dintre care unul va înlocui abordarea ITI urmată în prezent pentru Delta Dunării, cu un teritoriu țintă suplimentar), plus un PO finanțat de noul Fond pentru Tranziție Echitabilă. Vor exista, de asemenea, opt POR separate, fiecare cu o AM la nivel regional (actualele OI ale POR), iar POCA va fi întreruptă, acțiunile privind dezvoltarea capacității administrative urmând să fie integrate în alte PO. De asemenea, se pare că, pe termen mediu, noul guvern ar intenționa să transfere unele AM de la MIPE la ministerele de resort.

⁸⁴ O „estimare în cunoștință de cauză” este o estimare la care nu este posibilă atașarea unor limite de încredere. Totuși, aceasta ar trebui să se bazeze pe o metodologie documentată, inclusiv pe încercări de identificare a posibilelor surse de eroare și pe modul de evitare a acestora – sursă: CE– Proiect FSE+ Setul de instrumente pentru indicatorii comuni– Centrul de asistență pentru date – VC/2020/014.

⁸⁵ Programul de guvernare al Guvernului României – https://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/Program_de_guvernare_2020_2024.pdf

4.2. Factori de succes și domenii cheie de îmbunătățire

216. Există mai multe moduri în care un sistem de M&E poate sprijini eficient o orientare către rezultate. Acestea se referă în principal la disponibilitatea unor date de încredere, furnizate la timp și de înaltă calitate, alături de rezultate utilizabile și disponibile,⁸⁶ condiții favorizante și un cadru instituțional adecvat; acestora li se adaugă o cerere și o utilizare intensă a informațiilor din M&E în procesul decizional.

217. Un accent mai puternic pe înțelegerea schimbării reale produse în urma implementării intervențiilor este esențial pentru acest proces. Alte elemente cheie care trebuie incluse într-un sistem de M&E bazat pe rezultate includ: date de referință pentru a descrie problema sau situația anterioară intervenției; indicatori pentru cuantificarea realizărilor, precum și date relevante privind rezultatele proiectului și cum/dacă aceasta contribuie la obținerea schimbărilor dorite. Esențiale în acest proces sunt o mai bună înțelegere a percepțiilor privind schimbarea în rândul factorilor implicați, împreună cu raportarea sistemică, care să includă cât mai multe informații calitative și cantitative privind progresele înregistrate în direcția obținerii rezultatelor. În sfârșit, ar trebui consolidat parteneriatul în procesele de M&E. Următoarele subsecțiuni descriu recomandările inițiale ale echipei Băncii Mondiale pentru fiecare element care contribuie la o M&E bazată pe rezultate, subliniind, de asemenea, legăturile cheie dintre acestea.

4.2.1. Domenii de îmbunătățire a sistemului de monitorizare

218. Factorii de decizie, inclusiv membrii CM și ai altor parteneri cheie, trebuie să fie pe deplin conștienți de importanța orientării către rezultate și să fie permanent la curent cu cele mai bune modalități de realizare și menținere a acestora. Factorii de decizie trebuie să formuleze cererea pentru o orientare veritabilă către rezultate, care să stimuleze, de asemenea, complementaritatea între PO finanțate din FESI, precum și complementaritatea cu strategiile naționale cheie, cu beneficii reciproce pentru ambele părți. Acțiunile în acest sens ar putea include:

- Creșterea gradului de sensibilizare și a capacității factorilor de decizie (inclusiv a membrilor CM) de luare a deciziilor pe bază de dovezi, precum și de analiză și interpretare a datelor, prin facilitarea învățării și a schimbului de cunoștințe, atât la nivel național, cât și cu actorii de la nivelul UE.
- Furnizarea de materiale mai bune, mai focalizate și mai accesibile factorilor de decizie, prin formarea specializată a unui grup de angajați (cu sarcina specifică de a sprijini factorii de decizie), precum și furnizarea de instruire membrilor Secretariatului CM.
- Îmbunătățirea design-ului rapoartelor generate de sistemele informatice pentru a facilita vizualizarea datelor și pentru a permite analiza datelor, în special în ceea ce privește rezultatele obținute, pentru a sprijini mai bine procesul decizional; crearea de tablouri de bord trans-PO, sectoriale, pentru teme transversale.
- Creșterea implicării membrilor CM în monitorizarea și implementarea PO, prin încurajarea participării la grupurile de lucru (a se vedea exemplul POCU), prin solicitarea de feedback privind materialele în afara reuniunilor formale, implicarea activă și sprijinirea acestora în îndeplinirea tuturor responsabilităților lor, conform ROF.
- Construirea de legături proactive și imaginative între orientarea către rezultate și eforturile de comunicare/publicitate pentru a sprijini angajamentul factorilor de decizie.

219. Adoptarea și menținerea unei abordări proactive în ceea ce privește orientarea către rezultate începe cu indicatorii care urmează să fie utilizați în PO. Aceștia ar trebui gândiți cu economie (adică fără suprapuneri sau redundanță) și definiți astfel încât să fie cât mai ușor de înțeles

⁸⁶ Edmunds și Marchant 2008.

și de utilizat. Indiferent de tipul lor – specifici sau comuni – indicatorii de rezultat ar trebui să surprindă cât mai bine efectele intervențiilor. Experiența în implementarea de intervenții similare ar trebui să fie valorificată la maxim pentru a îmbunătăți stabilirea țintelor. Este de așteptat să existe provocări majore în stabilirea indicatorilor în contextul intervențiilor care vizează nivelul local, precum și dată fiind importanța înțelegerii cât mai clare a schimbărilor la nivelul diferitelor grupuri țintă, sectoare sau teritorii sprijinite. Ca atare, ar fi bine ca România :

- să stabilească un proces robust de definire a indicatorilor specifici care urmează să fie utilizați în PO (în cazul în care se optează pentru această variantă), cu participarea factorilor relevanți și cu implicarea experților în M&E; ar trebui acordată o atenție deosebită indicatorilor care monitorizează rezultatele globale ale intervențiilor trans-sectoriale sau integrate;
- să elaboreze orientări cuprinzătoare și clare, cât mai curând posibil, cu privire la modul de interpretare și utilizare a indicatorilor și de calculare a valorilor indicatorilor de realizare;
- să actualizeze periodic orientările pentru a ține seama de experiența dobândită în cursul implementării;
- să se asigure că orientările sunt însușite sistematic de personalul AM/OI și beneficiari, prin organizarea de instruiți sau alte inițiative de acest tip, după caz, completate de evaluări bazate pe eșantioane relevante de proiecte și indicatori.

220. Sistemele IT cuprinzătoare, orientate spre rezultate, adaptabile la PO și ușor de utilizat - complet operaționale de la începutul implementării programului - sunt esențiale pentru gestionarea eficientă a datelor. Sistemele informatice ar trebui să fie interoperabile cu toate celelalte baze de date relevante pentru monitorizare și raportare, găzduite pe platforme de comunicare ușor accesibile, dar sigure, și capabile să accepte introducerea directă a datelor de către beneficiari, cu toate validările automate necesare. Sistemele informatice ar trebui să poată genera automat întreaga suită de rapoarte relevante necesare pentru AM/OI și pentru nivelul mai înalt de conducere, reducând la minimum necesitatea utilizării sistemelor paralele. În acest sens, MIPE ar trebui rapid să ia următoarele măsuri:

- Să asigure funcționalitatea optimă a SMIS de îndată ce sunt aprobate PO 2021-2027, pentru a răspunde în mod adecvat nevoilor de colectare și raportare a datelor ale tuturor părților interesate implicate (AM, OI, beneficiari) și pentru a sprijini coordonarea între fonduri.
- Să ia în considerare stabilirea unei legături operaționale între SMIS și alte sisteme informatice finanțate din FESI, cum ar fi sistemele eMS (și/sau un succesori al acestora), pentru a facilita analiza datelor în cadrul tuturor PO.
- Să asigure în mod sistematic instruirea completă, bazată pe un program clar, pentru toți utilizatorii din AM, OI și instituțiile beneficiare, cu privire la utilizarea sistemelor informatice, pentru toate funcționalitățile, în special ca parte a oricărui „pachet de integrare a noilor veniți” (de exemplu, pentru beneficiari la începutul proiectelor lor).

