



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Guvernul României

**Autoritatea Contractantă:**

Autoritatea pentru  
Coordonarea Instrumentelor  
Structurale

**Beneficiar**

Unitatea Centrală de  
Evaluare / Autoritatea pentru  
Coordonarea Instrumentelor  
Structurale

**- ORIGINAL -**

# RAPORT DE ANALIZĂ A SISTEMULUI ACTUAL DE EVALUARE -FINAL-

-Activitatea 1.1.1-

03 august 2011

**Titlul Proiectului:**

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

**Numărul contractului:**

47/08.12.2010

**Perioada de implementare a contractului:**

08.12.2010- 07.06.2012

**Consultant:**

AAM Management Information Consulting Private  
Company Limited by Shares

Leader A.T.E.C. SRL



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

### Caracteristicile documentului

<b>Data:</b>	03 august 2011
<b>Versiune</b>	1.0
<b>Stadiu</b> (draft / transmis/ aprobat):	final

### Istoricul modificarilor

Versiune	Data	Natura modificarilor
0.1	06.04.2011	Draft final transmis pentru feedback
0.2	29.04.2011	Versiune finală transmisă spre aprobare
0.3	10.09	Versiune actualizată

### Autori

Simona Adina VIDEA – Expert cheie 2

Prof. Dr. Iordan BĂRBULESCU – Expert senior

Eugen PERIANU – Expert Senior

### Transmis spre aprobare

.....  
Data: 29.04.2011

Tamás TÉTÉNYI, Lider de Echipă



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## CUPRINS

<b>ABREVIERI</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCERE</b>	<b>7</b>
<b>2. REZUMAT EXECUTIV</b>	<b>9</b>
<b>3. ANALIZA CONTEXTULUI</b>	<b>13</b>
3.1. SISTEMUL INSTRUMENTELOR STRUCTURALE - IMPLEMENTARE, NEVOI DE EVALUARE	14
3.2. REGLEMENTĂRI, INSTITUȚII, PROCEDURI ALE SISTEMULUI DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE	18
3.3. APORTUL SISTEMULUI INSTRUMENTELOR STRUCTURALE LA SISTEMUL DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE	26
3.5. CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA CEREREA DE SERVICII DE EVALUARE	<u>32</u> <u>34</u>
3.6. CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA OFERTA DE SERVICII DE EVALUARE	34
<b>4. ANALIZA PROCESELOR SISTEMULUI DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE</b>	<b><u>37</u><u>36</u></b>
4.1. PROCESUL DE EVALUARE – DIAGRAMA PROCESULUI	<u>37</u> <u>36</u>
4.2. PLANIFICAREA EVALUĂRII	<u>38</u> <u>37</u>
4.3. DESIGN-UL EVALUĂRII	<u>41</u> <u>40</u>
4.4. IMPLEMENTAREA EVALUARII	<u>50</u> <u>48</u>
4.5. UTILIZAREA REZULTATELOR EVALUARII	<u>57</u> <u>55</u>
4.6. FAZA DE ÎNVĂȚARE	<u>60</u> <u>58</u>



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## 5. PERFORMANȚA SISTEMULUI DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

6259

### 5.1 EFICACITATEA

6259

### 5.2. EFICIENȚA

6663

#### Lista anexelor

Anexa 1a Termeni de Referință

Anexa 1b Metodologie

Anexa 2 Reprezentări ale procesului

Anexa 3 Analiza planurilor de evaluare

Anexa 4 Analiza procedurilor de evaluare

Anexa 5 Grile de evaluare a calității

Anexa 6 a Rezumatul evaluărilor intermediare

Anexa 6b Alocarea financiară pentru evaluare

Anexa 7a Ghid de interviu - Comitetele de Coordonare a Evaluării

Anexa 7b Ghid de interviu – Șefii unităților de evaluare

Anexa 7c Chestionar – Șefii unităților de evaluare

Anexa 7d Chestionar – personalul unităților de evaluare

Anexa 7e Ghid de interviu - Contractorii

Anexa 7f Ghid de interviu – Comisia Europeană

Anexa 8 Obiective și criteriile de evaluare în Termenii de Referință

Anexa 9 Documente analizate

Anexa 10 Training în domeniul evaluării

Anexa 11 Lista interviurilor

Anexa 12 Termenele evaluărilor

Anexa 13 Tabelul concluziilor și al recomandărilor

## ABREVIERI

ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
AM	Autoritate de Management
AP	Axa Prioritară
AT	Asistență Tehnică
CCE	Comitet de Coordonare a Evaluărilor
CE	Comisia Europeană
CM	Comitet de Monitorizare
CNC	Comitetul Național de Coordonare
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
CTE	Cooperare Teritorială Europeană
DAT	Direcția Asistență Tehnică
DMI	Domeniu Major de Intervenție
FC	Fondul de Coeziune
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FSE	Fondul Social European
GLE	Grupul de Lucru pentru Evaluare
HG	Hotărâre de Guvern
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
OG	Ordonanță de Guvern
PAE	Plan Anual de Evaluare
PME	Plan Multianual de Evaluare
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional de Asistență Tehnică



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

<b>PODCA</b>	<b>Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative</b>
<b>POR</b>	<b>Programul Operațional Regional</b>
<b>POS</b>	<b>Program Operațional Sectorial</b>
<b>POS CCE</b>	<b>POS Creșterea Competitivității Economice</b>
<b>POS DRU</b>	<b>Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane</b>
<b>POS - M</b>	<b>POS Mediu</b>
<b>POS - T</b>	<b>POS Transport</b>
<b>PT</b>	<b>Propunere Tehnică</b>
<b>RE</b>	<b>Raport de Evaluare</b>
<b>SIES</b>	<b>Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale</b>
<b>SIS</b>	<b>Sistemul Instrumentelor Structurale</b>
<b>ToR</b>	<b>Termeni de Referință</b>
<b>UCE</b>	<b>Unitatea Centrală de Evaluare</b>



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## 1. INTRODUCERE

Prezentul Raport de Analiză a fost elaborat în cadrul Componentei 1 - *Srijin pentru consolidarea Grupului de Lucru pentru Evaluare, Activitatea 1.1 - Îmbunătățirea sistemului de evaluare a instrumentelor structurale, a standardelor, ghidurilor și procedurilor aferente*, din cadrul contractului de Asistență Tehnică *Dezvoltarea Capacității de Evaluare a Unităților de Evaluare din cadrul Autorităților de Management și ACIS*, semnat între Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) – Ministerul Finanțelor Publice ('Autoritatea Contractantă') și consorțiul compus din AAM Management Information Consulting Private Company Limited by Shares (Ungaria) și Leader A.T.E.C. SRL ('Consortiul').

Conform Termenilor de Referință, Raportul de Analiză trebuie să includă analiza contextului Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, precum și a eficienței și eficacității sale.

Cerințele specifică faptul că analiza contextului Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale trebuie realizată din punct de vedere legislativ, instituțional și procedural, precum și în ceea ce privește performanța sa. În ceea ce privește Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale, interesul este legat de analiza eficienței și eficacității sale.

În acest sens, a fost solicitată abordarea următoarelor aspecte:

- Analiza cadrului general scris al evaluării (cadrul legislativ, instituțional și procedural al evaluării).
- Analiza profilurilor, rolurilor, sarcinilor și resurselor actuale ale funcției de evaluare, cu evidențierea punctelor comune și a devierilor de la cadrul scris general, precum și explorarea motivelor acestor devieri.
- Analiza performanței practicii curente de planificare și gestionare a evaluărilor, precum și utilizarea rezultatelor evaluării, evidențiind blocajele proceselor și calitatea rezultatelor obținute în cadrul fiecăruia dintre aceste procese.
- Lecții învățate de actorii cheie implicați în prima rundă de evaluări.
- Sugestii privind îmbunătățirea practicii actuale și a cadrului general scris al evaluării.

Pentru abordarea acestor aspecte, metodologia utilizată a avut la bază următoarele activități:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

- (a) Revizuirea documentelor relevante, pentru elaborarea unei analize de bază a cererii și ofertei de servicii de evaluare, resurse utilizate și rezultate ale Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale.
- (b) Analiza datelor cu scopul de a identifica problemele și posibilele cauze ale acestora.
- (c) Analiza eficienței și eficacității Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, pe baza constatărilor din etapa de analiză a informațiilor;
- (d)
- (e) Colectarea de informații și date suplimentare prin interviuri.
- (f) Pe baza rezultatelor cercetării de birou și interviurilor, formularea de concluzii și recomandări în cadrul Raportului de Analiză.

Procesul de evaluare a fost descompus în 5 etape, fiecare dintre acestea fiind analizată din punct de vedere al performanței:

- Planificarea evaluării – pregătirea planurilor de evaluare
- Designul evaluării – cuprinzând procesul de pregătire a Termenilor de Referință pentru evaluare precum și etapa de licitație, până la semnarea unui contract de evaluare
- Implementarea Evaluării – gestionarea contractelor de evaluare
- Utilizarea rezultatelor evaluării – monitorizarea procesului de implementare a recomandărilor
- Învățare – utilizarea evaluării pentru a învăța modul în care funcționează instrumentele structurale și modul în care evaluarea influențează dezvoltarea socio-economică





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## 2. REZUMAT EXECUTIV

În cadrul Sistemului Instrumentelor Structurale, România are oportunitatea de a cheltui aproximativ 20 miliarde de euro pentru dezvoltarea infrastructurii naționale, a structurilor economice, sociale și publice.

Exercitarea acestei oportunități implică o responsabilitate uriașă din partea structurii de management a Sistemului Instrumentelor Structurale, mai ales din perspectiva procedurilor financiare și administrative riguroase ale Uniunii Europene. Chiar și alocarea acestor fonduri în timp util este o provocare în sine. La mijlocul anului 2011, plățile efectuate în cadrul Programelor Operaționale însumau doar 13,17 % din valoarea totală alocată pentru perioada de programare 2007-2013. Raportul de evaluare intitulat „O evaluare formativă a Instrumentelor Structurale în România”, publicat la jumătatea anului 2010, evidențiază faptul că „ritmul actual de efectuare a plăților reprezintă un risc major din punct de vedere al absorbției fondurilor structurale”.

Pentru a face față acestor provocări, structura de management a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale trebuie să utilizeze toate practicile de management disponibile. Una din aceste practici este *evaluarea*, care are drept scop identificarea problemelor existente, a legăturilor multiple și a nevoilor de dezvoltare ale structurilor analizate. De asemenea, evaluarea constituie o activitate obligatorie pentru programele finanțate prin Fondurile Structurale, fiind solicitată prin Regulamentul CE 1083/2006.

În anul 2007, România a înființat un sistem de evaluare al Instrumentelor Structurale, denumit Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale (SIES). În prezent, sistemul deține toate elementele necesare din punct de vedere organizațional, financiar și al resurselor umane iar un prim set de evaluări a fost deja realizat.

Datorită importanței pe care o are acest sistem, managementul de la nivel central al Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale (Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale - ACIS) a lansat un proiect intitulat „Dezvoltarea capacității de evaluare a unităților de evaluare din cadrul Autorităților de Management și ACIS”. La începutul acestui proiect (denumit în continuare Proiectul) a fost derulată o analiză a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, pe mai multe paliere, în vederea identificării nevoilor de dezvoltare. Prezentul rezumat executiv constituie o sinteză a acestei analize.

În general – pe baza constatărilor analizei – putem spune că Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale a avut o evoluție bună în ultimii ani, mai ales dacă luăm în considerație faptul că evaluările implementate au fost primele de acest gen. Cu toate acestea, propunem o interpretare diferită a experiențelor menționate: perioada 2007-2010 a fost doar o perioadă pilot pentru Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale, adevăratele provocări abia acum urmează. Numărul limitat de proiecte finalizate nu a permis utilizarea celor mai avansate tehnici de evaluare și sistemul a atins doar o parte din potențialul său.

Analiza a indicat o serie de nevoi de dezvoltare. Desigur cele mai multe dintre ele pot fi explicate prin existența problemelor uzuale caracteristice anilor de început și prin rata scăzută de realizare; cu toate acestea, aceste aspecte nu ar trebui considerate drept pretext pentru problemele ridicate. Dacă nevoile de dezvoltare nu vor fi îndeplinite, Sistemul Instrumentelor Structurale nu va putea utiliza evaluarea ca un instrument de management, lucru care este imperios necesar pentru creșterea eficacității și a gradului de absorbție a fondurilor UE. Având în vedere faptul că planificarea următoarei perioade de programare 2014-2020 va începe în anul 2012, experiențele dobândite prin evaluări au acum un rol și mai important, prin contribuția la planificarea activităților viitoare.

Analiza a evidențiat constatări pozitive precum și nevoi de dezvoltare. Pentru a exploata cadrul limitat al rezumatului executiv, ne vom concentra asupra nevoilor de dezvoltare.

### 1. Acțiuni de creștere a gradului de conștientizare sunt necesare, pentru o mai bună integrare a evaluării în procesele decizionale



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

În opinia noastră, cea mai importantă problemă este internalizarea, de către principalele părți interesate în gestionarea Sistemului Instrumentelor Structurale, a nevoii de evaluare și chiar mai mult, a rezultatelor evaluării. În acest context, actorii cheie sunt factorii de decizie care pot influența obiectivele și implementarea Programelor Operaționale în cadrul Sistemului Instrumentelor Structurale. Acești actori cheie sunt în principal politicieni, directori ai Autorităților de Management, președinții Comitetelor de Monitorizare, președinții Comitetelor de Coordonare a Evaluării și Comisia Europeană.

În general, a trebuit să ajungem la concluzia că, în majoritatea cazurilor, evaluarea nu este încă considerată ca fiind o practică indispensabilă de către principalii actori, în special de către membrii Comitetelor de Monitorizare și politicienii în cauză. Pe baza informațiilor primite în urma interviurilor realizate a rezultat că, de obicei, interesul membrilor Comitetelor de Monitorizare în ceea ce privește procesul de evaluare este relativ scăzut. Deși rezultatele evaluării sunt pe ordinea de zi a reuniunilor Comitetelor de Monitorizare, amploarea dezbaterii nu indică un interes semnificativ pentru aceste subiecte. Nu am identificat vreo încercare a membrilor Comitetelor de Monitorizare de a iniția evaluări. Cei mai mulți dintre membrii Comitetelor de Monitorizare percep evaluarea ca pe o activitate obligatorie care nu i-a sprijinit până acum în luarea deciziilor. Având în vedere faptul că primul set de evaluări cu greu a putut utiliza datele de monitorizare și înregistra efecte reale, rezultatele exercițiilor de evaluare nu au putut convinge factorii de decizie – uneori sceptici sau neinformați - cu privire la necesitatea evaluărilor.

Opiniile celor intervievați cu privire la Comitetele de Coordonare a Evaluării arată, de asemenea, o imagine diversă, deși documentele justificative indică faptul că aceste Comitete de Coordonare a Evaluării au avut un rol important în coordonarea proceselor de evaluare. Aceste opinii au vizat în cea mai mare parte internalizarea procesului de evaluare ca o practică de management. Unele persoane interievate au considerat acest forum ca fiind unul mai mult formal, în timp ce altele au experiențe pozitive cu privire la caracterul său constructiv. Existența exemplelor pozitive încurajează dezvoltarea acestora, lucru care ar trebui făcut printr-o acțiune de creștere a gradului de conștientizare, consolidând Comitetele de Coordonare a Evaluărilor acolo unde activitatea membrilor nu este încă o practică.

Pe baza informațiilor colectate, putem deduce că cele mai multe Programe Operaționale par să aibă o abordare adecvată în ceea ce privește utilizarea evaluării. Cu toate acestea, există încă unele Programe Operaționale (de exemplu Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Sectorial Transport și Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane), cărora propunem să li se acorde o atenție specială. Recomandăm o serie de acțiuni de creștere a gradului de conștientizare, prezentări interactive adresate membrilor Comitetelor de Coordonare a Evaluărilor precum și membrilor Comitetelor de Monitorizare, cu accent asupra problemelor identificate în cadrul acestei analize. Cu toate acestea o prezentare nu va fi suficientă, Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale ar trebui să joace un rol mai activ în gestionarea evaluărilor curente și viitoare ale acestor Programe Operaționale, în special prin accentuarea unor recomandări mai specifice și cu un caracter mai practic, precum și prin prezentarea rezultatelor evaluării în fața factorilor de decizie. Acest sprijin poate fi acordat în cadrul reuniunilor Comitetului de Coordonare a Evaluării ale acestor Programe Operaționale, precum și în cadrul atelierelor de lucru dedicate. Sprijin poate fi furnizat în contextul acestui proiect, întrucât este disponibil un număr însemnat de zile de instruire la locul de muncă. Trebuie subliniat aici faptul că alocarea de asistență ar trebui să se concentreze asupra Programelor Operaționale care necesită o atenție specială, chiar dacă nevoile exprimate ale acestora sunt mai reduse.

## **2. Rapoartele de evaluare ar trebui publicate în versiune completă și ar trebui organizate dezbateri profesionale deschise, în vederea discutării rezultatelor acestora**

Publicitatea constituie, de asemenea, un aspect important în ceea ce privește abordarea adecvată a evaluării. Regulamentele și standardele Uniunii Europene impun publicarea rezultatelor evaluării. Conform reglementărilor românești rezultatele trebuie publicate, însă până în anul 2011 au fost date publicității doar rezumatele executive, și nu am identificat dovezi privind existența unor discuții profesionale deschise cu privire la aceste evaluări. Această practică este des întâlnită în noile State Membre, însă ea trebuie schimbată pentru ca evaluările să fie de un real folos. Doar o publicitate extinsă și realizarea unor discuții profesionale deschise pot menține calitatea evaluărilor și pot influența factorii de decizie să reflecteze asupra recomandărilor. Până când conținutul integral al



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

rapoartelor de evaluare nu va fi publicat în mod regulat, nu există nicio șansă reală ca evaluatorii să elaboreze ei înșiși o metodologie comună și standarde de calitate, lucru care, de altfel, ar îmbunătăți considerabil calitatea evaluărilor. Rapoartele de evaluare ar trebui să fie ușor de reperat, de aceea este recomandat ca acestea să fie accesibile prin intermediul portalului oferit în cadrul acestui Proiect.

**3. Unitățile de evaluare ar trebui separate de restul unităților din cadrul Autorităților de Management și ar trebui să fie implicate mai mult în procesul decizional al structurilor de conducere**

Abordarea managementului Programului Operațional în ceea ce privește funcția de evaluare este de asemenea esențială, întrucât cele mai multe activități de planificare și implementare sunt efectuate la acest nivel și multe dintre potențialele recomandări pot fi abordate de către aceștia. În timp ce resursele financiare au fost furnizate la nivelul necesar în toate Programele Operaționale, integrarea funcției de evaluare prezintă o perspectivă mult mai diversă. Conform experiențelor internaționale, unitățile de evaluare își pot desfășura activitatea bine dacă sunt separate de celelalte unități. În caz contrar, alte activități (precum activități de monitorizare, comunicare) pot reduce capacitatea, încetinind planificarea și implementarea evaluării. În cazul în care propunerea de a avea unități de evaluare independente nu este fezabilă, propunem fuzionarea cu funcția de programare, care încă mai utilizează același tip de resurse, dar, de obicei cu un grafic de implementare diferit. Astfel, am considerat ca fiind adecvată soluția organizațională a Programului Operațional Asistență Tehnică, Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, Programului Operațional Regional, Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, în timp ce unitățile de evaluare din cadrul Programului Operațional Sectorial Transport, Programului Operațional Sectorial Mediu, Cooperare Teritorială Europeană ar trebui să fie separate de alte unități / funcții.

În timp ce unitățile de evaluare ar trebui să fie separate de alte unități, totuși acestea trebuie să fie parte integrantă din Autoritățile de Management. În conformitate cu experiențele unităților de evaluare și ale evaluatorilor, în unele cazuri, conducerea Autorităților de Management părăsește unitatea de evaluare în timpul fazei de planificare și implementare, în loc să folosească evaluarea ca pe un instrument de asistare în procesul decizional. Dacă acest lucru se întâmplă, evaluarea devine un exercițiu teoretic care duce la recomandări cu caracter general și factori de decizie nemulțumiți. Integrarea unităților de evaluare în procesul decizional al Autorităților de Management necesită, de asemenea, acțiuni combinate de creștere a gradului de conștientizare în rândul managementului Autorității de Management (care pot fi sprijinite prin resurse ale acestui Proiect), precum și instruire la locul de muncă pentru șefii unităților de evaluare.

**4. Este necesară o revizuire în vederea analizei nevoilor de date ale evaluărilor, precum și a blocajelor sistemului informatic de monitorizare.**

Prin analiza primului set de evaluări, a devenit clar faptul că aceste exerciții nu au putut utiliza date detaliate, numerice de la sistemul de monitorizare (Sistemul Unic de Management al Informației - SMIS), ceea ce nu a permis utilizarea de metode sofisticate de tip analiză a efectului și a cauzat întârzieri în timpul implementării evaluării. Lipsa datelor reale de monitorizare este, de asemenea, unul dintre motivele pentru care evaluatorii au putut furniza doar recomandări cu caracter general în primul set de exerciții de evaluare. Există mai multe motive pentru care datele necesare realizării analizei lipsesc. În unele cazuri, introducerea de date și acuratețea bazei de date de monitorizare sunt scăzute, în timp ce în majoritatea cazurilor au existat probleme cu interoperabilitatea diferitelor baze de date. Fără soluționarea acestei probleme, calitatea evaluărilor viitoare nu poate fi dezvoltată deoarece metodele sofisticate efect-analiză nu vor fi aplicate. Propunem un proiect detaliat de reconciliere a sistemelor actuale de monitorizare și de gestionare a datelor pentru a asigura în viitor baza necesară pentru metodele analitice de utilizare intensivă a datelor.