221. Simplificarea procedurilor și a formatelor de colectare/raportare a datelor, inclusiv, acolo unde este posibil, adoptarea unei abordări unitare între diferitele PO, sunt esențiale pentru eficientizarea procesului de colectare și raportare a datelor și pentru reorientarea acestuia către obținerea de rezultate. Deși acest lucru ar trebui să meargă mână în mână cu dezvoltarea sistemelor IT, aceasta poate include și simplificarea proceselor și a cerințelor. Acolo unde este posibil, ar trebui luată în considerare și o extindere a utilizării SCO, pentru a contribui la eliminarea redundanțelor din sistemele de monitorizare financiară, în special prin reducerea necesității de a pregăti și de a prezenta un volum mare de documente justificative. Obiectivul constant ar trebui să fie maximizarea eficienței, pentru a permite o mai mare concentrare asupra rezultatelor. AM/OI din România, cu sprijin din partea MIPE în vederea coordonării, ar trebui să ia următoarele măsuri:

- Simplificarea radicală a procedurilor – pe baza unei analize aprofundate, în mod coordonat, pentru toate PO (posibil cu MIPE ca organism de coordonare) și în consultare cu Autoritatea de

Audit, pentru a determina ce poate fi eliminat – eliminând suprapunerile dintre monitorizarea financiară și monitorizarea progreselor fizice și redundanțele din colectarea datelor și stocarea documentelor.

- Adoptarea unei abordări unitare în elaborarea/revizuirea procedurilor de monitorizare, ori de câte ori este posibil, astfel încât normele și formatele de raportare să încurajeze creșterea eficienței verificării și agregării datelor la toate nivelurile relevante.
- Facilitarea agregării automate a datelor de la nivelul beneficiarului în sus. Elaborarea unor formate de raportare care să sprijine luarea deciziilor pe baza unor date concrete, prin furnizarea de informații corecte și în timp util cu privire la principalele provocări și blocaje și informații actualizate cu privire la progresele înregistrate pe toate dimensiunile relevante. Instituirea unor tablouri de bord globale la nivelul PO și evidențierea progreselor înregistrate în ceea ce privește indicatorii cheie (atât fizici, cât și financiari) la toate nivelurile relevante ar sprijini mai mult procesul decizional și identificarea în timp util a blocajelor care împiedică implementarea.
- Maximizarea utilizării SCO, profitând pe deplin de noile dispoziții ale regulamentelor UE, prin elaborarea unui plan de adoptare a SCO, cu un calendar clar la nivelul fiecărei AM/fiecărui fond, încă de la începutul perioadei de programare. Inițierea oricăror revizurii esențiale necesare în cadrul juridic intern pentru a favoriza utilizarea sporită a SCO poate fi de asemenea avută în vedere.
- Integrarea anumitor simplificări introduse pentru a răspunde provocărilor aduse de criza COVID-19, care s-au dovedit a îmbunătăți eficiența monitorizării (de exemplu, discuții online care înlocuiesc unele vizite la fața locului, formare online flexibilă pentru beneficiari etc.), menținând în același timp eficiența.