**5. Funcția "avertizare timpurie" a sistemului de monitorizare ar trebui întărită astfel încât să poată declanșa evaluări**

Deși analiza noastră s-a axat pe funcția de evaluare, trebuie abordat și statutul funcției de monitorizare. Monitorizarea ar trebui să declanșeze evaluările prin sistemul de "avertizare timpurie". Fără acest lucru, evaluările

oferă, de obicei, răspunsuri întârziate la probleme teoretice, în timp ce dilemele de zi cu zi ale factorilor de decizie nu vor fi sprijinite de către acestea. Prin dezvoltarea aptitudinilor analitice ale personalului unităților de monitorizare, precum și prin consolidarea relației profesionale dintre unitățile de monitorizare și evaluare, eficacitatea ambelor funcții poate fi îmbunătățită. Acest lucru poate fi realizat prin instruire, cu accent pe utilizarea bazelor de date de monitorizare pentru realizarea unei analize eficace precum și previziuni.

#### **6. Metode mai flexibile de implementare a proiectelor ar trebui utilizate, incluzând experiențele dobândite în cadrul primului set de evaluări**

Conform experiențelor dobândite în timpul implementării proiectelor de evaluare finalizate, se impune o abordare mai flexibilă de către managerii evaluării. Utilizarea de contracte bazate pe onorarii și aplicarea de întrebări de evaluare vagi s-au dovedit a fi neproductive. În schimb, ar trebui utilizate contracte ce includ sume globale, iar întrebările de evaluare ar trebui revizuite și clarificate cu evaluatorii pe parcursul implementării. Dacă evaluatorii ar avea posibilitatea de alocare a resurselor într-un mod independent, și dacă ar putea dezvolta scopul evaluărilor pe parcursul implementării, s-ar putea elabora recomandări mult mai specifice. În timp ce aspectele legate de alocarea resurselor revin contractorului, metodologia ar trebui stabilită de unitățile de evaluare în caietele de sarcini pentru a se evita utilizarea unor soluții metodologice neadecvate în etapa de analiză. În cadrul reuniunilor Grupului de Lucru pentru Evaluare ar trebui discutate experiențele și ar trebui elaborate linii directoare în acest sens. Acest tip de workshop-uri poate fi asistat și prin Componenta 2 a acestui Proiect.

#### **7. Experiențele dobândite în cadrul primului set de evaluări ar trebui să fie internalizate de unitățile de evaluare printr-un proces de învățare și dezvoltare**

Experiențele din cadrul primului set de evaluări ar trebui internalizate de către unitățile de evaluare. Procedurile de evaluare ar trebui să fie detaliate în continuare, în special prin clarificarea sarcinilor, responsabilităților și prin stabilirea de termene pentru planificarea activităților viitoare. Procese de actualizare regulată ar trebui implementate la nivelul fiecărei Autorități de Management pentru ca aceste documente să integreze în procedurile de evaluare rezultatele etapei de învățare.

Procesul de planificare ar trebui de asemenea dezvoltat în continuare. În ultimii ani, au fost elaborate și aprobate în cadrul fiecărei Program Operațional planuri de evaluare multianuală, dar cele mai multe dintre ele au rămas doar la stadiul de document formal. Lipsa de experiență și lipsa nevoilor reale a actorilor interesați, precum și procedurile complicate au conferit rigiditate etapei de lansare a evaluărilor, reducând importanța reală și valoarea adăugată a procesului de planificare. Prin introducerea în procesul de planificare a celor mai bune practici de la nivel internațional, Proiectul poate asista exercițiile de planificare, prin componentele sale.

Utilizarea grilelor pentru controlul calității ar trebui extinsă în actualizarea procedurilor. De fapt, managerii evaluării sunt singurii care completează aceste grile la finalul proiectelor. Propunerea noastră este de a extinde această practică și în rândul beneficiarilor evaluărilor la sfârșitul proiectului, precum și utilizarea grilei pentru feedback către evaluatorii în etapa de implementare.

În faza de licitație a proiectelor încheiate au fost înregistrate întâzieri mari datorate procedurilor administrative birocratice ale sistemului de licitații publice. Aceste întâzieri au condus la emiterea de recomandări irelevante, deoarece activitățile analitice au fost finalizate ulterior luării deciziilor în ceea ce privește gestionarea fondurilor alocate. Având în vedere faptul că evaluările ar trebui utilizate ca instrumente de pregătire a procesului decizional, procesul de licitație ar trebui diminuat ca durată prin utilizarea de contracte cadru multianuale.

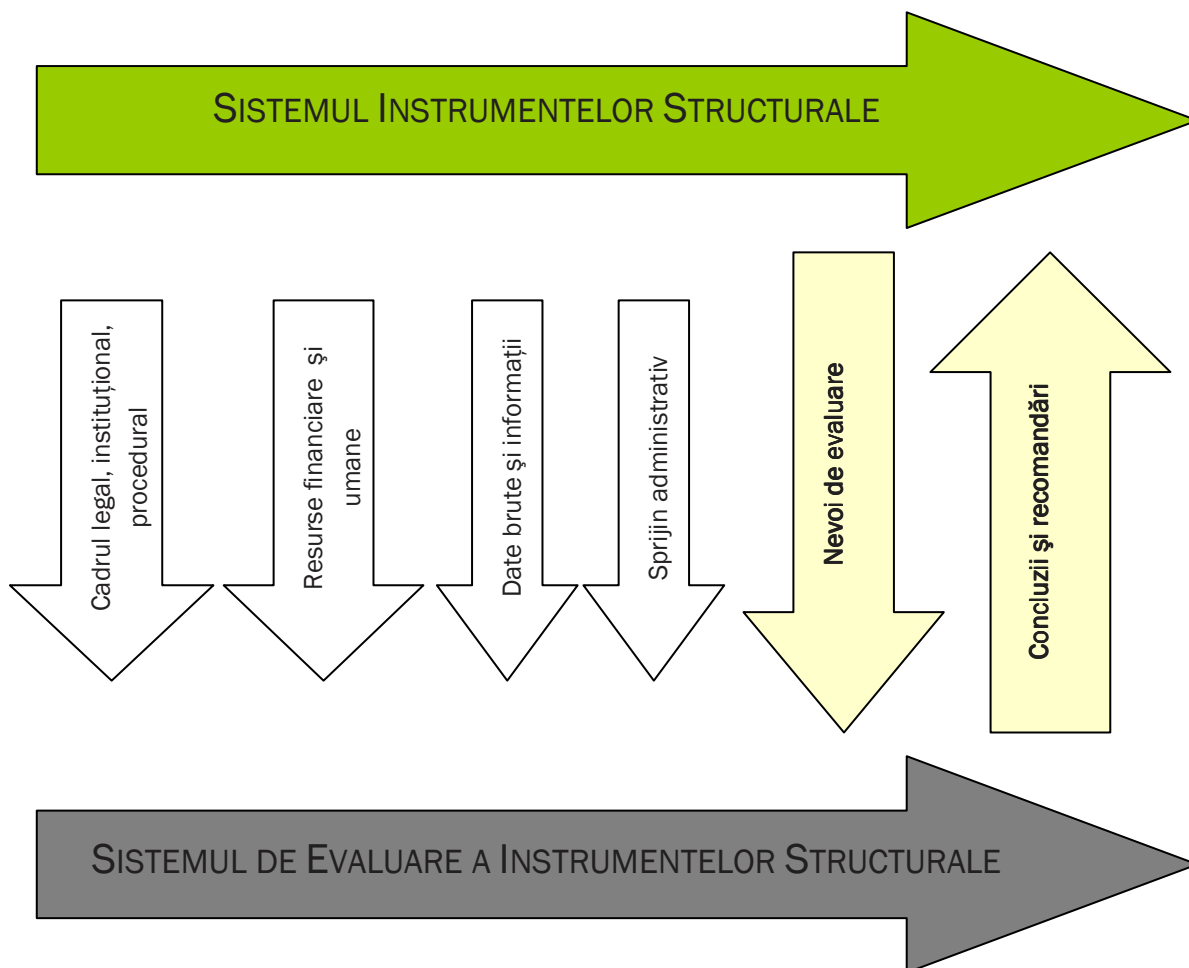
Competențele personalului din domeniul evaluării ar trebui să fie în continuare dezvoltate și îmbunătățite prin instruire formală și implementarea de evaluări interne și stagii de pregătire. În timpul acestor activități fiecare manager de evaluare ar trebui să dobândească experiență prin derularea a cel puțin unui exercițiu de evaluare internă care să răspundă unor nevoi reale. Instruirile și stagiile de pregătire vor fi implementate în cadrul acestui proiect.

### 3. ANALIZA CONTEXTULUI

Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale funcționează în cadrul Sistemului Instrumentelor Structurale.

Sistemul Instrumentelor Structurale este - pe de o parte - principala sursă de informații necesare Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale pentru obținerea rezultatelor sale planificate (respectiv, rapoartele de evaluare și recomandările acestora) și - pe de altă parte - principalul utilizator al rezultatelor Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale.

Prezenta analiză se bazează pe presupunerea că evaluările - și Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale în ansamblu, ca instrument utilizat în asigurarea managementului sănătos al Instrumentelor Structurale - sunt declanșate de nevoile Sistemului Instrumentelor Structurale și ale managerilor săi, precum și de devierile de la traiectoriile Sistemului Instrumentelor Structurale, stabilite prin documentele de programare.







UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

### 3.1. SISTEMUL INSTRUMENTELOR STRUCTURALE - IMPLEMENTARE, NEVOI DE EVALUARE

Așa cum s-a menționat mai sus, Sistemul Instrumentelor Structurale influențează Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale, și anume ciclul de implementare al programelor aferente Instrumentelor Structurale influențează demararea procesului de evaluare, care reprezintă nucleul Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale.

#### ► Cadrul legislativ și instituțional

În perioada de programare 2007-2013, România implementează Cadru Strategic Național de Referință prin intermediul a 7 Programe Operaționale în cadrul Obiectivului "Convergență":

- ✓ Programul Operațional Sectorial Transport
- ✓ Programul Operațional Sectorial Mediu
- ✓ Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
- ✓ Programul Operațional Regional
- ✓ Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
- ✓ Programul Operațional Asistență Tehnică
- ✓ Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative.

Cele 7 Programe Operaționale corespunzătoare Obiectivului "Convergență", prin care se implementează Cadru Strategic Național de Referință 2007-2013, beneficiază de o alocare de 19,213 miliarde de euro din Fondurile Structurale [Fondul Social European (FSE), Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR)] și din Fondul de Coeziune, la care se adaugă o co-finanțare națională de 5,6 miliarde de euro.

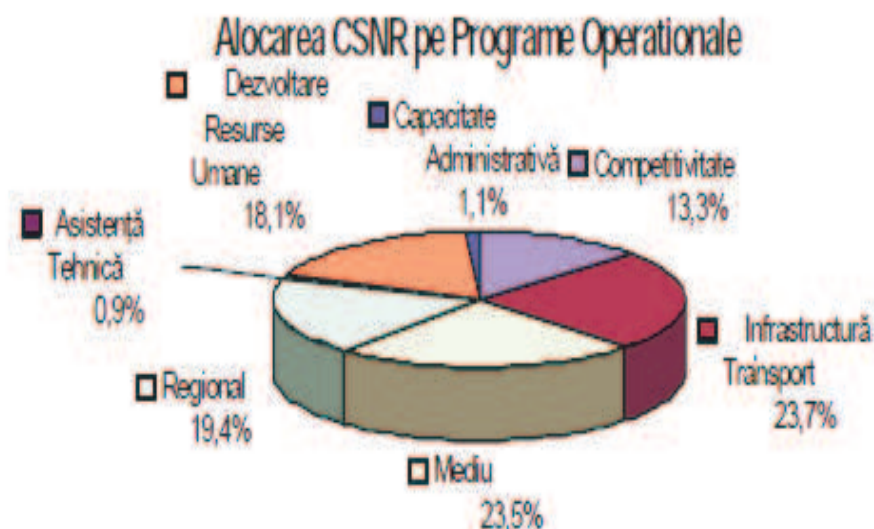
Fiecare dintre Programele Operaționale de mai sus este implementat de o Autoritate de Management, asistată în unele cazuri de Organisme Intermediare / Secretariate Tehnice Comune, așa cum s-a stabilit prin Hotărârea de Guvern nr. 457/2008 și prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 26/2011, care definesc cadrul instituțional al managementului și coordonării Instrumentelor Structurale.

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 26/2011 plasează Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, precum și Autoritatea de Management a Programului Operațional Asistență Tehnică, sub autoritatea Primului Ministru, în componența aparatului de lucru al Guvernului.

Pentru Programele Operaționale aferente Obiectivului "Convergență", Autoritățile de Management sunt următoarele:

- Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice;
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii pentru Programul Operațional Sectorial Transport;
- Ministerul Mediului și Pădurilor pentru Programul Operațional Sectorial Mediu,
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane;
- Ministerul Administrației și Internelor pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative;
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului pentru Programul Operațional Regional.

Distribuția procentuală a alocării Cadrului Strategic Național de Referință pe cele 7 Programe Operaționale este ilustrată în figura de mai jos:



În ceea ce privește obiectivul "Cooperare Teritorială Europeană", Cadrul Strategic Național de Referință este implementat prin:

Programe în cadrul cărora România este Autoritate de Management / Autoritate Comună de Management:

- ✓ Programul de Cooperare Transfrontalieră România – Bulgaria 2007-2013 (FEDR)
- ✓ Programul de Cooperare Transfrontalieră IPA România – Republica Serbia (IPA)
- ✓ Programul Operațional Comun România – Ucraina – Republica Moldova 2007-2013 (ENPI)
- ✓ Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre 2007-2013 (ENPI)

Programe în cadrul cărora România este Autoritate Națională:

- ✓ Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria – România 2007-2013 (FEDR)
- ✓ Programul de Cooperare Transfrontalieră ENPI Ungaria – Slovacia – România – Ucraina 2007-2013 (ENPI)
- ✓ Programul de Cooperare Transnațională Sud-Estul Europei (FEDR)
- ✓ Programele de cooperare INTER-REGIONALĂ (FEDR)
  - INTERREG IVC
  - URBACT II
  - ESPON 2013
  - INTERACT II.

Cele 11 programe de cooperare teritorială au un buget total de 1.586 miliarde de euro. Fiecare program de Cooperare Teritorială Europeană are un buget bazat pe contribuțiile țărilor participante.

Așa cum se evidențiază în versiunea draft a Raportului de Sinteză a Evaluărilor Intermediare ale Programelor Operaționale (februarie 2011), elaborat în cadrul proiectului *Realizarea de evaluări pentru perioada 2009-10*, co-finanțat din FEDR prin POAT și gestionat de Unitatea Centrală de Evaluare, Autoritățile



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

de Management sunt ministere, iar Organismele Intermediare sunt în general fie departamente în cadrul aceluiași minister, fie un alt minister (cu notabila excepție a Programului Operațional Regional, unde Organismele Intermediare sunt Agențiile de Dezvoltare Regională). Ca urmare, "managementul și implementarea sunt înrădăcinate în structurile, procedurile și cultura administrației publice centrale naționale, în particular a ministerelor. Aceasta înseamnă că natura și calitatea planificării și a managementului Cadrului Strategic Național de Referință se împletesc strâns cu natura și performanța sistemului administrației publice în ansamblu. Această întrepătrundere are o importanță covârșitoare pentru ritmul absorbției Instrumentelor Structurale, pe de o parte, și pentru calitatea, eficacitatea și coerența asistenței din Fonduri, pe de altă parte. "

Datorită acestei întrepătrunderi, Raportul de Sinteză al Evaluărilor Intermediare ale Programelor Operaționale afirmă că *rapoartele de evaluare intermediară au identificat dificultăți majore care trebuie depășite în cadrul acestei prime perioade de programare a Cadrului Strategic Național de Referință*. Totuși, aceleași rapoarte de evaluare au constatat că *multe dificultăți au fost depășite, în special la nivel operațional. S-a reușit ajustarea de finețe a regulilor, reglementărilor și aranjamentelor de implementare care se dovediseră a fi cauza dificultăților. Ritmul evaluării proiectelor, de exemplu, se consideră în ansamblu îmbunătățit, comparativ cu nivelul extrem de lent al anului 2008. Mai recent, ritmul aprobărilor și al contractărilor s-a îmbunătățit, de asemenea.*

#### ► Absorbția fondurilor

Implementarea Programelor Operaționale aferente Obiectivului "Convergență" este întârziată, în raport cu estimările inițiale și comparativ cu celelalte State Membre.

La data de 31 martie 2011, situația de ansamblu a implementării Programelor Operaționale era următoarea<sup>1</sup>:

- 27.721 era numărul total al proiectelor depuse pentru finanțare din cele 7 Programe Operaționale, având o valoare aproximativă de 50,8 miliarde de euro. Contribuția UE solicitată a fost de aproximativ 33 miliarde de euro. Comparativ cu întreaga alocare pentru 2007-2013, contribuția UE solicitată prin proiectele depuse a reprezentat aproximativ 173.03%.

- 7.242 de proiecte au fost aprobate din cele 27.721 depuse, având o valoare totală aprobată de aproximativ 16,8 miliarde de euro, din care 10,8 miliarde de euro este contribuția UE.

- 11.497 de proiecte au fost respinse după evaluare din cauza neconformității cu criteriile administrative și de eligibilitate. Aceasta oferă o imagine asupra volumului de muncă pe care au trebuit să îl depună Autoritățile de Management și Organismele Intermediare, dar în același timp este un semnal referitor la deficiențele pregătirii proiectelor depuse de către solicitanți

- 5.446 de contracte / decizii de finanțare au fost semnate din cele 7.242 de proiecte aprobate, cu o valoare totală eligibilă de aproximativ 11,5 miliarde de euro, din care contribuția UE însumează aproximativ 9,2 miliarde de euro, ceea ce reprezintă 47,86% din alocarea UE pentru intervalul 2007-2013. Diferența dintre proiectele aprobate și contractele semnate include retragerile (beneficiarilor) înainte de semnarea contractului, precum și contractele reziliate. Principalul motiv al acestor retrageri sau rezilieri este reprezentat de dificultățile financiare cu care se confruntă beneficiarii în condițiile economice actuale.

- plățile către beneficiari, reprezentând pre-finanțarea și rambursările de către Autoritățile de Management, se ridică la un total de aproximativ 2,2 miliarde Euro. Plățile din fonduri UE au reprezentat doar 11,06% din întreaga alocare 2007-2013.

<sup>1</sup> „Stadiul absorbției” pe [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI

Instrumente Structurale  
2007 - 2013

La nivel de program, situația este prezentată în tabelul de mai jos:

Program Operațional	Proiecte depuse		Proiecte aprobate		Contracte/decizii de finanțare semnate		Plăți, ca % din alocarea UE 2007-2013
	Număr	% din alocarea UE 2007-2013	Număr	% din alocarea UE 2007-2013	Număr	% din alocarea UE 2007-2013	
POR	7.657	210,47	1.446	62,14	1.231	57,89	18,85
POS Mediu	296	99,36	188	63,11	174	56,05	8,49
POS Transport	74	96,06	43	16,50	38	15,37	2,50
POS CCE	8.181	243,38	2.335	48,38	1.644	34,73	11,71
POS DRU	10.164	277,33	2.852	99,88	2.006	80,16	17,28
PO DCA	1.270	292,71	315	52,99	294	39,62	6,28
POAT	79	39,09	63	32,19	59	30,15	7,28
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>27.721</b>	<b>173,03</b>	<b>7.242</b>	<b>56,16</b>	<b>5.446</b>	<b>47,86</b>	<b>11,06</b>

Așa cum se specifică în *Raportul Strategic la nivel Național 2009 privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune* (ianuarie 2010), principalele obstacole în etapa inițială și după aceea în stadiul de implementare al programelor operaționale au fost de natură diversă, începând cu dificultățile în pregătirea portofoliului de proiecte și lansarea apelurilor pentru propunerile de proiecte, continuând cu întârzieri în evaluarea și selecția proiectelor, dificultăți în implementare cu care s-au confruntat beneficiarii, în special în ceea ce privește proiectele majore, bariere de natură legislativă – în principal de natură financiară, dar nu numai, precum și probleme de natură instituțională.

Analizând performanța reală a Instrumentelor Structurale aflate în implementare în România, un raport de evaluare intitulat "O evaluare formativă a Instrumentelor Structurale în România" elaborat la jumătatea anului 2010 în cadrul proiectului Realizarea de Evaluări pentru Perioada 2009-10, co-finanțat din FEDR prin POAT, evidențiază că "ritmul actual al plăților constituie un risc major în ceea ce privește asigurarea absorbției depline a Instrumentelor Structurale."

#### ► Nevoi de evaluare

Regulamentul CE 1083/2006 afirmă în mod clar că rolul evaluării este acela de a îmbunătăți calitatea, eficiența și coerența asistenței din Fonduri, precum și strategia și implementarea programelor operaționale. În acest scop, evaluarea poate analiza evoluția unui program sau grup de programe în raport cu prioritățile Comunitare și naționale (evaluări strategice), sau poate fi de natură operațională, în scopul sprijinirii procesului de monitorizare a unui program operațional.

Conform aceluiași document legislativ, evaluările se vor realiza înainte, în timpul și după perioada de programare – adică, evaluarea ar trebui implementată prin intermediul exercițiilor de evaluare realizate în mod regulat.

Un exemplu privind identificarea de către evaluare a deficiențelor din cadrul Sistemului Instrumentelor Structurale și elaborarea de sugestii de îmbunătățire este raportul "O evaluare formativă a Instrumentelor Structurale" (raport final datat iulie 2010) realizat în cadrul proiectului Realizarea de Evaluări pentru Perioada 2009-10, co-finanțat din FEDR prin POAT. Un exemplu de deficiență a Sistemului Instrumentelor Structurale, identificată în raport, este următorul:

"Sistemul de management și implementare al Instrumentelor Structurale în România nu a reușit încă să ridice povara administrativă a achizițiilor și managementului și controlului financiar relativ la complexitatea intervențiilor, proiectele individuale și riscul de erori și fraudă legat de acestea.

O caracteristică a Sistemului Instrumentelor Structurale din România se referă la tendința de control absolut, adică sistem care necesită control 100% și multe niveluri de verificare. Costul controlului și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

auditului, în ceea ce privește resursele umane și timpul, nu este întotdeauna potrivit cu hazardul financiar și moral implicat în impunerea imperfectă a regulilor și regulamentelor aplicabile.”

**C1: Pe parcursul implementării, diverse constrângeri pot afecta calitatea, eficiența și eficacitatea Programelor Operaționale. Prin urmare, exercițiile de evaluare sunt menite să joace un rol important în identificarea deficiențelor Sistemului Instrumentelor Structurale care afectează Programele Operaționale și, printr-o analiză adecvată și formularea de recomandări, pot transforma evaluarea într-un instrument puternic pentru managementul Sistemului Instrumentelor Structurale în România. În practică, progresul lent al procesului de implementare a Programelor Operaționale și absorbția lentă a fondurilor au condus la realizarea de evaluări de natură strategică, ce analizează evoluția unui program în raport cu prioritățile Comunitare și naționale, deocamdată puțin relevante pentru Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale din România.**

## 3.2 REGLEMENTĂRI, INSTITUȚII, PROCEDURI ALE SISTEMULUI DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

### a. Reglementări

Evaluarea reprezintă o funcție obligatorie a Sistemului Instrumentelor Structurale, solicitată de către CE, în special prin Regulamentul Consiliului (CE) No. 1083/2006, care solicită desfășurarea activităților de evaluare la nivel de Program Operațional sau la nivelul mai multor Programe Operaționale: evaluări ex-ante, pe parcurs și ex-post.

Art. 47 al acestui document (Para 2) specifică faptul că “Evaluările pot fi de natură strategică pentru a examina evoluția unui program sau a unui grup de programe în relație cu prioritățile Comunitare și naționale, sau de natură operațională, pentru a sprijini monitorizarea unui program operațional”. În cadrul Art. 48, “în perioada de programare, Statele Membre vor desfășura evaluări legate de monitorizarea programelor operaționale, în special acolo unde monitorizarea indică devieri semnificative de la obiectivele stabilite inițial.” Conform aceluiași articol, “atunci când se fac propuneri pentru revizuirea programelor operaționale, conform Articolului 33 [programele operaționale pot fi reexaminat și, dacă este necesar, programul rămas de implementat poate fi revizuit (...) în lumina evaluării], trebuie realizate analize privind motivele revizuirii.”

Pentru a sprijini evaluarea Sistemului Instrumentelor Structurale, UE a emis ghiduri ample cum ar fi Documentul de Lucru nr. 5, ghidul EvalSED și cărțile sale de fundamentare.

Cerințele Regulamentului Consiliului (CE) No. 1083/2006 au fost preluate și în legislația națională prin desemnarea de roluri și responsabilități în domeniul evaluării, prin Hotărârea de Guvern nr. 457/2008. Respectarea dispozițiilor europene este inclusă și în Cadrul Strategic Național de Referință și în fiecare Program Operațional.

### b. Instituții

Din punct de vedere instituțional, Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale din România este compus din, și sprijinit de către mai mulți actori:

- ✓ În cadrul fiecărei Autorități de Management a fost înființată o Unitate de Evaluare, iar la nivelul Autorității de Coordonare a Instrumentelor Structurale a fost înființată Unitatea Centrală de Evaluare, cu rol de coordonare, cu principalele atribuții legate de planificarea, design-ul și implementarea evaluărilor, ca și de monitorizarea / urmărirea implementării recomandărilor

rezultate din evaluare. Unitatea Centrală de Evaluare este și unitate de evaluare pentru Programul Operațional Asistență Tehnică și Cadrul Strategic Național de Referință.

- ✓ Fiecare Autoritate de Management are un Comitet de Coordonare a Evaluărilor, având ca rol principal coordonarea activităților și rezultatelor procesului de evaluare<sup>2</sup>
- ✓ Fiecare Program Operațional este supervizat de către un Comitet de Monitorizare. Comitetul de Monitorizare aprobă planurile de evaluare, poate solicita realizarea de evaluări *ad-hoc* și, în cazul unora, dar nu în cazul tuturor Programelor Operaționale, este implicat în procesul de aprobare a recomandărilor rezultate din evaluare, precum și în asigurarea implementării acestora. La nivelul Cadrului Strategic Național de Referință, un Comitet Național de Coordonare<sup>3</sup> îndeplinește rolul de supervizare.
- ✓ A fost înființat un Grup de Lucru pentru Evaluare, având ca membri persoane din cadrul tuturor unităților de evaluare cu rol în coordonarea evaluării Sistemului Instrumentelor Structurale, cu rol în împărtășirea celor mai bune practici, obținerea unui nivel de înțelegere comună și acordului privind aspectele legate de evaluare, asigurând un cadru comun pentru funcția de evaluare.

În afară de acești actori direcți, există și actori cu funcții de suport cum ar fi:

- ✓ Autorități de Management (și Organisme Intermediare) ca organisme responsabile pentru implementarea recomandărilor evaluării
- ✓ Departamente de achiziții publice, care furnizează cadrul de achiziții pentru contractele de evaluare
- ✓ Entități care asigură finanțarea exercițiilor de evaluare, ca și conformitatea administrativă în implementarea proiectelor de evaluare
- ✓ Alte departamente din cadrul ministerelor în care funcționează respectivele Autorități de Management, cu relevanță pentru implementarea Programelor Operaționale și deci pentru procesul de evaluare.

### Unitățile de Evaluare

Unitățile de Evaluare sunt structuri instituționale responsabile pentru evaluarea Sistemului Instrumentelor Structurale. Nu doar documentele analizate, ci și interviurile au evidențiat faptul că aceste structuri sunt pro-active în domeniu, asimilând până în prezent un nivel semnificativ de expertiză, dobândită în cadrul primelor evaluări intermediare pe care le-au gestionat.

Unitățile de Evaluare sunt localizate în cadrul Autorităților de Management respective, după cum urmează:

No.	POS	Unitatea de Evaluare	Numărul de persoane angajate	Observații
1	CSNR	UCE	6	Unitatea este separată de alte entități
2	POAT	UCE		
3	DCA	Unitate de Evaluare	2, din care 1 lucrează efectiv în Unitatea de Evaluare, celălalt lucrează temporar la Bruxelles	Unitatea este separată de alte entități
4	POR	Unitate de	6 din care	Unitatea este separată de alte entități

<sup>2</sup> În cazul POS DRU, rolul CCE este doar de a sprijini procesul de evaluare, fără nicio funcție de aprobare

<sup>3</sup> Comitetul Național de Coordonare nu s-a întrunit din anul 2008.

		Evaluare	2 poziții sunt vacante temporar	
5	CCE	Unitatea de Monitorizare și Evaluare	5	Unitatea de evaluare nu este separată de unitatea de monitorizare
6	DRU	Unitatea de Programare și Evaluare	4 din care 1 este temporar vacant iar 1 desfășoară activități de programare (persoană angajată în februarie 2011)	Unitatea de evaluare nu este separată de unitatea de programare
7	Transport	Evaluare și Comunicare	1	Evaluarea nu este separată de comunicare
8	Mediu	Programare și Evaluare	2	Unitatea de evaluare nu este separată de unitatea de programare; mai mult, personalul este implicat și în selecția de proiecte
9	CTE	Evaluare	2	Evaluarea nu este separată de alte funcții de suport oferite AM. Personalul are și alte atribuții.

În majoritatea Statelor Membre, unitățile responsabile pentru funcția de evaluare sunt fie separate la nivel organizațional de alte unități ale Autorității de Management, fie au și alte atribuții cum ar fi programarea sau monitorizarea.

Cumularea evaluării cu programarea are avantajul că persoanele responsabile cu programarea Programului Operațional au cunoștințe mai aprofundate privind dificultățile implementării Programului Operațional respectiv.

Cumularea monitorizării și evaluării într-o singură unitate poate avea drept consecință ca funcția de evaluare să fie mai responsabilă cu problemele legate de implementare, dar în general nu este recomandabilă. Standardele și protocoalele de monitorizare, cu scop de a furniza, în mod regulat, informații privind progresul implementării, sunt foarte diferite de cele ale evaluării, care au o modalitate de lucru bazată pe proiecte și gândire analitică. Cerințele privitoare la personal diferă de asemenea mult, obținându-se astfel un câștig mic în managementul cumulat al resurselor. Un transfer al sarcinilor legate de monitorizare către evaluare are de obicei drept rezultat furnizarea tardivă a informațiilor, întrucât evaluarea poate întotdeauna produce informații cu decalaje de timp.

Evaluarea și comunicarea pot avea sarcini comune în împărtășirea rezultatelor evaluării în realizarea de evaluări participative, dar beneficiile rezultate din combinarea celor două funcții încă trebuie demonstrate.

#### Comitetul de Coordonare a Evaluării (CCE)

Conform analizei documentare, rolul Comitetului de Coordonare a Evaluării în coordonarea procesului de evaluare al Sistemului Instrumentelor Structurale este, în cele mai multe cazuri, foarte important<sup>4</sup>. Pentru a

<sup>4</sup> În cazul POS DRU, CCE are doar un rol consultativ



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

evalua performanța sa, prezentul studiu s-a bazat în principal pe declarațiile actorilor cheie – directorii Autorităților de Management, membrii unităților de evaluare, contractori. Interviuurile au indicat opinii diferite cu privire la funcționarea efectivă a Comitetului de Coordonare a Evaluării: unii actori au arătat faptul că în practică acest rol este, în majoritatea cazurilor, de natură mai mult formală, întrucât aceste structuri se bazează puternic pe contribuțiile unităților de evaluare, fără a oferi un sprijin real procesului de evaluare. În unul din cazurile analizate, opinia formulată de persoana interviuată a fost aceea că rolul Comitetului de Coordonare a Evaluării se suprapune complet peste rolul Comitetului de Monitorizare. Alți actori au considerat că Comitetul de Coordonare a Evaluării a oferit un sprijin real în implementarea contractului de evaluare și au furnizat unele dovezi în sprijinul acestor afirmații.

Opinia noastră este că Comitetul de Coordonare a Evaluării reprezintă o platformă importantă pentru coordonarea exercițiilor de evaluare, iar contribuția sa la succesul evaluării este esențială. Până în prezent, Comitetele de Coordonare a Evaluării au avut un număr foarte limitat de oportunități de a-și exercita funcția, pur și simplu din cauza faptului că au fost desfășurate foarte puține exerciții de evaluare la nivelul Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale. Prin urmare, este normal ca performanța Comitetului de Coordonare a Evaluării să nu fie încă pe deplin în conformitate cu rolurile și sarcinile sale stabilite oficial. Deficiențele în performanța Comitetelor de Coordonare a Evaluării de până acum nu reprezintă decât elemente inerente care necesită ajustare în continuare, pe măsură ce se desfășoară mai multe exerciții de evaluare.

**C2: În practică, măsura în care Comitetul de Coordonare a Evaluării își îndeplinește funcțiile, așa cum acestea sunt descrise în documentele relevante, fără a avea un rol mai degrabă formal, a variat considerabil de la o Autoritate de Management la alta.**

**R2:** Ar trebui organizat un curs de instruire de bază pentru toți membrii Comitetelor de Coordonare a Evaluărilor, astfel încât aceștia să ofere contribuții valoroase și să susțină funcția de evaluare. Acest curs de instruire ar trebui să includă următoarele subiecte:

- rolurile, sarcinile și funcțiile Comitetului de Coordonare a Evaluării – explicate prin exemple adecvate, pentru a se asigura înțelegerea acestora
- o trecere în revistă și o analiză a experienței practice dobândite până în prezent de Comitetele de Coordonare a Evaluării în cadrul exercițiilor de evaluare – aspecte pozitive și constrângeri, identificarea de măsuri corective.

### Comitetul de Monitorizare

Comitetele de Monitorizare reprezintă structuri de la nivel înalt cu rol în procesul de evaluare. Comitetul de Monitorizare aprobă Planurile de Evaluare și - pentru anumite Programe Operaționale – Comitetul de Monitorizare are un rol și în luarea deciziei privind implementarea planului de acțiune elaborat de Autoritatea de Management pe baza recomandărilor rezultate din exercițiile de evaluare<sup>5</sup>, precum și în monitorizarea implementării lor. Ca urmare a informațiilor primite în cadrul interviurilor (atât opinii ale Șefilor Unităților de Evaluare, cât și președinți ai Comitetelor de Coordonare a Evaluărilor), în majoritatea cazurilor interesul membrilor Comitetelor de Monitorizare în procesul de evaluare este scăzut. Deși rezultatele evaluării sunt pe agenda reuniunilor Comitetelor de Monitorizare, amploarea dezbaterilor și a implicării în problematica evaluării nu indică un interes semnificativ din partea membrilor Comitetelor de Monitorizare față de procesul de evaluare și rezultatele acestuia. Poate că nevoia și utilitatea evaluării nu este internalizată la nivelul acestor organisme, ci este văzută mai degrabă ca un lucru care trebuie făcut.

În opinia noastră, întrucât Comitetul de Monitorizare include decidenți politici de înalt nivel, care sunt actori importanți ai evaluării, ei ar trebui să fie cei care să analizeze dacă într-adevăr rezultatele evaluării sunt valoroase pentru procesul lor decizional. Faptul că până în prezent aportul și feedback-ul Comitetelor de Monitorizare în raport cu funcția de evaluare au fost limitate poate fi atribuit anumitor factori. În special în

<sup>5</sup> Pentru unele Programe Operaționale (de ex. POR, POS DRU), CM nu are un rol în aprobarea recomandărilor evaluării.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

acest stadiu al implementării Sistemului Instrumentelor Structurale în România, diversele deficiențe și constrângeri cu care se confruntă Programele Operaționale au necesitat și necesită în continuare atenție constantă din partea Comitetelor de Monitorizare, iar alte aspecte precum evaluarea au primit mai puțină atenție. În plus, poate că aceste structuri nu au realizat întotdeauna pe deplin că evaluarea poate de fapt să furnizeze un sprijin important în diminuarea constrângerilor care afectează Programele Operaționale.

**C3: Principalii actori ai Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, factori decizionali responsabili cu implementarea Instrumentelor Structurale, nu recunosc încă pe deplin funcția de evaluare și potențialele sale beneficii.**

R3: Ar trebui ca Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale să organizeze pentru reprezentanții Comitetelor de Monitorizare o acțiune concentrată de conștientizare, în special pentru președinții acestora, pentru ca aceste structuri să își însușească rezultatele evaluării. Aceasta poate lua forma unor prezentări scurte, interactive, practice (max 30 - 40 min) realizate de către Unitatea Centrală de Evaluare. Prezentarea ar trebui să cuprindă:

- ⇒ aspecte principale ale exercițiilor de evaluare finalizate – aspecte pozitive și limitări
- ⇒ impactul exercițiilor de evaluare – un rezumat al stadiului implementării planului de acțiune bazat pe recomandările evaluării
- ⇒ concluzii referitoare la performanțele și rezultatele evaluărilor de până acum
- ⇒ aspecte importante pe care Comitetul de Monitorizare să le aibă în vedere, privind modul în care intenționează să utilizeze evaluarea în viitor
- ⇒ colectarea de sugestii ale membrilor Comitetelor de Monitorizare referitoare la creșterea utilității evaluării în raport cu nevoile lor

### Coordonare

Interviurile cu actorii cheie au evidențiat rolul important al Unității Centrale de Evaluare în coordonarea și furnizarea de îndrumare pentru funcționarea Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale. Toți respondenții (președinții Comitetelor de Coordonare a Evaluărilor, șefii Unităților de Evaluare), fără excepție, au apreciat rolul Unității Centrale de Evaluare în crearea Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale din România, în coordonarea activităților de evaluare, ca și în furnizarea de îndrumări în acest sens, și au încurajat ca aceste funcții să fie menținute și dezvoltate pe viitor.

Rolul Grupului de Lucru pentru Evaluare este descris în mandatul său, un document emis în 2006<sup>6</sup>. Nu cunoaștem existența vreunei actualizări a acestui document. Informațiile colectate în cadrul interviurilor au revelat faptul că Grupul de Lucru pentru Evaluare este o structură necesară, având ca rol principal asigurarea unui cadru coerent și uniform pentru evaluarea Cadrelor Strategice Naționale de Referință și a Programelor Operaționale. În acest scop, una dintre funcțiile Grupului de Lucru pentru Evaluare este de a oferi îndrumări de natură strategică tuturor unităților de evaluare din cadrul Autorităților de Management în îndeplinirea sarcinilor acestora. Grupul de Lucru pentru Evaluare oferă și oportunitatea de a împărtăși cele mai bune practici și schimburi de idei pentru o mai bună gestionare a evaluărilor. Website-ul Grupului de Lucru pentru Evaluare, care tocmai a fost implementat, oferă o excelentă oportunitate pentru acest grup de lucru de a coordona exercițiile de evaluare individuale, de a împărtăși experiențe și bune practici, precum și pentru activități de conștientizare adresate publicului larg.

**C4: Unitatea Centrală de Evaluare are un rol semnificativ în procesul coordonării Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale și al sprijinirii celorlalți actori din sistem. Grupul de Lucru pentru Evaluare este o structură utilă, care contribuie la uniformizarea performanțelor Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale la nivelul Autorităților de Management.**

R4: Întrucât Grupul de Lucru pentru Evaluare este funcțional de câțiva ani, este momentul ca mandatul său să fie revizuit în lumina experienței dobândite și să se decidă dacă sunt necesare amendamente.

<sup>6</sup> „Mandatul Grupului de Lucru pentru Evaluare – versiune draft”, 2006



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

#### d. Proceduri

Un Sistem de Evaluare eficient și eficace trebuie să furnizeze rezultate bune, utilizabile, la un cost rezonabil. Prin urmare, ca parte a sistemului, rezultatele fiecărui actor din sistem și fiecare stadiu al procesului la nivel de sistem ar trebui analizate în baza unui set de standarde convenite în comun la nivel de sistem. Pentru a asigura aceasta, un protocol standard trebuie implementat, care să schițeze principalele elemente obligatorii în implementarea procesului. Acest lucru s-a realizat prin intermediul ghidurilor emise de Unitatea Centrală de Evaluare – Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale:

- ✓ Manualul de Proceduri de Evaluare
- ✓ Standardele de Evaluare
- ✓ Modelul de Evaluare a Instrumentelor Structurale
- ✓ Ghid pentru realizarea Evaluărilor Intermediare

Aceste ghiduri și proceduri au mai mult un caracter indicativ, oferind astfel flexibilitate fiecărei unități de evaluare de a le adapta propriilor nevoi. Suplimentar față de furnizarea unei platforme de bază pentru funcționarea Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, aceste proceduri / ghiduri indică și interacțiunile dintre actorii mai sus menționați din cadrul funcției de evaluare.

Pe baza Manualului de Proceduri de Evaluare elaborat de Unitatea Centrală de Evaluare, majoritatea Programelor Operaționale au elaborat proceduri de evaluare specifice. Nivelul de detaliere variază considerabil de la o unitate de evaluare la alta. Cele mai detaliate includ responsabilități clar alocate, resurse identificate, forme și șabloane oferite în anexe, toate stadiile evaluării împărțite pe etape, legături cu alte proceduri din cadrul Autorității de Management, etc.<sup>7</sup>

Procedurile sunt menite să asigure un nivel uniform și adecvat al calității rezultatelor unui proces. În acest scop, o procedură trebuie să fie clară și detaliată în mod adecvat. Ar trebui să specifice fiecare etapă a unui proces și fiecare secvență din cadrul stadiului de implementare, rezultatul așteptat al fiecărei etape, responsabilitățile, termenii precum și instrumentele standard care trebuie utilizate (de ex, formatele pentru documente). Cât de detaliat ar trebui să fie indicate termenii în procedură, este dificil de stabilit. Etapa de design, de exemplu, poate fi foarte diferită pentru exerciții de evaluare cu amploare diferită, astfel că ar fi foarte dificil de stabilit termene pentru această etapă, adecvate fiecărui exercițiu de evaluare. Pe de altă parte, în practică, absența termenilor poate conduce cu ușurință la durate excesive ale proceselor. A decide unde anume să se specifice termene în cadrul procedurii ar trebui să fie prin urmare o decizie de management a persoanelor implicate în gestionarea procesului de evaluare. Totuși se impune o observație foarte importantă. Chiar dacă termenii pot să nu fie specificați într-o procedură pentru fiecare etapă și secvență, acestea ar trebui cu siguranță specificați atunci când se planifică un anumit exercițiu de evaluare. Într-un asemenea moment, planificarea în timp a unui anumit exercițiu de evaluare ar trebui să se facă la nivel detaliat, pentru fiecare etapă. O astfel de planificare poate fi inclusă de exemplu în Planul Anual de Evaluare.

Procedurile și regulamentele ar trebui să fie “documente vii” actualizate în mod constant pe baza practicilor și nevoilor curente. Totuși, procesul intern de actualizare a documentelor oficiale (cum sunt procedurile, Planurile Multi-anuale de Evaluare) pare a fi extrem de greoi, nu suficient de rapid pentru a răspunde noilor nevoi.

**C5: În scopul susținerii funcției de evaluare a fost dezvoltat un set substanțial de proceduri. Ca “primă încercare”, calitatea lor trebuie apreciată. Procedurile necesită optimizare și actualizare în continuare, în lumina experienței practice a implementării exercițiilor de evaluare.**

R5:

<sup>7</sup> Anexa 4 prezintă analiza detaliată a procedurilor utilizate de către unitățile de evaluare și UCE.