222. Utilizarea sporită a abordărilor bazate pe managementul riscurilor în cadrul procedurilor de monitorizare poate contribui la concentrarea directă asupra unor elemente de cea mai mare importanță, la îmbunătățirea preciziei estimărilor realizate și la o mai bună activare a sistemelor de avertizare timpurie. Conectarea proceselor de management din interiorul AM și OI la sistemul de monitorizare a performanței globale înregistrate în implementarea fondurilor poate consolida orientarea către rezultate în procesul de monitorizare. Propunerile de regulamente UE pentru perioada 2021-2027 pun un accent mai mare pe evaluarea riscurilor. În plus, abordarea va deveni predominantă pentru MRR, unde toate riscurile de nerealizare/întârziere vor trebui evaluate din timp și apoi monitorizate. În acest sens, AM/OI din cadrul tuturor PO ar trebui să ia următoarele măsuri:

- Să ia în considerare introducerea unei abordări bazate pe managementul riscului ca element central în procesele și procedurile lor de monitorizare și în relația cu beneficiarii – de exemplu, prin elaborarea unui plan de evaluare a riscurilor la începutul fiecărui proiect nou, care să fie actualizat periodic.
- Să exploateze resursele sistemului IT pentru a automatiza procesul de evaluare și monitorizare a riscurilor, pe baza criteriilor definite, prin interfețe ușor de utilizat.

223. Pentru a îmbunătăți coordonarea între diferitele PO la nivel regional, la alt nivel teritorial (de exemplu, urban) sau la nivel sectorial, precum și cu strategiile naționale relevante, mecanismele operaționale de monitorizare ar trebui să fie însoțite de structuri instituționale specifice. Acestor structuri trebuie să li se atribuie sarcini explicite de monitorizare, în cazul în care intervențiile în cauză depășesc limitele normale ale PO individuale. În acest context, România ar trebui să ia următoarele măsuri:

- Consolidarea structurilor actuale la nivel de AP (inclusiv prin înființarea și operaționalizarea unor noi grupuri de lucru) pentru promovarea abordărilor coordonate de implementare a programelor, în conformitate cu noile cerințe care decurg din arhitectura 2021-2027, la diferite niveluri teritoriale, dacă este necesar.

- Asigurarea sprijinului structural pentru operaționalizarea legăturilor dintre FESI și strategiile naționale relevante în sectoare-cheie, cum ar fi ocuparea forței de muncă, incluziunea socială, mediul, dezvoltarea urbană etc. Acest lucru ar putea implica analiza alinierii indicatorilor, mecanismele de M&E, precum și procedurile de consultare periodică pentru coordonarea abordărilor etc

224. Existența unei strânse colaborări dintre AM/OI și beneficiari, orientată spre găsirea de soluții la problemele identificate, reprezintă un element central al sistemului de monitorizare – necesitând actualizare periodică prin îndrumare practică și instruire. Competențele ofițerilor/responsabililor de monitorizare ar trebui să fie actualizate în mod constant, inclusiv prin dezvoltarea cunoștințelor de specialitate în domeniile de nișă finanțate prin PO. Instruirea beneficiarilor ar trebui să fie automată, începând de la momentul depunerii cererilor de finanțare și urmând etapele cheie de implementare, după caz. AM/OI ar trebui să ia următoarele măsuri:

- Să asigure orientări exacte pentru beneficiari încă de la începutul perioadei 2021-2027, unificate la nivelul fiecărui PO și, unde este relevant, pentru toate PO – cu posibilitatea utilizării unor instrumente noi, cum ar fi: materiale video de instruire, un manual armonizat al beneficiarului la nivelul fondului, sprijin coordonat al serviciului de asistență de tip help-desk pentru fiecare fond în parte etc.
- Să consolideze capacitatea ofițerilor/responsabililor din AM/OI, precum și la nivelul MIPE, pentru a facilita un flux optim al activităților, inclusiv prin furnizarea materialelor necesare de orientare și de sprijin, furnizarea de instruire specializată pentru activitățile mai tehnice etc
- Să asigure o abordare unitară în furnizarea de sprijin beneficiarilor, în ceea ce privește subiectele comune din cadrul diferitelor PO sau, după caz, pentru aspectele care vizează mai multe structuri (de exemplu, prin schimburi de informații între OI).
- Să integreze orientarea către rezultate în activitățile beneficiarilor prin creșterea accentului general pe rezultate în formularul de cerere de finanțare a proiectelor și prin introducerea orientării către rezultate ca temă transversală în toate instruirile furnizate beneficiarilor.
- Să intensifice activitățile de formare pentru beneficiari, în special în noile domenii de investiții și/sau în cazul în care procesele se schimbă între perioadele de programare. Să asigure disponibilitatea specialiștilor pentru intervenții de sprijin urgente și specifice, inclusiv în sectorul IT.
- Să se bazeze în continuare pe bunele relații deja dezvoltate cu beneficiarii – eventual utilizând evaluarea riscurilor ca instrument de simplificare a procedurilor pentru instituțiile beneficiare cunoscute și de încredere.