- a. În cadrul fiecărei unități de evaluare ar trebui definit un mecanism de actualizare a procedurilor de evaluare. Actualizarea ar trebui să ia în considerație lecțiile învățate până acum din experiența practică.
- b. Ca principiu general, procedurile ar trebui detaliate suficient pentru a permite obținerea unei calități consistente a funcției de evaluare. În acest scop, procedurile ar trebui să indice fiecare stadiu și fiecare etapă a procesului de evaluare, responsabilitățile, rezultatele fiecărui stadiu și al fiecărei etape, termenele atunci când acest lucru este adecvat, volumul de resurse umane necesare pentru fiecare etapă, precum și formatele de lucru necesare.
- c. Termenele specifice fiecărui exercițiu de evaluare ar trebui planificate atunci când se inițiază exercițiul de evaluare.

## e. Resurse Umane

### Nivelul existent de experiență și instruire în cadrul Unităților de Evaluare

Personalul din cadrul unităților de evaluare are o experiență medie de 3,5 ani în unitățile de evaluare. Posturile din unitățile de evaluare variază – pozițiile prevăzute variază între 2-6 ani, în timp ce posturile efectiv ocupate variază între 1-4 ani. Aproximativ 80% dintre persoane îndeplinesc și alte atribuții în afară de evaluare *stricto sensu*. Timpul dedicat unor astfel de activități variază între 10% - 80%.

Tabelul următor oferă o imagine de ansamblu asupra posturilor din cadrul fiecărei unități de evaluare, față de numărul exercițiilor de evaluare desfășurate de unitatea respectivă (evaluări interne și externe). Numărul posturilor reflectă numărul persoanelor care lucrează în prezent în unitatea de evaluare respectivă, și nu numărul posturilor prevăzute.

Nr pers / nr exercitii de evaluare	POR	PODCA	POS DRU	POS-T	UCE	CTE	POS CCE	POS-M*)
	4/5 <sup>8</sup>	1/2	2/3	1/1	6/5	2/2	2/1	2/1

\*) POS Mediu nu a finalizat încă primul ciclu de evaluare

Aproximativ 90% dintre persoanele care lucrează în cadrul unităților de evaluare<sup>9</sup> au beneficiat de instruire în domeniul evaluării, ca și în alte domenii relevante – de ex. Managementul proiectelor, implementarea fondurilor structurale.

ACIS a preluat rolul de coordonator al procesului de gestionare a instruirii unităților de evaluare – atât în ceea ce privește identificarea nevoilor de dezvoltare, decizii privind temele de instruire, cât și privitor la organizarea și furnizarea instruirii. Majoritatea sesiunilor de instruire la care a participat personalul unităților de evaluare au fost prin urmare organizate de ACIS, în timp ce alte sesiuni de instruire au avut loc în cadrul proiectelor de evaluare, Phare, twinning sau în contextul altor proiecte.

Opiniile contractorilor privind managerii de evaluare trebuie privite ca și critici constructive: unii consideră că managerii evaluării nu au suficientă experiență în domeniu (ceea ce este de înțeles și normal pentru un prim exercițiu de evaluare), unii au apreciat faptul că pe parcursul proiectului de evaluare a avut loc un proces de învățare substanțial (oricum, capacitatea de pregătire a Termenilor de Referință are încă nevoie de sprijin), în timp ce alții au considerat că în afară de managerul unității de evaluare, toate celelalte persoane implicate în proiect nu și-au exprimat opiniile din diverse cauze (experiență limitată, slabă motivare, influență puternică a managerului etc).

<sup>8</sup> Una dintre evaluări este încă în etapa de implementare

<sup>9</sup> Procent rezultat doar din răspunsurile la chestionare.



## Alte nevoi de dezvoltare ale Unităților de Evaluare

Temele cele mai solicitate de unitățile de evaluare sunt următoarele:

Tema instruirii	Procentul de respondenți care au identificat tema
Metode de evaluare	60%
Pregătirea Termenilor de Referință - cu precădere a întrebărilor de evaluare	33 %
Colectarea datelor	17%
Achiziții publice	17%
Utilizarea rezultatelor evaluării - <i>comunicarea rezultatelor evaluării, implementarea recomandărilor</i>	17%
Indicatori	17%

Alte subiecte identificate ca necesare unităților de evaluare au fost: *Verificarea calității rapoartelor de evaluare; Managementul proiectelor; Politica de Coeziune a UE; Evaluarea impactului; Evaluarea specifică a domeniului respectivului Program Operațional; Evaluare la nivel avansat, pentru dezvoltarea capacității interne de evaluare; Planificarea evaluării; Evaluabilitate*

În baza experienței noastre, considerăm că dezvoltarea viitoare a personalului unităților de evaluare ar trebui să includă:

- Evenimente de învățare structurată – de ex. instruire, ateliere de lucru și grupuri de învățare.
- Înțelegerea modului de utilizare a evaluării (din experiența practică a altor State Membre) – cine o utilizează, cum, ce alte beneficii are evaluarea dincolo de obiectivele sale declarate;
- Înțelegerea elementelor legate de implementarea evaluării - prin *experiențe la prima mână*, adică prin realizarea a cel puțin unui exercițiu intern de evaluare

Câteva dovezi indică nevoia de colaborare mai strânsă / de comunicare îmbunătățită între managerii evaluării și activitățile obișnuite ale Autorității de Management și procesul decizional – managerii evaluării nu sunt pe deplin conectați la sistemul de implementare al Programului Operațional.

**C6: Până în prezent, personalul unităților de evaluare a fost expus mai multor evenimente de învățare teoretică, care au fost suficiente pentru perioada de început, în timp ce "învățarea din experiență" a fost limitată la exercițiile de evaluare implementate. Deși în scopul realizării prezentului studiu nu s-au utilizat modele formale de evaluare a competențelor, pe baza informațiilor colectate se poate afirma în mod rezonabil că există o nevoie semnificativă de dezvoltare în continuare a personalului unităților de evaluare.**

R6:

- a. Personalul unităților de evaluare ar trebui să continue să participe la programe de instruire în domeniul evaluării, care să se axeze pe acele subiecte de evaluare care s-au evidențiat ca fiind prioritare în urma dobândirii experienței practice de gestionare a exercițiilor de evaluare
- b. Personalul unităților de evaluare ar trebui să fie angajat în desfășurarea a cel puțin unei evaluări interne, ca mijloc de îmbunătățire a înțelegerii lor asupra evaluării. Acest exercițiu ar trebui să abordeze o nevoie reală a unuia sau mai multor factori interesați ai Programului Operațional, așa cum a fost aceasta exprimată. Exercițiul de evaluare ar trebui să acopere întregul ciclu – respectiv, definirea obiectivelor sale și a metodologiei, desfășurarea evaluării *per se*, informare privind recomandările evaluării, elaborarea unui plan de acțiune și monitorizarea acestuia.

### 3.3 APORTUL SISTEMULUI INSTRUMENTELOR STRUCTURALE LA SISTEMUL DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

Sistemul Instrumentelor Structurale reprezintă fundamentul pe baza căruia funcționează Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale; prin urmare aportul Sistemului Instrumentelor Structurale la Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale este extrem de relevant pentru funcționarea și rezultatele Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale.

**Principalele contribuții ale Sistemului Instrumentelor Structurale** la Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale sunt:

➤ **Furnizarea de informații pentru evaluare**

O implementare bine organizată ar trebui să furnizeze date către monitorizare și management, în timp ce monitorizarea ar trebui să realizeze procesarea primară. Monitorizarea de proiect ar trebui apoi să completeze informațiile de management cu rapoartele de progres și, mai departe, cu rapoartele de sustenabilitate. Acest set de date, denumit informații privind proiectul, poate fi de asemenea adăugat la datele de monitorizare a programului la cele de context. Funcția de monitorizare a programului ar trebui să furnizeze către evaluare informații privind programul. Deficiențele întâlnite în practică în acest sens sunt legate de o bază informațională slabă, de incoerența setului de date și de incompatibilitățile diferitelor seturi de date, a documentelor de intrare și a informațiilor furnizate într-o manieră dezorganizată, ceea ce înseamnă că se investește mult efort în verificarea și structurarea informației brute. Această problemă a fost indicată de mulți evaluatori, care au afirmat că activitatea lor a fost considerabil îngreunată de nevoia de reconciliere a datelor incoerente.

În ceea ce privește instrumentele de monitorizare, afirmațiile persoanelor intervievate bazate pe experiența lor practică indică faptul că SMIS nu este pe deplin utilizat și util: există dificultăți legate de interoperabilitatea sa cu alte sisteme (în cazul POS DRU - ActionWeb), sunt utilizate fișiere Excel/ Access (POR, PO DCA), datele incluse în SMIS nu sunt întotdeauna suficiente, actualizate sau corecte (POR, POS CCE, POS DRU). Mai mult, s-a indicat faptul că procesul de introducere de date în SMIS nu se realizează așa cum s-a prevăzut: uneori introducerea de date este fie incompletă, fie întârziată.

**C7: Disponibilitatea și acuratețea datelor de monitorizare încă ridică semne de întrebare și va continua să pună probleme procesului de evaluare. Prin urmare, una dintre sarcinile implicite ale exercițiilor de evaluare a fost aceea de a contribui la îmbunătățirea bazelor de date ale monitorizării.**

R7: Responsabilii evaluării ar trebui să elaboreze un rezumat privind toate problemele actualelor baze de date ale Programelor Operaționale, care au fost observate în cursul exercițiilor de evaluare finalizate. Acest document ar trebui discutat în cadrul fiecărei Autorități de Management, în vederea identificării măsurilor corective adecvate.

➤ **Declanșarea evaluării atunci când se observă devieri de la obiectivele stabilite inițial ale Programului Operațional**

Art 48 al Regulamentului CE nr. 1083/2006 precizează că:

„Pe parcursul perioadei de programare, Statele Membre vor derula evaluări legate de monitorizarea programelor operaționale, în special acolo unde monitorizarea relevă o deviere semnificativă de la obiectivele stabilite inițial.”

Autoritățile de Management și Comitetele de Monitorizare sunt responsabile pentru monitorizarea indicatorilor financiari și fizici definiți la nivel de Program Operațional/CSNR (Art.66.2 din Regulamentul



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Consiliului (CE) No 1083/2006). Acest proces de monitorizare trebuie sprijinit prin analize calitative și discuții privind progresul înregistrat și principalele realizări, precum și alți factori care pot fi cruciali pentru implementare. Pe baza acestei analize, trebuie luată o decizie privind devierile semnificative (existente sau potențiale) de la obiectivele stabilite inițial. Asemenea devieri ar necesita o evaluare care să analizeze problemele și cauzele lor, precum și să formuleze recomandări pentru acțiuni corective. Prin urmare, este esențial ca procesul de monitorizare să fie planificat în mod rezonabil și urmărit cu regularitate, pentru a facilita managementul oportun și adecvat al intervențiilor și, dacă este necesar, revizuirii ale programului operațional.

Este relevant de observat că în practică nu se face o distincție clară între monitorizarea de ansamblu a Programului Operațional și monitorizarea proiectelor la nivel de Autoritate de Management, iar noi nu am găsit nicio dovadă privind responsabilitatea clar definită a monitorizării oricăruia dintre aceste tipuri, de a "declanșa evaluări în cazul devierilor de la obiectivele stabilite inițial". În cadrul analizei noastre, nu am găsit nicio dovadă a faptului că "devierile de la obiectivele stabilite inițial" ar fi fost semnalate de funcția de monitorizare a Autorității de Management pentru Programul Operațional Respectiv. Admitem că progresul lent al procesului de implementare a Programului Operațional a îngreunat mai mult identificarea de către monitorizare a devierilor potențiale sau curente de la obiectivele Programului Operațional, într-un stadiu timpuriu al procesului. În cazul a două exerciții de evaluare ad-hoc aferente POS DRU, nu s-a găsit nicio dovadă privind declanșarea lor ca urmare a identificării unor devieri de la obiectivele stabilite inițial ale Programului Operațional Respectiv, întrucât procesele verbale ale reuniunilor Comitetului de Monitorizare în cadrul cărora s-au solicitat acele evaluări nu furnizează nicio justificare pentru astfel de solicitări.

Devierile de la obiectivele stabilite inițial ale Programului Operațional ar trebui monitorizate cel puțin în ceea ce privește:

- indicatorii de program: în practică, nu există rapoarte de monitorizare ale Programului Operațional care să indice devieri – Raportul Anual de Implementare include doar valori reale, nu pe cele prevăzute, prin urmare devierile nu sunt identificate.
- țintele financiare ale Programului Operațional: astfel de devieri devin tot mai dificil de monitorizat pentru că planificarea financiară actualizată a Programului Operațional nu mai ia în considerație obiectivele inițiale, mai ambițioase și scoate în evidență ținte tot mai reduse.

Toate evaluările intermediare au identificat devieri de la traiectoriile stabilite ale Programului Operațional (în termeni financieri) sau aspecte care împiedică implementarea lină a programelor (nevoia de a îmbunătăți ghidurile solicitantului, realocări de bugete între Axele Prioritare, relațiile dintre Autoritățile de Management – Organismul Intermediar etc). Ca urmare, evaluarea a compensat deficiențele monitorizării, prin îndeplinirea unuia dintre rolurile acesteia, acela de identificare a devierilor de la obiectivele stabilite inițial.

În plus, multe dintre constatările evaluărilor au fost tipul de constatări care ar fi trebuit puse la dispoziție de sistemul de monitorizare al Programului Operațional, iar recomandările ar fi putut fi de fapt acțiuni deja întreprinse în baza funcției de „avertizare timpurie” a unui asemenea sistem de monitorizare. Din nou, funcția de evaluare a compensat lipsurile funcției de monitorizare. Aceasta nu este neapărat un lucru greșit în sine. Evaluarea Intermediară poate într-adevăr să *sprijine* monitorizarea unui Program Operațional (Art. 47, Para 2 din Regulamentul CE nr. 1083/2006), dar nu poate să înlocuiască funcția de monitorizare regulată a Programului Operațional, care are încă deficiențe evidente.

**C8: Întrucât funcția de monitorizare nu a putut funcționa în mod adecvat, evaluările au fost rareori declanșate de problemele semnalate de funcția de monitorizare a Programului Operațional.**

R8: Funcția de monitorizare a Programului Operațional ar trebui consolidată pentru a-și îndeplini rolul de "avertizare timpurie", care ar permite identificarea, într-un stadiu incipient, a devierilor de la obiectivele stabilite inițial și ar permite identificarea din timp a măsurilor corective. Managementul Programului Operațional nu trebuie să aștepte ca exercițiul de evaluare să evidențieze astfel de devieri. Evaluarea ar trebui utilizată ca un instrument suplimentar monitorizării, adăugând valoare prin exprimarea unei opinii externe și furnizarea unei analize a devierilor Programului Operațional, precum și prin identificarea devierilor



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

care ar fi putut fi omise de funcția de monitorizare a Programului respectiv. Alternativ, Autoritatea de Management poate decide să fuzioneze monitorizarea cu evaluarea, să re-denumească unitatea de evaluare ca "unitate de monitorizare și evaluare" și să utilizeze contractele de evaluare externă pentru a îndeplini temporar și funcția de monitorizare a Programului Operațional.

#### ➤ Sprijin financiar

Sistemul Instrumentelor Structurale sprijină financiar funcția de evaluare prin alocările Axelor Prioritare de Asistență Tehnică pentru evaluare și respectiv prin Programul Operațional de Asistență Tehnică. Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale reprezintă o parte integrantă a Sistemului Instrumentelor Structurale: unitățile de evaluare sunt incluse în structura organizatorică a Autorității de Management, personalul este plătit din bugetul Autorității de Management, fondurile pentru realizarea de evaluări provin din Axa Prioritară de Asistență Tehnică. Unitățile de evaluare sunt beneficiare ale Axelor Prioritare de Asistență Tehnică, Unitatea Centrală de Evaluare este beneficiară a Programului Operațional de Asistență Tehnică, Axa Prioritară 1. Pentru a obține bugetul necesar realizării unei evaluări externe trebuie transmise aplicații formale pentru obținerea de finanțare. A existat o opinie conform căreia solicitarea finanțării este un proces greu și produce întâzieri.

Bugetele pentru evaluare sunt incluse în Axele Prioritare de Asistență Tehnică ale fiecărui Program Operațional, fără a fi specificate exact. Anexa 6b prezintă suma maximă disponibilă, care poate include evaluarea printre alte activități.

**C9: Alocările financiare necesare evaluărilor nu sunt întotdeauna clar identificate în Axele de Asistență Tehnică ale Programelor Operaționale.**

#### ➤ Sprijin administrativ

Funcțiile administrative ale Sistemului Instrumentelor Structurale furnizează de asemenea sprijin pentru Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale. Cel mai important sprijin generator de impact este cel referitor la *procedurile de achiziții publice aplicate* în contractarea proiectelor de evaluare.

Cu două excepții, toate persoanele intervievate din cadrul unităților de evaluare și al Comitetelor de Coordonare a Evaluării și-au exprimat îngrijorarea privind aspecte legate de legislația achizițiilor publice și limitările sale. S-a evidențiat faptul că, în unele cazuri, lipsa procedurilor de lucru clare între unitățile de evaluare și unitățile responsabile cu achizițiile cauzează întâzieri, sau personalul specializat în achiziții nu este familiarizat cu achizițiile de servicii, prin urmare sprijinul este inadecvat. Interveniunile au mai relevat aspecte legate de birocrăția excesivă a legislației aferente achizițiilor publice, în special în ceea ce privește cerințele legate de documentele justificative care trebuie incluse în oferte.

Din cauza procedurilor foarte stricte care trebuie urmate atunci când se lansează o licitație, precum și din cauza intervalului lung de timp necesar între finalizarea Termenilor de Referință și momentul contractării, există unele cazuri când obiectivele unui contract și-au pierdut parțial relevanța până la momentul implementării contractului.

Un studiu amplu privind sistemul de achiziții publice din România a fost contractat de Comisia Europeană și este în implementare. Studiul a fost lansat conform prevederilor Art.45 din Regulamentul 1083/2006 (Decizie privind adoptarea unei decizii de finanțare, programul de lucru și decizie de acordare a unei finanțări nerambursabile pentru 2010 în cadrul Fondului European de Dezvoltare Regională și al Fondului de Coeziune pentru utilizarea asistenței tehnice administrative și operaționale la inițiativa sau în numele Comisiei - C(2009)10623 - 22/12/2009). Studiul are ca scop identificarea punctelor slabe existente și propunerea de acțiuni corective și recomandări (cadrul legislativ și instituțional, alături de capacitatea autorităților contractante). Rezultatele acestui studiu (cu referire specială la influențele sale asupra



Sistemului Instrumentelor Structurale) ar putea avea de asemenea un impact asupra achizițiilor pentru servicii de evaluare și ar trebui luate în considerare ulterior.

**C9: Procedurile îndelungate de achiziție împiedică obținerea la timp a rezultatelor evaluării**

R9: Rezultatele studiului "Evaluarea sistemului achizițiilor publice din România" ar trebui preluate și discutate în cadrul Grupului de Lucru pentru Evaluare și ar trebui dezvoltat ulterior un plan de acțiune bazat pe aceste rezultate. Mai mult, pentru evaluările "ad-hoc", sugerăm unităților de evaluare să utilizeze contracte cadru, cu selecția contractorilor la începutul perioadei de programare, pentru a accesa ușor expertiză în evaluare atunci când acesta este necesară.

În ceea ce privește resursele dedicate evaluărilor contractate până în prezent:

Nr.crt.	Contractant	Titlul evaluării	Buget	Perioada
1	UCE	Evaluarea formativă a instrumentelor Structurale în România	2.399.370 RON <sup>10</sup>	6 luni <sup>11</sup>
		Evaluarea intermediară POAT (parte a componentei a inclus și un Raport de Sinteză și 2 evaluări ad-hoc)		4 luni <sup>7</sup> (durata totală a contractului a fost de 18 luni)
2	Unitatea de Evaluare a PO DCA	Evaluarea intermediară a PO DCA pentru perioada 1 ianuarie 2007 - 30 iunie 2009	594.828 lei (din care 115,128 lei TVA)	8 luni

<sup>10</sup> Documentele analizate nu au inclus informații privind valoarea contractelor, ci doar a bugetelor prevăzute

<sup>11</sup> Așa cum s-a indicat în ToR

3	Unitatea de Evaluare a POR	Evaluarea intermediară a POR pentru perioada 01.01.2007 - 30.06.2009	691.727 RON (fără TVA)	7 luni
4	Unitatea de Evaluare a POR	Actualizarea evaluării intermediare a POR 2007-2013	3.400.000 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	11 luni
5	Unitatea de Evaluare a POR	Evaluarea implementării priorităților și proiectelor în cadrul POR 2007-2013 pentru mediul de afaceri	526.051 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	6 luni
6	Unitatea de Evaluare a POR	Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale	850.000 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	9 luni
7	Unitatea de Evaluare a POS CCE	Asistență tehnică pentru AM POS CCE pentru evaluarea intermediară a POS CCE	2.000.000 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	7 luni
8	Unitatea de Evaluare a POS DRU	Prima evaluare intermediară a POS DRU	6.335.700 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	11 luni
9	Unitatea de Evaluare a POS-T	Asistență tehnică pentru Evaluarea Intermediară a SOP - T 2007 - 2013	614.471,2 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	4 luni
10	Unitatea de Evaluare a POS-Mediu	Evaluarea intermediară a POS Mediu	2.125.000 RON (fără TVA)	12 luni
11	Unitatea de Evaluare pentru Programe CTE	Evaluarea intermediară a Programului RO-BG	352.941,18 RON (fără TVA) - bugetul proiectului	7 luni

Metodologia utilizată de Unitățile de Evaluare pentru designul nivelului de resurse necesare evaluărilor externe a inclus în majoritate extrapolări din proiecte anterioare similare, precum și consultări în cadrul Grupului de Lucru pentru Evaluare.

**C10: Resursele utilizate pentru exercițiile de evaluare externă variază considerabil între Programele Operaționale.**

R10: În cadrul Grupului de Lucru pentru Evaluare ar trebui realizată o analiză comparativă a resurselor alocate de către fiecare Autoritate de Management pentru exercițiile lor de evaluare. Astfel, ar putea fi învățate lecții valoroase cu privire la cea mai bună utilizare a resurselor.