4.2.2. Domenii de îmbunătățire a sistemului de evaluare

225. Planurile de evaluare ar trebui să se bazeze pe o analiză detaliată a nevoilor beneficiarilor de evaluare, nu doar să se limiteze la a asigura conformitatea cu cerințele conform regulamentelor. Planurile ar trebui să includă un mix de evaluări la scară largă și la scară mică, precum și evaluări ad-hoc pentru a răspunde nevoilor specifice. Ar trebui să se ia în considerare o anumită periodicitate în planificarea evaluărilor pentru a se asigura că toate aspectele relevante pentru domeniul/tema evaluată sunt înțelese și analizate în mod corespunzător. În România, structurile care vor fi responsabile de evaluare în perioada 2021–2027 ar trebui :

- Să asigure implicarea deplină a AM și a OI în pregătirea planurilor de evaluare și a ToR, precum și pe tot parcursul implementării unei evaluări, pe baza unor etape de referință-cheie convenite la început.
- Să includă opțiuni mai scurte și mai operaționale de evaluare, inclusiv evaluări ad-hoc, la nivel de PO.
- Să stabilească un calendar clar pentru exercițiile de evaluare, pentru a promova predictibilitatea și pentru actorii instituționali implicați și actorii de pe piața evaluării.

226. Rolul evaluării în procesul decizional ar trebui consolidat. Cercetarea a demonstrat necesitatea de a apropia evaluarea atât de AM, cât și de factorii de decizie. Pe de altă parte, coordonarea evaluării pentru teme transversale sau integrate rămâne la fel de importantă, cu un rol în promovarea coordonării între PO. În acest scop, România ar trebui:

- Să aibă în vedere dezvoltarea structurilor inter-instituționale actuale instituite la nivelul AP pentru promovarea unor abordări coordonate a evaluării, ca răspuns la nevoile specifice ale FESI în perioada 2021-2027.
- Să creeze unități separate de evaluare la nivel de PO în fiecare AM relevantă, să aloce resurse adecvate de personal și să furnizeze asistență tehnică și îndrumări de la nivel central pentru coordonarea generală. Această abordare ar trebui avută în vedere pentru PO principale (cu excepția programelor CTE) și fără a aduce atingere niciunei decizii luate de autoritățile române cu privire la poziționarea funcției de evaluare pentru viitoarele opt structuri POR la nivel regional.
- Să aibă în vedere poziționarea Unităților de Evaluare ale PO cât mai aproape posibil de factorii de decizie (de exemplu, sub coordonarea directă a Directorului General al AM) și asigurarea unor modalități relevante pentru o colaborare adecvată de zi cu zi cu celelalte departamente/structuri de la nivelul PO (programare, contractare, monitorizare a programului și a proiectelor etc.)

227. Este necesară o schimbare de paradigmă în ceea ce privește colectarea datelor. Ar trebui inițiate activități de asigurare a colectării de date pentru a răspunde de o manieră adecvată nevoilor de evaluare, încă din etapa de planificare a evaluării. Activitatea nu ar trebui să se limiteze doar la datele necesare pentru evaluări, ci și la datele colectate în general de către furnizorii de informații. Este necesar un mecanism funcțional bazat pe IT pentru accesarea datelor la diferite niveluri, inclusiv prin interconectarea bazelor de date. Furnizorii de date ar trebui să fie informați și implicați în pregătirea planului și să-și înțeleagă clar rolul în ansamblul sistemului; eforturile de colectare a datelor ar trebui să fie sistematice. Rolul mediului academic în furnizarea de asistență unităților de evaluare a PO ar putea fi consolidat mai mult. În acest sens, România ar trebui, cu prioritate:

- Să planifice adecvat colectarea datelor din etapa de planificare a evaluării (și anume, în planurile de evaluare), cu definirea clară a tipului de date necesare, a rolurilor și responsabilităților pentru colectarea datelor, etc.
- Să aibă în vedere posibilitățile de sprijin pentru diferiții actori interesați (inclusiv pentru cei din afara FESI) în planificarea procesului de colectare a datelor, în funcție de nevoile identificate.
- Să aibă în vedere creșterea interconectării bazelor de date, la nivel local/regional și central, pentru a facilita colectarea/agregarea datelor la diferite niveluri (atât la nivel sectorial, cât și teritorial).
- Să utilizeze rezultatele proiectelor finanțate prin POCA 2014–2020 OS 1.1 în sprijinul procesului decizional bazat pe dovezi. Acestea includ, spre exemplu, platforme cu indicatori de context special concepute pentru a fi utilizate la nivel guvernamental, cum ar fi proiectul SIPOCA 11 „Starea Națiunii”⁸⁷.

228. Îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice pentru evaluare este esențială pentru a permite angajarea unei expertize de înaltă calitate, cu termene scurte de execuție, care să asigure disponibilitatea la timp a rezultatelor evaluării pentru factorii de decizie. Procedurile de achiziții publice trebuie să fie demistificate și simplificate. Trebuie găsit un echilibru adecvat între criteriile pe care trebuie să le îndeplinească experții evaluatori pentru a asigura expertiza necesară evaluării, fără a limita în mod excesiv posibilitățile de participare pentru nou-veniți sau pentru persoanele mai

⁸⁷ [Acasă \(starea-natiunii.ro\)](http://Acasă(starea-natiunii.ro))

tinere, cu mai puțină experiență. Tranșele de plată nu ar trebui să permită favorizarea companiilor mari în detrimentul contractanților mai mici, cu o capacitate financiară mai redusă. În România, autoritățile responsabile cu funcția de evaluare ar trebui:

- Să urmărească simplificarea procedurilor de achiziții ori de câte ori este posibil, de exemplu prin evaluări mai mici și mai bine orientate, cu o lungime a ofertelor proporțională cu dimensiunea studiilor/analizelor necesare etc
- Să ia în considerare obținerea de expertiză în materie de evaluare prin mecanisme mai flexibile (acorduri cadru, contractarea de experți externi care să fie direct accesibili tuturor PO) pentru a facilita realizarea de evaluări de tip operațional, inclusiv evaluări ad-hoc. Planificarea evaluărilor (inclusiv prin asigurarea unei combinații adecvate între evaluările la scară mică și cele la scară largă) este esențială în acest sens.

229. Un stil mai dinamic de prezentare a constatărilor evaluării, mai bine adaptat publicului, susținut de un sistem transparent de monitorizare a implementării recomandărilor, poate contribui la creșterea răspunderii. Provocarea constă în asigurarea faptului că evaluarea ajunge la factorii de decizie care au o influență suficientă pentru a schimba situația și pentru a urmări acțiunile întreprinse ulterior. În acest sens, România ar trebui:

- Să îmbunătățească modul în care constatările și recomandările evaluării sunt transmise diferiților factori interesați, pentru a facilita o mai bună înțelegere și adoptare a recomandărilor. De asemenea, să utilizeze experți facilitatori pentru a prezenta recomandările de evaluare.
- Să îmbunătățească nivelul de calitate al rapoartelor de evaluare, din perspectiva ușurinței în utilizare/accesibilitate/specializare/lungime.
- Să ia în considerare includerea Unităților de Evaluare ca membri cu drept de vot în CM.
- Să organizeze evenimente de discuții de evaluare dinamice și pentru personalul AM/OI, în scopul conștientizării permanente a importanței diferitelor aspecte ale evaluării în cadrul și dincolo de domeniul lor specific de activitate.