### 3.4. STANDARDE DE EVALUARE (EXISTENȚĂ, CONFORMITATE)





### Standarde generale de evaluare utilizate de societățile de evaluare

Site-ul web al Societății Europene de Evaluare (<http://www.europeanevaluation.org/library/evaluation-standards.htm>) oferă exemple de standarde de evaluare stabilite și utilizate de societățile de evaluare din Europa. Aceste standarde de evaluare sunt un set de principii directe pentru asigurarea calității evaluărilor, la care aderă evaluatorii și persoanele responsabile cu evaluarea, și se împart, de obicei, în patru categorii: utilitate, fezabilitate, proprietate, acuratețe. Aceste standarde definesc așteptările privind evaluările, însă nu specifică instrumentele ce urmează a fi utilizate - ele sunt criteriile de calitate ce trebuie urmate în timpul evaluării.

Ca unul dintre rezultatele proiectului "Dezvoltarea unei comunități de evaluare profesionale în România", care a fost implementat de Unitatea Centrală de Evaluare, au fost create standarde similare cu cele prezentate pe site-ul web al Societății Europene de Evaluare, cu scopul de a fi implementate de Evalrom - Societatea de Evaluare din România, care a fost unul dintre beneficiarii proiectului. Standardele, așa cum sunt definite, nu par a fi fost încă adoptate de Evalrom (nu au fost găsite pe site-ul web al acestei societăți și nu par a fi un criteriu pentru a deveni membru); cu toate acestea, ele ar putea fi incluse în Codul de conduită, în prezent în curs de dezbateră. După câte știm, în acest moment nu există standarde de evaluare pe care evaluatorii români sunt obligați să le respecte.

### Standarde de evaluare utilizate de către responsabilii cu evaluarea

Documentul de lucru nr. 5 al Comisiei, "Orientări indicative cu privire la metodele de evaluare: Evaluarea pe parcursul perioadei de programare" oferă, în Anexa 2, un set de standarde de calitate cu privire la calitatea raportului de evaluare, precum și la procesul de evaluare. În timp ce standardele de calitate pentru rapoartele de evaluare discută în principal calitatea produsului final, standardele de calitate pentru proces oferă o listă de verificare utilă pentru exemple de bună practică pentru autoritățile Statelor Membre ce gestionează evaluarea continuă. Utilizarea lor poate ajuta la construirea capacității de evaluare a administrațiilor, mai ales în cele cu o experiență limitată în gestionarea evaluărilor.

Grupul de Lucru pentru Evaluare a aprobat, în 2006, un set de Standarde de Evaluare, capitolele D și E ale acestora vizând atât procesul de evaluare, cât și calitatea rapoartelor de evaluare. Aceste standarde se referă la o abordare standard a funcției de evaluare ce trebuie urmată și aplicată de persoanele responsabile cu evaluarea.

Calitatea rapoartelor de evaluare este analizată cu ajutorul Grilelor de Evaluare a Calității (prezentate în Anexa 8 a Manualului Procedurilor de Evaluare). Acestea prezintă standardele ce trebuie respectate pentru ca un raport de evaluare să fie aprobat. Toți termenii de referință cu privire la evaluare includ această grilă de evaluare a calității, astfel încât evaluatorii selectați pot adera la ea prin semnarea contractului. Deși existența unei astfel de grile de calitate este salută de responsabilii cu evaluarea, utilizarea lor pare a pune unele probleme de ordin practic, cum ar fi: sunt dificil de aplicat pentru versiunile draft, unii dintre cei care trebuie să o completeze evită să dea un scor negativ deoarece acesta ar implica justificare, în unele cazuri este completată numai pentru versiunea finală a raportului, fără documentarea modificărilor aduse în timpul perioadei intermediare / de feedback.

Grilele de calitate sunt completate, în cea mai mare parte, de personalul unităților de evaluare; cu toate acestea, o importanță la fel de mare ar trebui să aibă grilele completate de utilizatorii oficiali ai evaluărilor, care, în acest fel evaluează, de asemenea, dacă necesitățile lor au fost îndeplinite de rapoartele de evaluare. Utilizarea standardelor de calitate pentru rapoartele de evaluare ar trebui promovată la nivelul utilizatorilor evaluării, deoarece asigură faptul că factorii de decizie primesc un produs pe care îl pot folosi cu adevărat.

**C11: Pentru cererea de servicii de evaluare, standardele de calitate există atât pentru procesul de evaluare, cât și pentru rapoartele de evaluare. Grilele de analiză a calității rapoartelor de evaluare nu sunt întotdeauna utilizate de către beneficiarii evaluărilor.**

### 3.5. CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA CEREREA DE SERVICII DE EVALUARE

Toate programele operaționale aferente Obiectivului de Convergență prevăd două evaluări intermediare: una planificată pentru sfârșitul anului 2009 și una în 2012. Cele două programe aferente Obiectivelor Cooperare Teritorială Europeană pentru care România are responsabilitatea de a efectua evaluări prevăd două evaluări intermediare în 2008-2009 și respectiv 2012. Scopul acestor evaluări intermediare este de a îmbunătăți calitatea, eficiența și consistența asistenței, precum și strategia și implementarea respectivului program operațional (dar implementarea târzie a limitat domeniul întrebărilor de evaluare). Alte tipuri de evaluări trebuie declanșate de aspecte legate de gestionarea implementării sau abateri semnificative de la obiectivele inițiale stabilite. În ceea ce privește temele transversale, evaluările urmează a fi realizate de Unitatea Centrală de Evaluare ca unitate de evaluare responsabilă pentru evaluarea Cadrului Strategic Național de Referință.

Situația evaluărilor gestionate de Unitățile de Evaluare din cadrul Autorităților de Management / Unitatea Centrală de Evaluare pe parcursul perioadei de programare 2007-2013 este următoarea:

#### A. Evaluări la nivelul Cadrului Strategic Național de Referință:

Proiectul privind realizarea de evaluări pentru perioada 2009-10, co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin Programul Operațional Asistență Tehnică, a avut două componente principale:

- O Evaluare formativă a instrumentelor structurale în România (vezi mai sus)
- Patru evaluări:
  - O evaluare intermediară a Programului Operațional Asistență Tehnică
  - Un raport de sinteză al tuturor EI efectuate în perioada 2009-10
  - Două evaluări ad-hoc cu privire la aspecte tematice sau transversale.

Cele două evaluări ad-hoc cu teme transversale au avut ca obiectiv o mai bună înțelegere a problemelor și vectorilor întâlniți de beneficiarii Instrumentelor Structurale în procesul de solicitare a finanțării și de implementare a proiectelor finanțate prin Instrumentele Structurale, precum și identificarea implicațiilor crizei economice cu privire la evoluția, eficiența și implementarea a două Programe Operaționale (mediu și transport).

#### B. Evaluările intermediare ale Programelor Operaționale:

- ✓ Au fost realizate 5 evaluări intermediare ale Programelor Operaționale (Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Regional, Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane)
- ✓ o evaluare intermediară a fost contractată, dar raportul nu a fost aprobat (Programul Operațional Sectorial Transport),
- ✓ o evaluare intermediară (Programul Operațional Sectorial Mediu) este în faza de ofertare,
- ✓ o evaluare intermediară a Programului România – Bulgaria este în curs de implementare
- ✓ o evaluare intermediară a Programului România – Serbia a fost realizată pe plan intern
- ✓ "o revizuire la jumătatea perioadei de implementare" va fi realizată de Comisia Europeană pentru Programul Comun Bazinul Marea Neagră.

#### C. Evaluări ad-hoc la nivel de Program Operațional:





- ✓ Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane: 2 evaluări ad-hoc au fost realizate în cadrul contractului “Prima evaluare intermediară a POS DRU”, respectiv o evaluare ad-hoc a Axei Prioritare 4 “Modernizarea Serviciului Public de Ocupare” și evaluarea ad-hoc a Axei Prioritare 5 Domeniul Major de Intervenție 5.2 “Promovarea sustenabilității pe termen lung a zonelor rurale în ceea ce privește dezvoltarea și angajare de resurse umane”
- ✓ Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative: O evaluare ad-hoc a fost realizată intern în 2009, generată de discuții cu Comisia Europeană, cu scopul de a identifica motivele de a avea un număr redus de aplicații din cele 3 sectoare majore (sănătate, educație și bunăstare socială), precum și analiza relevanței și eficienței Domeniului Major de Intervenție 1.3 și Domeniului Major de Intervenție 2.1.
- ✓ POR: o evaluare internă ad-hoc a Domeniului Major de Intervenție 4.2 “Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea lor pentru noile activități” efectuată în februarie-mai 2009, și o evaluare internă ad-hoc cu privire la aplicarea principiului de parteneriat în procesul de implementare a POR 2007-2013, realizată în martie-aprilie 2010
- ✓ POS CCE: 3 evaluări ad-hoc sunt menționate de Autoritatea de Management: o analiză a clasificării pe sectoare economice a proiectelor aprobate pentru marile companii, un studiu cu privire la distribuirea pe regiuni și tipuri de beneficiari ai operațiunii „Asistență pentru accesarea de noi piețe și internaționalizare” și o analiză comparativă a încărcării personalului Autorității de Management și Organismelor Intermediare. Analiza documentelor a relevat faptul că aceste studii nu au avut natura unei evaluări, prin urmare în cele ce urmează nu le-am considerat drept evaluări.

#### D. Evaluări tematice la nivel de Program Operațional:

- ✓ Programul Operațional Regional: 1 evaluare tematică / operațională cu scopul de a identifica evoluția și eficiența asistenței POR adresate mediului de afaceri este în curs de finalizare și 1 evaluare tematică / strategică având scopul de a evalua capacitatea administrativă a regiunilor a fost recent lansată.
- ✓ Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice: evaluarea planului de comunicare (Art. 2.2(e) al Regulamentului Comisiei (CE) nr. 1828/2006) este în prezent în faza de contractare
- ✓ Programul România - Bulgaria: evaluarea planului de comunicare este în prezent în stadiul de ofertare.

Unele dintre exercițiile de evaluare finalizate au fost mai complexe decât altele, întrucât au inclus de fapt mai mult decât o evaluare intermediară a Programului Operațional. Exemple în acest sens sunt: contractul “Realizarea de evaluări pe parcursul implementării Cadrului Strategic Național de Referință și a Programului Operațional Asistență Tehnică”, care a inclus evaluarea Cadrului Strategic Național de Referință, evaluarea Programului Operațional Asistență Tehnică, 1 raport de sinteză și 2 evaluări ad-hoc și contractul „Prima evaluare intermediară a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane”, care a inclus evaluarea intermediară a Programului Operațional, 2 evaluări ad-hoc și dezvoltarea capacității administrative în evaluarea de program. Riscul potențial cu care se confruntă astfel de exerciții vaste este ca durata lor evidentă să conducă la concluzii și recomandări depășite de evenimente. Mai specific, până la data când exercițiul a fost finalizat formal și până la data realizării ședinței de informare (debriefing), multe dintre aspectele supuse analizei ar putea evolua semnificativ între timp, ceea ce face concluziile evaluării mai puțin relevante. Mai mult, recomandările evaluării pot fi formulate tardiv pentru a fi utile proceselor decizionale care erau prezente în momentul lansării evaluării.

Sumele contractate pentru exercițiile de evaluare intermediară a Programelor Operaționale sunt indicate în tabelul de mai jos.

Nr. crt	Titlul evaluării	Criterii de atribuire	Valoare licitată	Valoare contractată
---------	------------------	-----------------------	------------------	---------------------

Nr. crt	Titlul evaluării	Criterii de atribuire	Valoare licitată	Valoare contractată
1	Evaluare intermediară a POAT și CSNR	35% propunere financiară 65% propunere tehnică	2.399.370 RON	1.867.502 RON
2	Evaluare intermediară POR	30% propunere financiară 70% propunere tehnică	743.697.48 RON	691.727.59 RON
3	Evaluare intermediară POS DRU	37% propunere financiară 63% propunere tehnică	6.335.700 RON	5.138.141.00 RON
4	Evaluare intermediară PO DCA	40% propunere financiară 65% propunere tehnică	500.000 RON	479.700 RON
5	Evaluare intermediară POS Mediu	50% propunere financiară 50% propunere tehnică	2.125.000 RON	Nu se aplică (nu a fost lansat)
6	Evaluare intermediară POS CCE	51% propunere financiară 49% propunere tehnică	2.000.000 RON	1.606.480.00 RON
7	Evaluare intermediară POS T	40% propunere financiară 49% propunere tehnică	614.471.2 RON	532.959.44 RON
8	Evaluare intermediară a Programului CTE RO-BG	30% propunere financiară 70% propunere tehnică	352.941.18 RON	289.800 RON

### 3.6. CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA OFERTA DE SERVICII DE EVALUARE

În scopul prezentei analize, am limitat referirile noastre la acele companii / evaluatori care au implementat evaluări în cadrul Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale din România.

Oferta locală pare să fie destul de limitată în acest stadiu, având foarte puțini profesioniști în domeniul evaluării de program, majoritatea experților locali au dobândit experiență prin învățare practică. Un proiect anterior de Asistență Tehnică implementat de Unitatea Centrală de Evaluare a furnizat instruire pentru un eșantion de consultanți.

Cererea de servicii de evaluare încurajează, prin documentația de atribuire, participarea unor experți internaționali experimentați în proiectele de evaluare. Același nivel de încurajare ar putea fi benefic pentru experții locali de evaluare, mai puțin experimentați, pentru ca aceștia să fie capabili să dezvolte capacitatea locală de evaluare și, pe termen mediu sau lung, să reducă costurile unui contract de evaluare.

Nivelul de participare la ofertele lansate pentru realizarea evaluării în cadrul Sistemului Instrumentelor Structurale a demonstrat un înalt nivel de interes pentru acest subiect pe partea ofertei de servicii de evaluare. Cu toate acestea, profilul companiilor care participă la licitații a fost în majoritate de consultanță, cu rare cazuri când au participat companii specializate în evaluare.

Prezentăm mai jos un rezumat al ofertelor primite pentru fiecare din procedurile de atribuire lansate și finalizate până acum:

No.	Unitatea care a solicitat evaluarea	Denumirea evaluării	Numărul de oferte primite <sup>12</sup>	Contractorul selectat
1	UCE	Realizarea evaluărilor intermediare pentru NSRF și POAT	7	KPMG Romania / GEA Strategy & Consulting / Pluriconsult
2	Unitatea de evaluare a AM PO DCA	Evaluarea intermediară a PO DCA pentru perioada 1 ianuarie 2007 - 30 iunie 2009	4	East West Consulting / NTSN
3	Unitatea de evaluare din cadrul AM POR	Evaluarea intermediară a POR pe perioada 01.01.2007 - 30.06.2009	4	East West Consulting / ECO
4	Unitatea de evaluare din cadrul AM POR	Evaluarea implementării priorităților și proiectelor în cadrul Programului Operațional Regional 2007-2013, vizând mediul de afaceri	2	Consortiul condus de EAST WEST CONSULTING (EWC)
5	Unitatea de evaluare din cadrul AM POR	Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale	5	Lattanzio E Associati Spa
6	Unitatea de evaluare din cadrul AM POS CCE	Asistență tehnică pentru AM POS CCE pentru evaluarea intermediară a POS CCE	8	GEA Strategy & Consulting / Fitzpatrick Associates / KPMG Romania
7	Unitatea de evaluare din cadrul AM POS DRU	Prima evaluare intermediară a POS DRU	7	KPMG Romania / Kantor / Eurolink
8	Unitatea de evaluare din cadrul AM POS T	Asistență tehnică pentru Evaluarea intermediară a POS T 2007 - 2013	9	ECO 3
9	Unitatea de evaluare din cadrul POS Mediu	Evaluarea intermediară a POS Mediu	Nu e cazul, încă în faza de ofertare	n.a.
10	Unitatea de evaluare pentru programele CTE	Evaluarea intermediară a Programului RO-BG	5	Ernst & Young

#### C12: Există un interes real al ofertei de servicii de evaluare în realizarea de proiecte de evaluare.

Interviurile realizate cu Unitățile de evaluare și Comitetele de Monitorizare au relevat un anumit grad de nemulțumire cu privire la profesionalismul contractorilor care au implementat evaluările. Majoritatea acestor opinii se referă la evaluatorii internaționali care nu au o imagine clară a sistemului local, prezintă dificultăți în înțelegerea contextului local, în timp ce evaluatorii locali nu sunt prea calificați / instruiți în

<sup>12</sup> Informații obținute de pe website-ul [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

domeniu. Una din opiniile formulate de către un reprezentant al Comitetului de Coordonare a Evaluărilor s-a referit la lipsa unei instruirii formale ofertei locale de servicii de evaluare (a existat un singur exercițiu realizat în 2007 pentru un eșantion de 37 de evaluatori, a se vedea [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/evaluare/reteauaprivata\\_EN.htm](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/evaluare/reteauaprivata_EN.htm)), care afectează calitatea evaluărilor efectuate de aceștia. Este necesară o anumită diferențiere între un consultant și un evaluator, aceasta realizându-se în principal prin instruirii formale în domeniu. Rezumând, putem afirma că oferta de servicii de evaluare se situează în urma cererii de evaluare în ceea ce privește oportunitățile de instruire.

Un studiu cu privire la "Crearea capacității de evaluare: Experiența și lecțiile Statelor Membre și ale Statelor în curs de aderare"<sup>13</sup> semnaleză faptul că, în cazul țărilor care nu au o piață suficient de mare pentru menținerea mai multor furnizori locali de servicii de evaluare, poate apărea riscul de eșec al pieței. În cazul României, dimensiunea pieței ar permite existența doar a unei echipe locale dedicate exclusiv evaluării, concurența loială ar necesita cel puțin de trei ori mai mult.

Același studiu observă că „Indiferent dacă aparțin unor grupuri internaționale, sau nu, firmele de consultanță sunt direcționate de piețele existente, precum designul de proiect și managementul de proiect. Aproape toate așteaptă semnale clare ale pieței înainte de a considera evaluarea ca pe o activitate strategică. Majoritatea tind să se bazeze pe expertiza străină a colegilor din cadrul grupului sau a firmelor partenere, pentru a face primii pași pe piață.” Această afirmație este valabilă și în cazul României, unde cultura evaluării este încă în proces de dezvoltare.

Pe de altă parte, până în prezent, oferta de servicii de evaluare nu a fost provocată la nivel profesional. Evaluatorii români sunt în etapa de instruire, în timp ce profesioniștii străini aduc experiență internațională și oferă transferul de know-how practic la evaluatorii locali, în cazul în care echipele de experți sunt mixte. Exercițiile de evaluare care solicită un înalt profesionalism (de exemplu, analiza impactului) nu au fost niciodată pe ordinea de zi din cauza progresului limitat al implementării Sistemului Instrumentelor Structurale.

**C13: Oferta de servicii de evaluare se confruntă încă cu provocări majore, în timp ce performanțele înregistrate până în prezent sunt mixte.**

R13: Unitatea Centrală de Evaluare ar trebui să susțină oferta de evaluare prin:

- a. construirea intenționată a pieței locale, printr-un flux constant de proiecte de evaluare care să asigure finanțarea și standarde de calitate care să creeze nevoia de capacitate specializată de evaluare.
- b. organizarea sistematică de sesiuni de instruire adresate ofertei de evaluare locale, pentru a susține dezvoltarea acesteia. Conținutul instruirii ar trebui să includă subiecte generale și principii privind evaluarea, dar ar trebui de asemenea să se bazeze extensiv pe experiența practică acumulată pe parcursul exercițiilor de evaluare finalizate. Ar trebui evidențiate succesele și obstacolele înregistrate în cadrul exercițiilor practice de evaluare, precum și lecțiile învățate, privind o mai bună abordare a procesului de evaluare de către echipele de evaluatori externi.

<sup>13</sup> Jacques Toulemonde și Thomas Bjornkilde, 2003, pag.5

## 4. ANALIZA PROCESELOR SISTEMULUI DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

### 4.1 PROCESUL DE EVALUARE – DIAGRAMA PROCESULUI

Realizarea diagramei procesului implică descompunerea lanțului de activități ce formează procesul în etape individuale, identificarea celor care urmează să desfășoare fiecare etapă și a intervalului de timp. Scopul documentării procesului este de a identifica suprapunerile de responsabilitate, activitățile efectuate de mai multe ori decât este necesar, etapele inutile care ar putea fi eliminate pentru fluidizarea procesului, etapele care durează prea mult etc. După ce toate acestea au fost identificate, se pot face recomandări pentru îmbunătățirea procesului. Diagrama procesului, precum și constatările și recomandările aferente, stau la baza îmbunătățirii procedurilor bazate pe proces.

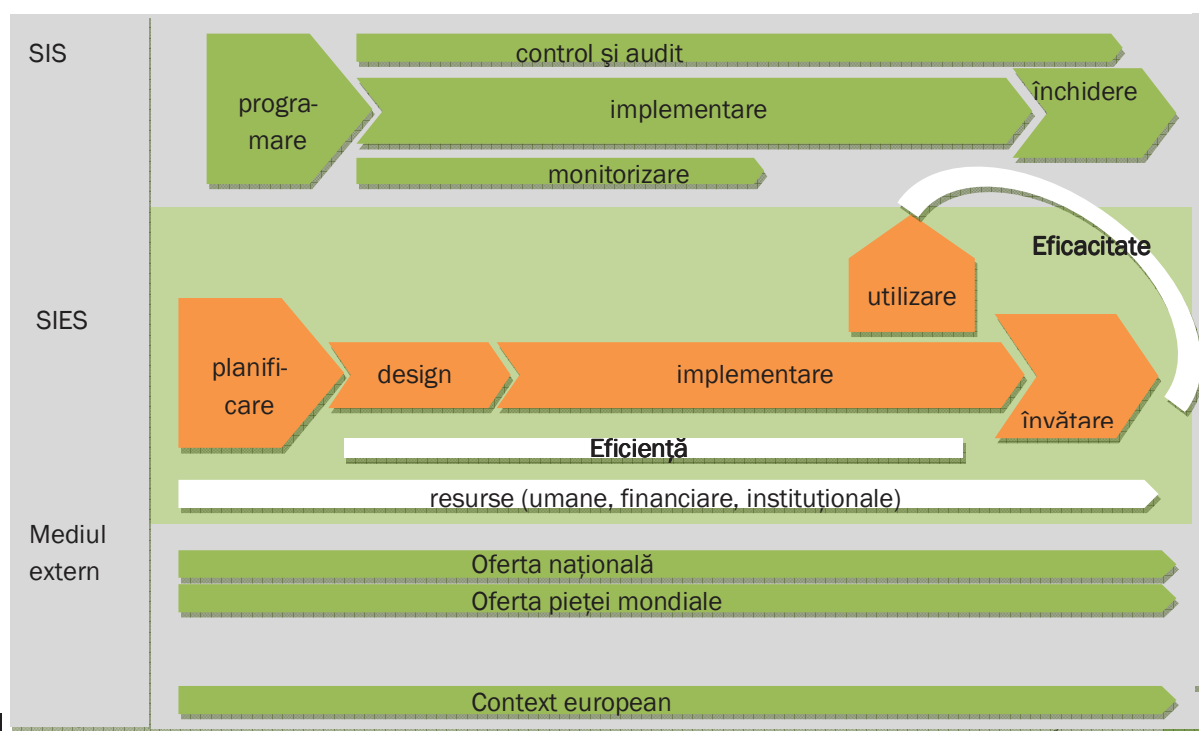
Fluxul detaliat al procesului de evaluare este prezentat în Anexa 2.

Conform metodologiei noastre, am împărțit procesul de evaluare în 5 etape:

- planificarea evaluării
- designul evaluării
- implementarea evaluării
- utilizarea recomandărilor
- învățare

O a cincea etapă, denumită **învățare** a fost adăugată celor patru etape obișnuite. Această a cincea etapă se referă la utilizarea evaluărilor pentru a învăța cum funcționează instrumentele structurale și ce impact au asupra dezvoltării socio-economice. Evaluarea ar trebui să urmărească crearea unei baze de date cu rezultatele evaluărilor, care să fie folosită în planificarea perioadei următoare.

Imagina de ansamblu a documentării procesului este prezentată mai jos:





Fiecare fază a procesului a fost reprezentată printr-o diagramă. Anexa 2 prezintă diagramele de proces, realizate în baza informațiilor disponibile până în prezent. Fiecare fază este prezentată într-o casetă nouă.

Diagrama procesului și analiza acesteia nu au dezvăluit deficiențe notabile ale procesului. Responsabilitățile sunt atribuite în mod clar și nu au fost identificate etape inutile sau activități redundante.

**C14: Procesul de evaluare, așa cum este definit în documentele relevante, este construit de o manieră corespunzătoare.**

## 4.2 PLANIFICAREA EVALUĂRII

### Context

Pentru prezenta analiză, planificarea evaluării este considerată a fi acea fază a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale în care sunt planificate evaluările pe perioada de programare 2007 - 2013 în termeni de timp, buget, resurse, arie de cuprindere și scop al evaluărilor. Rezultatele acestei faze a procesului sunt Planurile Multi-anuale de Evaluare (PME) și Planurile Anuale de Evaluare (PAE), la nivelul tuturor Programelor Operaționale și la nivelul Cadrului Strategic Național de Referință.

Din punctul de vedere al reglementărilor, Comisia Europeană, prin Regulamentul CE 1083/2006 și Documentul de Lucru nr. 5 încurajează utilizarea planurilor de evaluare. Hotărârea de Guvern nr. 457/2008 indică responsabilitatea Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale și a Autorităților de Management de a elabora Planuri Multi-anuale de Evaluare. Din punct de vedere metodologic, Unitatea Centrală de Evaluare – Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale a publicat un Manual al Procedurilor de Evaluare care conține informații detaliate despre planificarea evaluării, precum și un ghid pentru elaborarea planurilor de evaluare, conform Documentului de Lucru nr. 5.

Referitor la procedura de planificare, pentru fiecare Program Operațional și pentru Cadrul Strategic Național de Referință se elaborează un Plan Multi-anual de Evaluare și un Plan Anual de Evaluare de către Unitățile de Evaluare, la care își aduc aportul și Comitetele de Coordonare al Evaluării, și care sunt aprobate de Comitetul de Monitorizare respectiv / Comitetul Național de Coordonare<sup>14</sup>. Fondurile pentru exercițiile de evaluare planificate sunt asigurate din Axa Prioritară de Asistență Tehnică a fiecărui Program Operațional și din Programul Operațional Asistență Tehnică pentru Cadrul Strategic Național de Referință. Unitățile de Evaluare trebuie să transmită de fiecare dată o cerere de finanțare în acest sens.

### Practica actuală

Chiar dacă presupune anumite provocări, planificarea evaluării a fost, prin comparație, etapa cea mai lipsită de evenimente a procesului de evaluare.

Planurile de evaluare au fost elaborate de către Unitățile de Evaluare în două cicluri de planificare – multianual și anual. Anexa 3 prezintă în detaliu analiza Planurilor Multi-anuale de Evaluare / Planurilor Anuale de Evaluare.

<sup>14</sup> În cazul Autorității de Management a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, doar Planul Multi-anual de Evaluare este aprobat de Comitetul de Monitorizare, Planul Anual de Evaluare este aprobat de Directorul General al Autorității de Management.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Până în prezent, planificarea multianuală nu a întâmpinat dificultăți majore. Cu toate acestea, actualizarea unui plan multi-anual de evaluare este un proces de durată, din cauza faptului că aprobarea versiunilor actualizate ale acestuia trebuie făcută de către Comitetul de Monitorizare. Modelul standard al planurilor anuale de evaluare impune un nivel de detaliere care tinde să se suprapună cu conținutul Termenilor de Referință. Prin urmare, realizarea planurilor anuale de evaluare este percepută de unele Unități de Evaluare ca fiind aproape identică cu elaborarea Termenilor de Referință pentru evaluare.

Conceptul de evaluare ad-hoc este inclus în planurile de evaluare și explicat ca însemnând evaluările declanșate de devieri semnificative de la obiectivele inițiale ale Programului Operațional sau de propuneri de revizuire a Programelor Operaționale respective. Prin aceasta se atribuie un anume înțeles evaluărilor ad-hoc, în sensul că acest tip de exerciții de evaluare ar indica, atunci când sunt declanșate, apariția uneia dintre cele două cauze principale identificate. Evaluările ad-hoc se desfășoară în momente neplanificate, pot fi propuse de oricare dintre nivelurile de management al Programului Operațional și sunt aprobate de Comitetul de Monitorizare al Programului Operațional respectiv. Chiar dacă nu se specifică expres în documentele procedurale, este logic că înseși Unitățile de Evaluare pot propune de asemenea evaluări ad-hoc în planurile lor de evaluare. Se presupune că o astfel de propunere este declanșată de o „deviere de la scopurile inițiale”, așa cum am menționat mai sus. S-au desfășurat două evaluări ad-hoc pentru Cadrul Strategic Național de Referință și două evaluări ad-hoc în cadrul Programului Operațional Regional (realizate intern), precum și o evaluare tematică, operațională în cadrul Programului Operațional Regional. Două evaluări ad-hoc au fost realizate în anul 2010 în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane.

Referitor la procedura de planificare, este clar că Unitățile de Evaluare elaborează planurile care sunt aprobate de Comitetul de Monitorizare, dar ce se întâmplă pe parcurs și cât timp ar trebui să dureze, nu se specifică întotdeauna în mod clar. În acest moment, nu este clar cu cât timp înainte trebuie elaborat proiectul Planului Multi-anual de Evaluare / Planului Anual de Evaluare, sau cât timp ar trebui să dureze acest proces, inclusiv etapele de avizare și aprobare. Coordonarea / aportul din partea Unității Centrale de Evaluare pentru faza de planificare se realizează prin opinii formulate de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale în cadrul Comitetelor de Monitorizare pentru fiecare Program Operațional, sau prin feedback / îndrumare furnizată direct Unităților de Evaluare, înainte ca planurile să ajungă la forma finală.

Unul dintre aspectele cheie ale planificării evaluării este reprezentat de felul în care este identificată și recunoscută nevoia de evaluare - cu alte cuvinte, factorul declanșator al unei evaluări. Până acum, practica Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale din România s-a bazat atât pe anticiparea nevoii de evaluare și planificarea acesteia în timp - în cazul evaluărilor intermediare - cât și pe funcția de monitorizare, care identifică nevoia de evaluare și declanșează astfel exerciții de evaluare ad-hoc. Mai multe persoane intervievate au exprimat o opinie destul de fermă, conform căreia evaluarea ar trebui declanșată doar de monitorizare, atunci când se observă devieri de la scopul programului, iar desfășurarea de evaluări „doar pentru că au fost planificate” nu are o justificare corectă.

## Analiză

### **Devieri de la cadrul actual**

Pentru procesul de planificare nu există calendare / planuri orientative (documentele primite, referitoare la procedurile de evaluare România - Serbia, reprezintă o excepție, prin indicarea scadențelor și a responsabilităților) - singura indicație care se furnizează în general este aceea că proiectele Planurilor Anuale de Evaluare trebuie să fie gata până în luna februarie, urmând ca acestea să fie aprobate în primăvară, iar raportul de monitorizare privind implementarea acestora trebuie să fie gata până în toamnă.

### **Calitatea rezultatelor obținute**

În scopul elaborării prezentului studiu, echipa noastră a făcut o analiză detaliată a calității planurilor de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

evaluare disponibile. Criteriile utilizate în acest sens și rezultatele evaluării sunt incluse în Anexa 3. Ca apreciere generală, ținând cont că aceasta a fost prima încercare și că planificarea evaluării este orientativă, nu obligatorie, se poate spune că planificarea evaluării nu a întâmpinat până în prezent probleme deosebite.

Următoarele aspecte sunt cele care ar trebui în principal îmbunătățite pe mai departe. Planurile Multi-anoale de Evaluare disponibile pentru analiză prezintă foarte rar, sau deloc, bugetul estimat pentru fiecare evaluare planificată, datele exacte de începere și finalizare a exercițiului, posibila utilizare a rezultatelor evaluării, repartizarea resurselor umane / sarcinilor / evaluărilor. Astfel de indicații sunt furnizate la un nivel foarte general, în loc să fie specifice fiecărei evaluări individuale planificate. O mare parte dintre aceste documente par a fi extrase fie din Manualul Procedurilor de Evaluare, fie din Planul Multi-anual de Evaluare al Cadrelor Strategice Naționale de Referință / Programului Operațional Asistență Tehnică, prezentând în special definiții și funcții generale ale diferitelor grupuri de lucru și comitete. Mai trebuie clarificat dacă Planurile Multi-anoale de Evaluare vor fi dezvoltate în continuare, pentru a deveni politici de evaluare mature.

Un plan multi-anual de evaluare ar trebui să conțină subiectele evaluării, în timp ce Planurile Anuale de Evaluare cuprind mai degrabă exerciții de evaluare (respectiv, evaluări intermediare). Un Plan Multi-anual de Evaluare este important dacă oferă informații concrete, cum ar fi precizarea aspectelor de evaluare ce trebuie abordate în care etapă (de exemplu: procesul de selecție a proiectelor după prima rundă de selecție, indicatorii după primii doi ani, impactul asupra obiectivelor Axelor Prioritare după plata unei treimi din buget sau cel puțin la finalizarea unei treimi din proiecte, problematica diferențelor de gen abordată după cinci ani etc.), sau un program al analizei impactului diferitelor intervenții, bazat pe o analiză preliminară a evaluabilității. Altfel, Planul Multi-anual de Evaluare este doar o copertă a Planului Anual de Evaluare.

### Analiza dificultăților identificate

Constrângerile menționate de cei intervievați și menționate anterior, și anume faptul că modificarea Planurilor Multi-anoale de Evaluare este un proces laborios, nu sunt, după părerea noastră, decât niște dezavantaje acceptabile ale unui compromis obișnuit de management. Actualizarea unui plan multianual pentru un domeniu atât de important ca evaluarea numai prin aprobarea de către un forum managerial reprezintă o practică normală, chiar dacă acest proces necesită timp.

### Leții învățate

Planificarea multianuală a evaluărilor este utilă în această fază de dezvoltare a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, pentru că anticipează nevoia de revizuire a progresului Programului Operațional și planifică exercițiile de evaluare în consecință, comparativ cu lipsa planificării evaluărilor până când funcția de monitorizare identifică devieri de la obiectivele programului.

Identificarea momentelor oportune, de-a lungul perioadei de implementare a Programului Operațional, la care trebuie să se desfășoare evaluarea intermediară, a fost și a rămas o provocare. Între evaluatori există încă dezbateri privind lansarea evaluării intermediare doar atunci când Programul Operațional a înregistrat un nivel minim de progres, sau realizarea evaluării intermediare în momente de timp pre-definite, fără a ține cont de progresul implementării Programului Operațional.

### Concluzii

**C15: Planificarea evaluării este un proces de învățare. Nu s-au înregistrat până acum constrângeri majore, nici devieri majore de la cadrul de evaluare. Cu toate acestea, au fost observate unele neajunsuri: planificarea evaluării s-a realizat până acum doar la nivel general, indicând titluri și teme vaste de evaluare.**

**C16: Legislația, chiar dacă nu este specifică pentru planificarea evaluării, pare a fi suficientă (alocă responsabilitățile ce țin de planificare) pentru a asigura desfășurarea procesului de planificare a evaluării.**





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

**C17: Planificarea evaluării la nivel multianual respectă în general indicațiile emise de Comisia Europeană prin Documentul de Lucru nr. 5 și îndrumările Unității Centrale de Evaluare – Autorității de Coordonare a Instrumentelor Structurale.**

**R15-17:** Responsabilii cu evaluarea ar trebui să aibă în vedere un nivel alternativ, mai detaliat, de planificare în cadrul Planului Multi-anual de Evaluare. Cu alte cuvinte, ar trebui luată o decizie dacă Planul Multi-anual de Evaluare ar trebui să fie doar un instrument care indică în termeni generali ce și când va fi evaluat, sau dacă ar trebui să indice mult mai detaliat temele evaluărilor prevăzute, termenele și bugetele detaliate ale acestora, pe baza unei analize anterioare a nevoilor formulate de nivelurile de management ale Programului Operațional.

### 4.3 DESIGN-UL EVALUĂRII

#### Context

În scopul realizării prezentei analize, design-ul evaluării a fost considerat a fi acea fază a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale care începe cu o scurtă prezentare a ceea ce urmează să fie evaluat conform Planurilor Anuale de Evaluare, elaborarea Termenilor de Referință în care este detaliat scopul evaluării, sfera de cuprindere, criteriile și întrebările de evaluare, metodologia ce urmează a fi folosită, bugetul și resursele umane necesare (câte, cu ce calificări), rezultatele așteptate. În paralel cu acestea, am considerat că și următoarele țin de design-ul evaluării: cererea de obținere a finanțării prin Axa Prioritară de Asistență Tehnică, elaborarea documentației de atribuire, publicarea documentației de atribuire și a Termenilor de Referință și finalul perioadei solicitărilor de clarificare, până la selectarea contractorului și semnarea contractului.

Unitatea Centrală de Evaluare a emis îndrumări privind elaborarea Termenilor de Referință pentru evaluările intermediare din 2009. Structura de bază a unui proiect de evaluare este descrisă în Standardele de Evaluare. De asemenea, conform Standardelor, Comitetul de Coordonare a Evaluării trebuie să ofere sprijin metodologic.

Unitățile de Evaluare sunt responsabile pentru elaborarea schiței Termenilor de Referință, care să includă scopul evaluării, bugetul și programul de timp. Comitetele de Coordonare al Evaluării decid sau consiliază în privința Termenilor de Referință.

Referitor la cunoștințele / abilitățile / competențele resurselor implicate în această fază, managerii evaluării (membrii Unităților de Evaluare) și membrii Grupului de Lucru pentru Evaluare au beneficiat de cursuri de instruire în 2006, 2007 și 2008 (nivel de bază și avansat), care au abordat și faza de design<sup>15</sup>. În cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, conducerea Autorității de Management, Unitatea de Evaluare, conducerea Organismelor Intermediare și membrii Comitetului de Coordonare a Evaluării au solicitat de asemenea instruire în domeniul evaluării în cadrul contractului referitor la evaluarea intermediară a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, iar în cadrul Programului Operațional Sectorial Transport s-au solicitat activități de construcție a capacității în vederea elaborării Termenilor de Referință pentru evaluare.

Obiectivul fazei de design este elaborarea unor Termeni de Referință corespunzători, care să se adreseze nevoilor reale ale Programului Operațional în cauză, urmată de semnarea unui contract de evaluare.

<sup>15</sup> A se vedea Anexa 10



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

În opinia majorității respondenților, criteriile de succes ar trebui să aprecieze dacă raportul de evaluare vizează nevoi reale identificate, pentru a deveni un instrument util, care oferă recomandări ce pot fi implementate. Într-un singur caz, succesul fazei de design a fost considerat ca fiind echivalentul îndeplinirii cerințelor formale, și anume primirea aprobării Comitetului de Coordonare a Evaluării.

### Practica actuală

Design-ul evaluării a fost un proces complicat pentru toate Autoritățile de Management din cauza complexității acestuia și, în consecință, a nevoii de resurse considerabile. Complexitatea acestuia rezultă în principal din două procese – cel al formulării întrebărilor de evaluare și cel al achizițiilor, când evaluarea este externalizată. Atenția dedicată fazei de design de către unitățile de evaluare, resursele investite, nivelul de atenție pentru evitarea greșelilor și elaborarea celor mai buni Termeni de Referință și, nu în ultimul rând, nivelul dezbaterilor generate de întrebările de evaluare, toate acestea sunt impresionante. Reverberații ale acestei faze se mai resimt încă, în acest sens unitățile de evaluare încă se mai gândesc la cerințele fazei de design și fac eforturi pentru a analiza experiența și a identifica lecțiile învățate, fiind angrenate serios în căutarea complexă a celei mai bune soluții.

Fără nici o excepție, toate unitățile de evaluare au indicat întrebările de evaluare ca fiind partea cea mai solicitantă a procesului de scriere a Termenilor de Referință. Formularea întrebărilor de evaluare este în mod cert un subiect care crează un nivel important de preocupare și care dă naștere la opinii diverse și divergente. Mulți din cei intervievați au opinii ferme asupra acestui subiect – ex. care sunt deficiențele întrebărilor de evaluare formulate în cadrul exercițiilor de evaluare finalizate - precum și sugestii despre ce trebuie făcut pentru a le îmbunătăți. Din nou, atenția dedicată acestui subiect este impresionantă, la fel și grija și preocuparea constantă a responsabililor cu evaluarea de a “face lucrurile bine”.

Există două curente de opinii cu privire la calitatea întrebărilor de evaluare formulate pentru diverse exerciții de evaluare efectuate până în prezent – cele ale responsabililor cu evaluarea (directorii Autorităților de Management și șefii unităților de evaluare) și cele ale altor actori din cadrul evaluărilor (Comisia Europeană și Contractorii). Directorii Autorităților de Management au fost în general mulțumiți de calitatea Termenilor de Referință elaborați, și, prin extensie, de întrebările de evaluare. Unitățile de evaluare, așa cum am menționat mai devreme, încă reflectă asupra experienței formulării întrebărilor de evaluare, problema principală fiind nu numai „Am făcut cum trebuie?” ci întrebarea mult mai importantă „cum se face cel mai bine?”. Unele interviuri cu șefii unităților de evaluare au identificat nevoia acestora de a participa la training-uri specifice pe această temă.

Deși Comisia Europeană a fost consultată la momentul pregătirii întrebărilor de evaluare, în opinia persoanelor interievate din cadrul Comisiei Europene, întrebările de evaluare au fost fie prea generale, fie, din diverse motive, irelevante (de ex. analiza egalității de gen atunci când implementarea nu începuse încă). Unii dintre reprezentanții Comisiei Europene consideră că sistemul de evaluare nu știe, sau nu spune ce îi interesează. Acest lucru conduce la Termeni de Referință prea vagi și întrebări de evaluare prea generale, care nu au ca rezultat evaluări bune și utile.

Contractorii au avut opinii diverse cu privire la întrebările de evaluare. Conform acestora, întrebările de evaluare au fost prea generale, multe întrebări secundare presupuneau un volum foarte mare de analiză, nu toate criteriile principale de evaluare erau necesare în faza respectivă de implementare a Programului Operațional, coerența dintre activitățile de evaluare și rezultate a fost oarecum slabă, adică activitățile de evaluare necesare nu au dus întotdeauna direct la rezultatele dorite ale evaluării, suprapunerea mai multor întrebări a dus la dificultăți în structurarea raportului de evaluare, solicitarea unui nivel atât de detaliat al analizei la nivelul Domeniului Major de Intervenție era mai mult o problemă de monitorizare, decât de evaluare, includerea unor întrebări referitoare la design-ul programului, la un interval atât de scurt după elaborarea acestuia, a fost considerată ceva neobișnuit, în ciuda justificării privind o posibilă schimbare a mediului socio-economic din cauza crizei.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Din punctul de vedere al procesului, practica de elaborare a Termenilor de Referință a relevat atât aspecte pozitive, cât și obstacole. Scrierea Termenilor de Referință este un proces care necesită cooperare și contribuții din partea mai multor actori ai evaluării. Comitetul de Coordonare al Evaluării este forumul în care se întâlnesc aceste părți implicate – respectiv diversele departamente ale Autorității de Management, Organismele Intermediare. Chiar dacă există diferențe inerente între Autoritățile de Management cu privire la gradul de implicare al respectivului Comitet de Coordonare a Evaluării în elaborarea Termenilor de Referință, per ansamblu aportul Comitetului de Coordonare a Evaluării este neclar: 5 dintre directorii unităților de evaluare și 4 președinți de Comitet de Coordonare a Evaluării, precum și toți contractorii, cu o singură excepție, l-au considerat notabil și folositor. Toți ceilalți au considerat că Comitetul de Coordonare a Evaluării are doar un rol formal, în timp ce 2 respondenți de la aceeași Autoritate de Management l-au considerat complet inutil și suprapus peste funcțiile Comitetului de Monitorizare. Cu alte cuvinte, există dovezi contradictorii conform cărora Comitetul de Coordonare a Evaluării își îndeplinește mandatul în această fază a procesului de evaluare, aducând un aport notabil la elaborarea Termenilor de Referință.