4.2.3. Domenii de îmbunătățire a sistemului general de M&E.

230. Nu ar trebui ocolită sau trecută cu vederea creșterea nivelului de cunoaștere și conștientizare a factorilor de decizie privind M&E. Acest lucru este vital pentru stimularea unui nivel ridicat al cererii de monitorizare și evaluare orientate către rezultate. În acest scop, România ar trebui:

- Să asigure o formare/pregătire temeinică a membrilor CM și a altor factori de decizie la nivel înalt în ceea ce privește logica de intervenție a FESI/PO, importanța diferitelor aspecte legate de M&E și rolul acestora în promovarea unei abordări axate pe rezultate.
- Să reflecteze continuu la noi modalități de a accesa acest grup țintă specific pentru furnizarea instruirii necesare și furnizarea periodică de feedback/sesiuni de perfecționare.

231. În sfârșit, dezvoltarea adecvată a resurselor umane în instituțiile în cauză reprezintă piatra de temelie a culturii de monitorizare și evaluare orientate spre rezultate, pe care poate fi construit un sistem de succes. Competențele cheie trebuie să fie promovate în mod continuu, iar progresele înregistrate în dezvoltarea personalului trebuie să fie monitorizate și evaluate în mod eficient. Pentru perioada 2021-2027, autoritățile din domeniul FESI ar trebui să asigure:

- Furnizarea unui program cuprinzător și coordonat de formare continuă și periodică pentru personalul din cadrul MIPE/AM/OI, adaptat cu precizie la nevoile lor specifice și desfășurat înainte de a avea loc evoluții semnificative. Un astfel de program ar putea include:
 - logica de intervenție a PO și suita completă de discipline de monitorizare conexe;
 - abilități avansate de analiză/gestionare a datelor;
 - cunoștințe sectoriale specifice, după caz;

- gestionarea contractelor, după caz;
 - instruire detaliată privind toate aplicațiile IT relevante pentru întregul personal.
- Schimbul structurat de experiență între angajații din unitățile de monitorizare și evaluare și furnizarea de instruire de o manieră unitară pentru toți cei implicați, acolo unde este posibil.
 - Dezvoltarea unui pachet complet de instruire pentru inițierea la locul de muncă, ce urmează să fie oferit tuturor noilor angajați care lucrează în domeniile M&E. S-ar putea avea în vedere dezvoltarea unei platforme dedicate de e-learning în domeniul M&E, pentru a susține programul de formare de mai sus, cu module obligatorii actualizate periodic.

4.3. Perspective pentru următoarele etape ale proiectului

232. Prezenta evaluare a sistemului de M&E al României pentru programele finanțate de FESI în perioada 2014–2020 a identificat provocări și bune practici care vor contribui la modelarea sistemului în viitor, în contextul noilor reglementări propuse ale UE pentru perioada 2021–2027. Având în vedere concluziile acestei evaluări, echipa ASA a Băncii Mondiale intenționează să se bazeze pe îmbunătățirile propuse mai sus în următorul livrabil: Livrabilul 2a: „Raport tehnic care prezintă rezumatul opțiunilor de îmbunătățire a sistemului existent de M&E”.

233. Mai precis, în strânsă colaborare cu MIPE, echipa ASA va proiecta o strategie pentru viitorul sistem, prezentând pe scurt viziunea comună și scenariul preferat pentru dezvoltare, selectat din diferite opțiuni de sistem. Acest lucru se va realiza prin implicarea principalilor factori interesați, în vederea verificării realismului propunerii, în același timp urmărind asumarea obiectivelor acesteia. În plus față de strategie, prezenta analiză va documenta într-o anumită măsură contribuțiile echipei ASA pentru elaborarea planurilor de evaluare pentru PO și a orientărilor privind viitoarele evaluări de impact.

ROMÂNIA

Titlul proiectului „Asistență tehnică pentru sprijinirea capacității de evaluare”

Beneficiarul proiectului: Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene

Data publicării: Martie 2021

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020

„Conținutul acestui material nu reflectă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României”.