Un sprijin important a fost oferit de către Unitatea Centrală de Evaluare unităților de evaluare referitor la redactarea Termenilor de Referință, în cadrul reuniunilor Grupului de Lucru pentru Evaluare și a altor canale de schimb de informații. Fără nici o excepție, unitățile de evaluare și-au exprimat aprecierea pentru acțiunile de sprijin din partea Unității Centrale de Evaluare pe care le-au considerat foarte eficiente și foarte folositoare.

Chiar dacă a reprezentat o provocare, estimarea resurselor de care are nevoie evaluarea – timp, tip de expertiză și buget – nu a revelat probleme majore privind procesele sau rezultatele sale. Cu unele excepții descrise mai jos, nici unul dintre actorii intervievați nu a pus la îndoială corectitudinea resurselor și bugetului estimat pentru evaluare. Excepțiile menționate sunt un număr de opinii exprimate de unii contractori cu privire la cerințele echipei de evaluare formulate în cadrul ToR. Una din aceste opinii afirmă că definirea într-un sens atât de strict a compoziției și expertizei echipei de evaluare nu este necesară. Solicitarea unui rezultat și permiterea contractorului să propună cea mai bună echipă, este văzută ca o opțiune mai bună. Chiar dacă sunt strict definite în Termenii de Referință, s-ar putea ca cerințele echipei să nu fie bine identificate – de ex., într-un caz concret, expertiza necesară nu se potrivește cu activitățile de evaluare. O opinie este aceea că echipa de evaluare nu are nevoie de expertiză în zona evaluată, ci doar expertiză în evaluare, în timp ce o pune la îndoială logica necesității unor experți internaționali, atât timp cât limba proiectului – documente, întâlniri, etc. – este româna, orice expert internațional va întâmpina dificultăți dacă nu vorbește română. O altă opinie prezentată a fost că unul dintre proiectele de evaluare a fost sub-dimensionat în ceea ce privește resursele și timpul alocat.

Obstacolele notabile ale procesului au ținut de aportul adus de diverse departamente ale Autorității de Management la elaborarea Termenilor de Referință, timpul alocat elaborării Termenilor de Referință și pentru procesul de achiziție.

În timp ce, în general, cooperarea cu alte departamente ale Autorității de Management a decurs bine sub auspiciile Comitetului de Coordonare a Evaluării, așa cum am descris anterior, au existat și cazuri în care aportul departamentelor Autorității de Management a fost sub așteptări, fie din punctul de vedere al conținutului, fie din punctul de vedere al timpului.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Procesul de achiziții a fost perceput de toate unitățile de evaluare ca fiind unul greu, din cauza procedurilor de achiziție care sunt considerate dificile și lente. Procesele verbale ale întâlnirilor Comitetului de Monitorizare indică de exemplu, faptul că, în general, procedurile de achiziție publică sunt foarte birocratice și dificil de anticipat în ceea ce privește durata, din cauza posibilelor contestații. Actorii evaluării au evidențiat de asemenea fie o lipsă a procedurilor, fie deficiențe în procedurile folosite de departamentele de achiziții publice din cadrul instituțiilor în care funcționează Autoritățile de Management. Astfel de proceduri prezintă deficiențe cu privire la definirea clară a activităților, a timpului necesar pentru pregătirea documentelor pentru licitație, primirea aprobării de lansare a unei licitații, selecție și contractare. Alte probleme identificate de cei care au participat la studiu țin de experiența limitată în pregătirea fișei de proiect și lipsa de resurse pentru contractarea asistenței tehnice.

După lansarea licitației, achiziția s-a finalizat de cele mai multe ori așa cum se specifica în documentația de atribuire, cu o singură excepție, când s-a înregistrat o întârziere de 3 luni. Contractorii au considerat că documentațiile de atribuire au fost adecvate și că procesul de selecție a fost transparent. O situație particulară care a ieșit în evidență a fost nevoia de a relansa o licitație, din cauza unei încercări eșuate de a organiza o licitație electronică și apoi de revizuire a criteriilor de evaluare și selecție.

## Analiză

### **Devieri de la cadrul curent**

Nu s-au înregistrat devieri de la cadrul de evaluare previzionat pentru această fază a procesului de evaluare.

### **Calitatea rezultatelor obținute**

Respondenții au sugerat următoarele elemente ca fiind elemente ale unui design de succes:

- metodologia din Termenii de Referință trebuie să fie obligatorie, pentru a fi siguri că se obțin rezultatele scontate
- folosirea contractelor cu preț sumă fixă (lump sum) și nu a contractelor pe bază de onorarii
- aplicarea criteriului „prețul cel mai scăzut” în faza de licitație, pentru a minimaliza riscul contestațiilor.

Dacă primele două pot fi încă dezbătute, părerea noastră este că a treia ar crește riscul primirii de oferte de calitate îndoielnică, și mai mult, evaluări de calitate îndoielnică; așadar noi nu încurajăm această practică pentru evaluarea ofertelor.

În opinia noastră, Termenii de Referință reprezintă rezultatul cheie al fazei de design. Așadar, analiza noastră se va concentra asupra Termenilor de Referință, și mai ales asupra modalității în care întrebările de evaluare au fost percepute de diferitele părți implicate în evaluare.

Unitățile de evaluare par să se fi angajat într-o extenuantă căutare a celor mai bune întrebări de evaluare, ca și când ar exista o metodă perfectă de a formula aceste întrebări. După părerea noastră, cele mai bune întrebări de evaluare (adică, axate pe nevoi) sunt cele la care și-au adus aportul părțile implicate în evaluare. La urma urmei, principalul scop al evaluării este ca aceasta să fie utilă părților implicate, și o condiție în acest sens este reprezentată de aportul părților implicate la identificarea întrebărilor de evaluare. În mod cert, contează și felul în care aceste întrebări sunt formulate, dar orice posibilă neclaritate în acest sens poate fi soluționată în faza inițială. În practică, consultarea cu Autoritatea de Management în scopul formulării întrebărilor de evaluare a fost un proces complex, ceea ce reprezintă un aspect pozitiv. Acesta, dacă nu altceva, demonstrează faptul că întrebările de evaluare identificate au fost relevante, întrucât au reflectat nevoile actorilor implicați în evaluare.

Majoritatea întrebărilor de evaluare formulate au fost, în opinia noastră, relevante pentru exercițiul de evaluare intermediară, *chiar și în cazurile în care progresul în implementarea PO respectiv a fost foarte mic*. Analiza criteriilor de evaluare precum și a întrebărilor incluse în Termenii de Referință pentru evaluarea



intermediară a Programelor Operaționale, față de momentul de timp când s-au realizat acestea și momentul aprobării oficiale a Programului Operațional, conduce la următoarele constatări relevante:<sup>16</sup>

### Relevanța

Exercițiile de evaluare intermediară au inclus întrebări privind efectele crizei economice asupra Programelor Operaționale, și anume dacă Programul Operațional rămâne relevant în urma schimbărilor din mediul socio-economic, cauzate de criză. Dacă criza a avut, sau nu, efecte semnificative asupra relevanței Programelor Operaționale este discutabil, iar acest lucru în sine reprezintă un motiv suficient pentru a include o asemenea întrebare în evaluarea intermediară.

Unele din întrebările de evaluare nu au fost neapărat legate de criză, prin urmare nu sunt adecvate *atât de curând* după ce evaluarea ex-ante a abordat probabil aceste aspecte.

Unele din întrebările de evaluare sunt greu de justificat atât de curând după lansarea PO, în special atunci când evaluarea ex-ante ar fi trebuit să verifice același tip de aspecte. Exemple:

- *În ce măsură există coerență între axele prioritare de asistență tehnică ale celorlalte programe operaționale și POAT?*
- *Operațiunile din cadrul Axelor Prioritare și DMI subsecvente sunt consistente cu direcțiile de dezvoltare de la nivel european și național în domeniu?*
- *În ce măsură operațiunile indicative finanțate sunt relevante față de obiectivele generale și specifice definite la nivelul fiecărui DMI?*
- *În ce măsură activitățile eligibile menționate sunt relevante față de operațiunile indicative definite la nivelul fiecărui DMI?*
- *Care este relevanța contextului și a indicatorilor de program față de obiectivele PO?*
- *Strategia PO este în concordanță cu cele mai recente strategii de la nivel național relevante în domeniu?*

### Eficacitate

Întrebările de evaluare referitoare la eficacitate au fost în cea mai mare parte justificate. Chiar dacă Programul Operațional a avut un progres limitat, întrebări de evaluare precum cele subliniate mai jos sunt justificate.

- Întrebări referitoare la progresul PO față de planificare, cu precizarea că o asemenea întrebare nu trebuie privită ca înlocuind funcția de monitorizare a programului pentru a urmări progresul programului.
- Întrebări referitoare la factorii care au afectat implementarea PO
- Întrebări specifice domeniului – de ex. Dacă activitățile de informare și publicitate au fost eficiente – cu precizarea că acest lucru în sine poate necesita o analiză atât de detaliată, încât un studiu separat în acest domeniu ar putea reprezenta o abordare mai rezonabilă.

Unele întrebări au fost formulate prea devreme, de ex:

#### Studiu de caz

Întrebarea “dacă proiectele finanțate sprijină îndeplinirea obiectivelor” este relevantă, cu precizarea că evaluarea ar trebui să identifice, în mod normal, concluzii de nivel înalt privind acest subiect, pe baza datelor primite de la sistemul de evaluare și selecție a proiectelor. În niciun caz evaluarea nu trebuie să colecteze date pentru a oferi răspunsuri de bază la o asemenea întrebare. Dacă asemenea date nu sunt disponibile pentru echipa de evaluare, evaluarea ar trebui să recunoască o defecțiune serioasă a sistemului de implementare și să formuleze recomandări pentru măsuri corective.

<sup>16</sup> Vă rugăm consultați Anexa 6a





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

- Se poate estima dacă progresul înregistrat în implementarea PO duce/ va duce la atingerea obiectivelor PO?

## Eficiența

În opinia noastră, întrebări referitoare la mecanismele de implementare ale Programului Operațional sunt justificate, dat fiind faptul că multe deficiențe ale unui sistem sunt revelate în stadiile timpurii de operare, iar acesta este un moment corespunzător pentru corectarea multora din aceste deficiențe, înainte ca ele să se înrăutățească.

## Întrebări inadecvate pentru un exercițiu de evaluare intermediară

*În ce măsură beneficiarii au ținut cont de temele și obiectivele orizontale ale Programului Operațional, în pregătirea aplicațiilor lor, respectiv în implementarea proiectelor?*

- o asemenea întrebare se suprapune cu sarcinile sistemului de evaluare și selecție a proiectelor

*Capacitatea și expertiza Beneficiarilor în domeniul managementului de proiect sunt suficiente?*

*Sunt suficiente resurse financiare și umane la nivelul beneficiarilor, care să garanteze sustenabilitatea investițiilor?*

- o asemenea întrebare are o arie de acoperire mai vastă, justificând un studiu dedicat pe această temă
- Distribuția aplicațiilor de finanțare este echilibrată pe operațiuni și regiuni?
- Au fost primite suficiente aplicații pentru apelul lansat? Dacă nu, de ce nu?
- Care sunt principalele motive de respingere a proiectelor?
  - asemenea întrebări pot fi justificate doar dacă se urmărește obținerea unor concluzii la nivel înalt. În niciun caz un exercițiu de evaluare nu trebuie să colecteze date primare pentru a răspunde la acest tip de întrebări. Aceasta este o sarcină elementară a funcției de monitorizare a PO.
- Care sunt factorii care au influențat calitatea proiectelor?
  - dacă întrebarea se referă la calitatea implementării proiectului, monitorizarea proiectului trebuie să ofere informațiile de bază, în timp ce evaluarea trebuie să formuleze concluzii de nivel mai înalt. Dacă se referă la calitatea propunerilor de proiecte, sistemul de selecție trebuie să ofere răspunsul. Din nou, acesta este un caz în care evaluarea poate oferi doar concluzii de nivel mai înalt.
- Activitățile și documentele elaborate de către AM și OI sunt relevante și utile față de nevoile aplicațiilor referitoare la pregătirea proiectelor?
- Documentația elaborată în cadrul apelurilor de proiecte a fost relevantă și suficientă?
- Care părți ale documentelor pot fi îmbunătățite și cum?
  - asemenea întrebări sunt justificate doar dacă au fost generate de probleme întâmpinate în aceste domenii și dacă întrebările sunt însoțite de propria analiză a AM pe acest subiect, solicitând evaluatorilor să continue această analiză. Dacă întrebarea nu are o justificare anume (i.e. managementul PO nu a identificat o problemă anume) și sunt simple verificări (i.e. « să vedem dacă sunt probleme în această zonă ») atunci sunt complet necorespunzătoare pentru un exercițiu de evaluare intermediară, fiind o sarcină a funcției de monitorizare a PO.
- Instituțiile implicate în managementul Programului Operațional își îndeplinesc rolurile în conformitate cu Regulamentele CE privind Fondul European de Dezvoltare Regională?
  - O asemenea întrebare este atât de vastă încât justifică un studiu separat. Din nou, o asemenea întrebare este justificată doar dacă a fost cauzată de probleme întâmpinate în aceste domenii și dacă întrebarea este însoțită de propria analiză a Autorității de Management pe această temă, solicitând evaluatorilor să o aprofundeze. Dacă întrebarea nu are vreo anume justificare (i.e. nu a





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

fost detectată vreo anume problemă de către managementul Programului Operațional) și este o simplă verificare (i.e. «să vedem dacă sunt probleme în această zonă») atunci este total neadecvată pentru un exercițiu de evaluare intermediară și mai bine este lăsată pe seama auditului.

Un aspect, niciodată luat în considerație de către responsabilii cu evaluarea, este posibilitatea ca întrebările de evaluare să evolueze de-a lungul procesului de evaluare. Motivul care stă la baza acestei afirmații este că la început, actorii programului au, în mod natural, o formulare vastă a problemelor și aspectelor întâmpinate pe parcursul procesului de implementare a programului. Din acest motiv, traducerea preocupărilor vaste ale actorilor cheie în întrebări de evaluare se poate face doar în termeni largi, în pregătirea termenilor de referință. Acesta e unul din motivele pentru care adesea întrebările de evaluare sunt percepute ca fiind «prea generale». Obținerea unei întrebări de evaluare mai precis definite este în fapt un proces mai lung decât consideră mulți, și cu siguranță mult mai lung decât a fost prevăzut la nivel procedural. Deși din punct de vedere procedural acest lucru nu este permis, întrebările de evaluare ar trebui să poată evolua odată cu progresul evaluării. Aceasta este în linie cu modul în care operează de obicei gândirea conceptuală – începe prin a formula un nivel mai larg de probleme, întrebări, apoi, pe măsură ce sunt formulate răspunsuri, derivă întrebări noi, mai detaliate.

În rezumat, opinia noastră privind calitatea întrebărilor de evaluare este aceea că au fost în mare măsură adecvate în circumstanțele existente: au avut drept scop să satisfacă cerințele unei palete vaste de actori, au fost gândite să acopere întregul proces de implementare a Programului Operațional, nu au putut fi detaliate pe parcursul procesului de evaluare, întrucât nu există o asemenea practică.

În ansamblu, documentele de licitație au fost la un nivel calitativ corespunzător. Majoritatea întrebărilor de clarificare adresate de ofertanți au făcut referire la criteriile de calificare din Fișa de Date (experiența similară, calificările echipei de experți cheie) și la aspecte specifice ale proiectului care determină alocarea corespunzătoare a resurselor umane și bugetului (i.e. planul de timp, țările gazdă ale vizitelor de studiu, sprijin logistic, etc). Întrebările au fost formulate de ofertanți pentru a se asigura că înțeleg exact anumite cerințe din ToR, nu neapărat pentru că cerințele respective erau neclare.

### Analiza dificultăților identificate

Principala dificultate în faza de design a fost formularea întrebărilor pentru evaluare și analiza noastră a acestei probleme a fost prezentată mai sus.

Celelalte dificultăți observate au ținut de aportul adus pentru elaborarea Termenilor de Referință de diverse departamente ale Autorității de Management, de timpul investit în elaborarea Termenilor de Referință și în procesul de achiziție.

Faptul că procedurile care stau la baza procesului de achiziție sunt îngreunate este un efect inevitabil al unui sistem care are ca scop evitarea oricăror erori posibile, precum și conformarea la principiile de competiție deschisă, transparență, ș.a.m.d. În special în primele faze de dezvoltare, aceste sisteme nu pot fi decât complexe și greoaie. Este nevoie de practică și efort până să poată fi dezvoltate sisteme mai simple, dar la fel de eficiente. Până atunci, singurul lucru pe care îl pot face responsabilii cu evaluarea este să recunoască durata acestor proceduri și să-și planifice activitățile în consecință.

### Leții învățate

Principalele lecții ce pot fi învățate de pe urma primului exercițiu de evaluare țin de întrebările de evaluare. Responsabilii cu evaluarea trebuie să analizeze această primă experiență în conjunctură cu rezultatele evaluării (rapoartele de evaluare) și să tragă propriile concluzii despre ce poate fi schimbat pentru următorul exercițiu de evaluare, conform propriilor nevoi și așteptări privind evaluarea.

Calendarul, durata și bugetul unei nevoi de evaluare trebuie să implice o planificare mai realistă.

## Concluzii

**C18:** Întrebările de evaluare au reprezentat cea mai mare provocare a etapei de design al evaluării. În ciuda mai multor deficiențe, întrebările de evaluare formulate au fost în mare măsură adecvate. Deficiențele s-au referit în principal la:

- a. Întrebări care s-au suprapus cu funcția de monitorizare a Programului Operațional
- b. Întrebări nerelevante pentru acest stadiu al implementării Programului Operațional
- c. Întrebări atât de vaste, încât un studiu separat ar fi fost o metodă mai potrivită pentru a răspunde corespunzător

**C19:** În ansamblu, documentațiile de atribuire au fost pregătite corespunzător. Cu toate acestea, lansarea procedurilor de licitație pentru proiectele de evaluare este încă un exercițiu îndelungat în multe situații, iar acest lucru nu pare a se schimba semnificativ pe termen scurt. Consecința imediată a fost demararea cu întârziere a exercițiilor de evaluare, față de prevederile planurilor.

**C20:** În ciuda unor constrângeri, responsabilii cu evaluarea au reușit să finalizeze corespunzător faza de design a procesului de evaluare. Ținând cont în special de faptul că aceasta a fost prima încercare pentru multe dintre persoanele responsabile cu evaluarea, rezultatele obținute au fost pozitive. Ca în cazul multor prime încercări, cel mai important aspect este învățarea din experiență și îmbunătățirea următorului exercițiu similar. În această fază, este încă prea devreme să se poată evalua măsura în care se învață din experiență, dar elemente în acest sens au fost observate deja, așa cum am descris mai sus.

## R18-20:

- a) Responsabilii cu evaluarea ar trebui să ia în considerație posibilitatea de a detalia întrebările de evaluare în anumite stadii ale procesului de evaluare, de exemplu atunci când se transmite prima versiune a raportului de evaluare. O asemenea versiune preliminară prezintă de obicei o serie de aspecte identificate de echipa de evaluare, ca răspuns la întrebările de evaluare. Și cum un răspuns dă naștere unei alte întrebări, acesta este momentul când responsabilii cu evaluarea pot decide asupra temelor care trebuie analizate mai în profunzime în perioada rămasă a evaluării.
- b) Ar putea fi organizat un exercițiu formal de instruire privind cele mai bune practici în formularea întrebărilor, sub coordonarea Unității Centrale de Evaluare, pentru a îmbunătăți nivelul de înțelegere al membrilor Comitetelor de Coordonare a Evaluării privind întrebările de evaluare. Un asemenea curs ar putea include următoarele teme:
  - Analiza diverselor întrebări de evaluare care au fost utilizate în exercițiile de evaluare anterioare – cât de potrivite au fost pentru un exercițiu de evaluare
  - Analiza modului în care se răspunde de obicei la întrebările de evaluare și identificarea a ceea ce poate fi îmbunătățit în modul de formulare a întrebărilor de evaluare, pentru a

### Exemple de detaliere a întrebărilor de evaluare pe parcursul exercițiului de evaluare

Una din întrebările de evaluare tipice solicită evaluatorilor să identifice factorii care au afectat implementarea programului. Întrucât există numeroși asemenea factori și datorită încercării tipice a evaluatorilor de a fi exhaustivi, de obicei sunt identificați mulți asemenea factori. Cu toate acestea, timpul nu permite analiza aprofundată a fiecăruia dintre aceștia. Acesta este unul din motivele pentru care recomandările aferente pot fi considerate de beneficiarii lor ca "prea generale".

Una din opțiunile care ar trebui luate în considerație de către responsabilii cu evaluarea este de a decide, pe baza constatărilor din versiunea draft a raportului de evaluare, care din factorii identificați să fie analizați în profunzime de evaluatori. Evaluatorii s-ar concentra asupra factorilor selectați și nu asupra tuturor, ceea ce este nefezabil, ceea ce ar adăuga profunzime și ar permite formularea de recomandări mai specifice.



obține analize și recomandări ale evaluării mai utile.

- c) Pentru evaluările ad-hoc, un contract cadru pe o bază multianuală ar putea economisi timp și efort în procesul de achiziție publică, oferind instrumentul corespunzător atunci când este formulată nevoia pentru asemenea evaluări.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## 4.4 IMPLEMENTAREA EVALUARII

### Context

Unitățile individuale de evaluare și Unitatea Centrală de Evaluare sunt organismele responsabile de managementul implementării evaluărilor pe parcurs; Comitetele de Monitorizare (sau, în cazul programelor de cooperare transfrontalieră, Comitetele Comune de Monitorizare) primesc rezultatele evaluării și recomandările pe care pot hotărî să se implementeze sau nu; Grupul de Lucru pentru Evaluare este informat permanent asupra progresului evaluării, precum și asupra concluziilor și recomandărilor evaluărilor desfășurate.

Standardele de evaluare au fost puse la dispoziție de către Unitatea Centrală de Evaluare și au fost respectate de către toate Unitățile de Evaluare, chiar dacă sub diverse interpretări. Aceste standarde trebuie respectate de către responsabilii cu evaluarea.

În timpul acestei perioade de programare, s-au făcut 7 evaluări intermediare ale Programelor Operaționale, una nereușită, una (POS – Mediu) a fost prevăzută pentru 2011, o evaluare intermediară a CBC RO-BG este în fază de implementare, prima evaluare intermediară a RO-Serbia s-a desfășurat cu resurse interne, evaluarea intermediară CSNR a fost și ea finalizată, Raportul de Sinteză pentru Evaluările intermediare desfășurate până în prezent a fost finalizat și el, 2 evaluări ad-hoc (sub coordonare UCE), 1 evaluare ad-hoc (sub PO DCA), 2 evaluări ad-hoc (sub POS DRU), 2 evaluări tematice/ strategice (POR)<sup>17</sup> au fost finalizate. O altă evaluare a unui plan de comunicare a fost lansată în licitație. Procesul verbal al reuniunii CM POS CCE indică faptul că 3 evaluări ad-hoc s-au desfășurat sub managementul acestei unități ( nu au fost incluse alte detalii în documentele permise). În total au fost lansate 14+3 evaluări.

Obiectivul acestei faze este obținerea de evaluări de înaltă calitate, care să conțină concluzii și recomandări pertinente ce pot fi implementate, ca un instrument folositor pentru factorii decizionali în corectarea implementării PO.

### Practica actuală

Cu o singură excepție, toate exercițiile de evaluare analizate au reușit să fie finalizate sau sunt în curs de finalizare.

Nota generală este că implementarea evaluării a reprezentat o experiență plină de provocări atât pentru Autoritățile de Management și unitățile lor de evaluare, cât și pentru contractori și echipele lor de evaluare. Există diferențe marcante între diferitele PO cu privire la felul în care actorii implicați – autoritățile contractante și contractorii – au descris și au notat experiența din cadrul procesului de evaluare. Pentru trei din PO-urile evaluate, aprecierile generale au fost negative, ambele părți – autoritățile contractante și contractorii - exprimându-și nemulțumirea față de performanțele celeilalte părți și calitatea cooperării pe parcursul evaluării, calitatea procesului și rezultatul acestuia, și anume raportul de evaluare. În cazul unui Program Operațional, aprecierile generale au fost pozitive, reflectând un proces care a fost finalizat pozitiv, după un început dificil. Pentru două exerciții de evaluare ale Programelor Operaționale, nota generală și aprecierile au fost pozitive pe întreaga durată a proiectului de evaluare.

Pe parcursul prezentului studiu au fost înregistrate mai multe aspecte pozitive ale procesului de evaluare, în special în cazul acelor exerciții de evaluare care, așa cum am descris anterior, au fost cotate ca experiențe pozitive. În aceste cazuri, relația dintre autoritatea contractantă și echipa de evaluare a fost una bună creând un mediu de încredere și cooperare constructivă. Echipa de evaluare a putut să se concentreze

<sup>17</sup> Evaluările ad-hoc din cadrul POR s-au realizat intern



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

asupra sarcinilor de evaluare, a primit sprijinul necesar din partea unității de evaluare și a putut produce un raport de evaluare pe care beneficiarii l-au considerat satisfăcător.

Pentru 90% dintre exercițiile de evaluare, cooperarea cu Comitetul de Coordonare a Evaluării a fost considerată de către echipele de evaluare ca fiind bună și constructivă. În 90% dintre cazuri, echipele de evaluare au raportat că nu au fost influențate de autoritatea contractantă și că au putut respecta principiile de independență și imparțialitate. Din punct de vedere contractual-administrativ, 90% din contractele de evaluare au fost implementate fără nicio problemă semnificativă.

Pentru un număr limitat de exerciții de evaluare s-au înregistrat întârzieri semnificative față de termenele limită prevăzute în Termenii de Referință. Acestea au ținut fie de întârzierea demarării evaluării din cauza procesului lung de achiziție pentru evaluările externalizate, fie de extinderea perioadei de evaluare din cauza procesului îndelungat de a ajunge la o versiune a raportului de evaluare care să poată fi aprobată. La aproape jumătate din exercițiile de evaluare intermediare, membrii comisiei au încercat să recupereze timpul pierdut în urma întârzierii demarării procesului punând presiune asupra echipei de evaluare, pentru ca aceasta să termine la termenul asupra căruia s-a convenit inițial, scurtând astfel timpul alocat evaluării.

Organizarea activităților și satisfacerea diverselor cerințe administrative au adus provocări și au fost consumatoare de timp, crescând presiunea față de termenele limită. În cel puțin două exerciții de evaluare, cantitatea de resurse investite în aspecte administrative a fost mult mai mare decât ceea ce ar fi fost considerat a fi rezonabil de către consultanți. Acest lucru se referă la organizarea colaborării dintre contractori și unitățile de evaluare, conformarea la cerințele unității de evaluare referitoare la modul de acțiune pentru organizarea activităților de evaluare, sau raportarea în sine – de ex., a fost necesară atenție deosebită pentru raportarea aspectelor administrative. Trei contractori (directori de proiect) și 3 manageri de evaluare au exprimat opinii conform cărora barierele administrative ar fi mai ușor de rezolvat dacă s-ar aplica contracte de tip sumă globală.

Disponibilitatea sau coerența datelor de monitorizare a fost o zonă care a afectat toate exercițiile de evaluare. Adesea, datele nu au fost disponibile cu ușurință sau nu au fost disponibile deloc. Nivelul de sprijin oferit echipei de evaluare în scopul colectării datelor diferă de la o unitate de evaluare la alta, așa cum au relevat interviurile cu ambele părți. Chiar dacă s-a oferit sprijin constant, cantitatea de timp necesară colectării datelor a fost mai mare decât se anticipase de către echipa de evaluatori externi. Mai mult, cantitatea de resurse investite de contractori în concilierea seturilor de date incoerente a fost foarte mare în cel puțin 3 cazuri. Rezolvarea problemelor legate de inconsistență dintre diferitele seturi de date a fost lăsată în seama contractorului, ceea ce a dus la nevoia contractorilor de a consuma timp semnificativ concilierii diferențelor între seturile de date și de a re-construi efectiv baze de date coerente.

Resursele umane limitate din partea Unității de Evaluare au însemnat că, deși sprijinul oferit echipei de evaluatori externi a fost considerat adecvat, oferirea acestuia a însemnat timp semnificativ, ceea ce a afectat evident viteza unui proces și așa aflat sub presiunea timpului.

Cooperarea dintre contractori și unitățile de evaluare a reprezentat o experiență mixtă. Așa cum am descris anterior, în 3 din exercițiile de evaluare intermediară cooperarea a fost percepută ca fiind bună de ambele părți. În 3 alte cazuri cooperarea a fost presărată cu tensiuni și lipsă de încredere pe parcursul implementării contractului, în două dintre cazuri conducând la un nivel al controlului și cerințelor de raportare care au fost, în opinia contractorilor, foarte neobișnuite.

Echipele de evaluare au raportat dificultăți referitoare la cerința ca livrabilele să fie scrise atât în engleză cât și în română, ceea ce nu reieșea din etapa de contractare și a devenit obligatoriu pe parcursul implementării. Acest lucru a necesitat eforturi și costuri suplimentare și a cauzat probleme administrative, în unele cazuri dificultăți pentru experții implicați.

Grilele de control al calității au fost utilizate de unitățile de evaluare pentru aprecierea rapoartelor de evaluare primite. Stilul utilizat pentru completarea grilelor diferă semnificativ între AM-uri. În unele cazuri, feedback-ul este consistent, fiecare criteriu inclus în grilă oferind explicații detaliate referitoare la opinia AM



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

(de exemplu, în cazul POAT sau POR). În alte cazuri, grilele conțin doar bife (satisfăcător sau nu etc.); În unele cazuri grilele par a fi completate de o singură persoană, în timp ce în altele, de către diverși actori ai evaluării, deși nu este disponibilă o consolidare a opiniilor. În toate cazurile evaluatorii au fost informați privind grilele de control al calității.

În 4 cazuri s-a raportat un rol pur formal al Comitetului de Coordonare a Evaluării, care nu a adăugat valoare procesului de evaluare. În unul din aceste cazuri s-a observat că rolul Comitetului de Coordonare a Evaluării se suprapune cu funcțiile Comitetului de Monitorizare, președintele Comitetului de Coordonare a Evaluării sugerând chiar că această funcție a fost preluată de Programul Operațional doar pentru conformarea cu manualul de proceduri de evaluare a Programelor Operaționale 2007-2013 din România.

Au fost câteva cazuri când Unitățile de Evaluare au decis să realizeze evaluări ad-hoc. Dat fiind timpul necesar etapei de design, inclusiv licitația și contractarea, acest exercițiu a fost evitat. Majoritatea evaluărilor ad-hoc realizate până în prezent au fost realizate fie intern, de către unitatea de evaluare, fie în cadrul unui contract de evaluare existent.

În general, aprecierea calității rapoartelor de evaluare așa cum a fost formulată în grilele de control al calității a fost pozitivă, rapoartele fiind fie (a) acceptate direct fie (b) acceptate ca urmare a respectării comentariilor transmise. Într-un caz (POS-T) raportul de evaluare a fost respins.

În orice caz, etapa de interviuri a sugerat aprecieri mai puțin pozitive ale rapoartelor de evaluare. În timp ce toate Autoritățile de Management și-au exprimat opiniile cu privire la lucrurile ce ar fi putut fi făcute mai bine, trei<sup>18</sup> MA au fost, prin directori sau alți manageri seniori, radicale cu aprecierile proaste la adresa rapoartelor de evaluare. Mai exact, în aceste cazuri, s-a considerat că rapoartele de evaluare:

- nu răspund corect la întrebările de evaluare;
- nu sunt utile pentru luarea unor decizii deoarece recomandările sunt fie nefezabile, fie date prea târziu, sau pur și simplu pentru că rapoartele nu au reușit să analizeze problemele și să prezinte soluții
- au fost slabe din punct de vedere al logicii conținutului
- au fost prea lungi
- au fost redactate într-un limbaj prea academic sau prea tehnic, care le-au făcut dificil de citit de către beneficiari, ținând cont și de slaba experiență și know-how ale factorilor de decizie din domeniul evaluării.

Principalii factori identificați de cei intervievați ca influențând calitatea mai proastă decât se aștepta a rapoartelor de evaluare, au fost:

- experiența limitată a experților de evaluare în domeniul evaluării
- capacitatea limitată a experților de a analiza, judeca și crea o legătură logică între rezultate și concluzii.

O apreciere oarecum îngrijorătoare a calității evaluărilor desfășurate până în prezent vine din partea Comisiei Europene. Opiniile exprimate în ceea ce privește procesul de evaluare și rapoartele de evaluare conțin îngrijorări cum ar fi:

- ✓ evaluarea internă a fost destul de superficială; multe detalii descriptive, concluziile au fost prea generale. Rapoartele sunt prea lungi.
- ✓ Evaluările nu au oferit informații noi, nu au oferit indicii noi, dar au sprijinit și uneori au adăugat detalii comentariilor anterioare făcute în mod repetat de Comisie. Recomandările păreau a fi conforme cu opiniile publice, așa că au fost avizate. Nu s-a făcut referire la experiențe din străinătate, evaluatorii nu au avut experiență practică pentru implementare.
- ✓ Rapoartele sunt prea lungi, repetitive și prea descriptive pentru a fi citite ușor.
- ✓ Evaluările ar trebui să fie mai transparente și mai la obiect.

<sup>18</sup> Una din cele trei MA a înregistrat diferențe de opinii între unitatea de evaluare și directorul MA, cu privire la calitatea raportului de evaluare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## Analiză

### Devieri de la cadrul curent

Devierile de la cadrul de evaluare care au fost înregistrate în faza de implementare a evaluării țin de gradul de respectare al planurilor de evaluare. Au fost înregistrate întârzieri față de datele la care au fost planificate evaluările și momentul în care au fost implementate acestea, ex. majoritatea evaluărilor intermediare au fost planificate pentru sfârșitul anului 2009, dar rapoartele finale au fost livrate în 2010 (chiar la finalul anului 2010). O analiză detaliată a întârzierilor și implicațiilor acestora este prezentată în Cap. 5.2., „Eficiența”.

Au fost exprimate unele opinii conform cărora exercițiile de evaluare intermediară s-au desfășurat prea devreme, când se înregistrase un progres nesemnificativ în implementarea PO. Asemenea opinii indică o posibilă deviere de la spiritul cadrului de evaluare. Noi considerăm că decizia dacă un PO a înregistrat sau nu un progres „suficient” pentru a justifica lansarea unui exercițiu de evaluare ține exclusiv de puterea de decizie a managementului Programului Operațional respectiv, acesta fiind singura autoritate aptă să aprecieze dacă are nevoie sau nu de un exercițiu de evaluare. După părerea noastră, se aplică următoarea logică:

- Evaluarea la anumite perioade, prestabilite, în decursul perioadei de desfășurare a unui program reprezintă o parte a celor mai bune practici în managementul proiectului. Dimensiunea *regularității* funcției de evaluare este un principiu al managementului programului, ca și o parte a bunului simț. Verificarea regulată a “modului în care acționăm” reprezintă o parte a oricărui proces. Evaluarea este astfel o „verificare” a felului în care implementarea programului este transpusă în practică și trebuie să se desfășoare cu *regularitate*. În mod cert, acest fapt nu exclude evaluarea ad-hoc, care completează *dar nu înlocuiește* evaluarea normală.
- Faptul că programul a înregistrat sau nu a înregistrat un progres conform planificării, și dacă progresul este “suficient” nu are nici o relevanță pentru nevoia de evaluare. Putem spune chiar că lipsa unui progres *estet un motiv de evaluare* nu o piedică în acest sens.
- În timp ce nevoia de evaluare nu depinde de progresul înregistrat de program, decizia privind întrebările de evaluare depinde cu certitudine de acest progres. Așa cum am ilustrat anterior în analiza întrebărilor de evaluare utilizate în cadrul exercițiilor de evaluare, anumite întrebări sunt mai puțin relevante atunci când progresul programului este limitat.
- Anumite circumstanțe pot duce în mod justificat la decizii ale managementului PO de a nu realiza un exercițiu de evaluare a unui program care a înregistrat progrese lente. De exemplu, dacă motivele acestor progrese limitate, ca și soluțiile posibile, sunt binecunoscute de managementul Programului Operațional, nu are sens să se încredințeze un contract unei echipe de evaluatori externi doar pentru a descoperi ceea ce se știa deja. Confirmarea, printr-un exercițiu de evaluare, a faptelor cunoscute și analizelor poate fi considerată uneori de către managementul OP ca valoare adăugată, dar întrebarea “trebuie să cheltuim o sumă considerabilă doar pentru a ne confirma opiniile?” necesită considerații atente.
- În consecință, cu excepția cazurilor excepționale în care apare nevoia de a anula sau amâna o evaluare planificată, desfășurarea evaluărilor planificate este o practică sănătoasă. Trebuie ținut totuși cont de faptul că întrebările de evaluare trebuie formulate astfel încât să fie relevante, dat fiind progresul procesului de implementare al unui PO.

### Calitatea rezultatelor obținute

Mandatul echipei de studiu a cuprins o evaluare independentă a calității a patru rapoarte de evaluare. Grila de calitate aferente evaluărilor echipei de studiu, sunt prezentate în Anexa 5.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Majoritatea rapoartelor de evaluare au fost apreciate formal ca fiind satisfăcătoare în grilele de evaluare a calității și au fost acceptate de Comitetul respectiv de Coordonare a Evaluării. Cu toate acestea, faptul că la nivel general, un procent considerabil al managerilor seniori din cadrul Autorităților de Management și toți respondenții din cadrul Comisiei Europene s-au declarat nemulțumiți de calitatea rapoartelor de evaluare produse, reprezintă un motiv de analizare și identificare a unor măsuri corective. Păreră noastră despre această problemă este prezentată în paragrafele următoare.

Spre deosebire de toate celelalte proiecte de Asistență Tehnică, evaluarea are forma pură de recomandare. Punerea în practică a recomandărilor reprezintă o încercare pentru orice instituție și orice manager, în special atunci când experiența în a da și a folosi o recomandare este limitată. Prima rundă de evaluări a demonstrat că abordarea preferată a responsabililor cu evaluarea poate fi prezentată pe scurt, în termeni simpli, după cum urmează: *acestea sunt întrebările pentru evaluare, spuneți-ne părerea dumneavoastră despre subiect, și sugestiile dumneavoastră*. Este evident că rezultatul acestei abordări va reflecta exact ceea ce s-a cerut – și anume, opiniile și sugestiile care pot coincide sau nu cu opiniile managementului PO, care pot fi sau nu noi pentru managementul PO, se pot sau nu aplica, din varii motive pe care echipa de evaluare nu le poate înțelege complet dacă nu poate să obțină toate informațiile despre cadrul PO existent, despre posibilitățile și limitările acestuia. Acest lucru este practic imposibil, pentru că aceste cunoștințe sunt deținute de zeci de persoane, și au fost acumulate în decursul a mai multor ani, cantitatea de informații fiind una enormă. Din acest motiv, abordarea menționată mai sus poate fi apreciată și considerată utilă de către managementul PO dacă, și doar dacă managementul este pregătit să accepte faptul că nu toate opiniile și recomandările echipei de evaluare vor fi *acceptate*, vor fi *noi* sau vor fi  *fezabile*. Beneficiile evaluării constau astfel în a obține o opinie din exterior despre implementarea PO, anumite mijloace de evaluare a succesului sau eșecului, subiect de gândire pentru diferitele niveluri de management al PO, care poate să genereze idei și care, în anumite cazuri poate oferi soluții pentru dificultățile identificate în procesul de implementare a Programului Operațional.

Calitatea rezultatelor Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale este evaluată în principal de unitățile de evaluare. Comitetele de Monitorizare par să nu se pronunțe în această privință, în special din cauză că nevoia și utilitatea unei evaluări nu este internalizată la nivelul acestui organism, fiind considerat „un lucru ce trebuie făcut”. Cum rezultatele Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale sunt produse pentru factorii decizionali în scopul formulării de politici, aceștia sunt cei care trebuie să evalueze dacă ceea ce li se oferă are vreo valoare în procesului decizional.

În practică, calitatea rapoartelor de evaluare este apreciată de două grupuri țintă:

- Comitetele de Coordonare a Evaluării, ale căror membri oferă feedback și comentarii asupra rapoartelor.
- Managerul de proiect responsabil din cadrul unității de evaluare.

În majoritatea cazurilor, Comisia Europeană și Unitatea Centrală de Evaluare oferă feedback pentru rapoarte. Cu privire la aportul oferit de Comitetele de Coordonare a Evaluării, rezultatele interviurilor au indicat faptul că au existat doar câteva cazuri în care aportul acestora a contribuit efectiv la îmbunătățirea calității rapoartelor de evaluare. În majoritatea cazurilor, opinia unității de evaluare despre un raport „dictează” opinia generală a Comitetului de Coordonare a Evaluării.

Unitățile de evaluare apreciază calitatea rapoartelor folosind grilele de evaluare, șabloane ce sunt atașate Termenilor de Referință pentru evaluările respective. Grilele de evaluare a calității sunt considerate un instrument util în asigurarea calității rapoartelor de evaluare.

Cu două excepții, în care grilele au fost completate și de către membrii Comitetului de Coordonare a Evaluării, acestea au fost completate de către responsabilul de proiect din cadrul unității de evaluare. Verificarea calității unui raport de evaluare se realizează în conformitate cu mai multe criterii, specificate în grila de evaluare a calității. În opinia noastră, aprecierea măsurii în care aceste criterii au fost îndeplinite poate fi realizată, pentru unele dintre criterii, de către managerul de proiect responsabil, în timp ce pentru alte criterii – de ex. dacă recomandările sunt aplicabile, utile, etc. – de către alte părți, de ex. managerii OP



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

sunt cei mai buni judecători. În majoritatea cazurilor, chiar și pentru acele criterii care pot fi măsurate de către managerul de proiect, este rezonabil să afirmăm că trebuie implicate mai multe persoane. Întrucât Comitetul de Coordonare a Evaluării este, cel puțin teoretic, forumul care reunește actorii cheie ai exercițiului de evaluare, ar trebui să fie membrii Comitetului de Coordonare a Evaluării – sau, dacă aceștia sunt prea mulți, o selecție a acestora – care să completeze grilele de evaluare a calității.

Un alt aspect important se referă la versiunile raportului de evaluare pentru care trebuie să se completeze grila de evaluare a calității. Pentru versiunea finală a raportului de evaluare, care este rezultatul cooperării dintre unitatea de evaluare și echipa de evaluatori în definirea și obținerea celei mai bune versiuni posibile, este probabil ca grila să includă doar note de trecere. Această afirmație pornește de la presupunerea unei colaborări adecvate între unitatea de evaluare și echipa de evaluatori. O altă opțiune care a fost rareori aplicată până acum este aceea de a aplica grila de evaluare a calității pentru versiunile draft ale raportului, aplicând aprecieri evident doar referitoare la cerințele pentru versiunea draft, nu și la cerințele pentru versiunea finală. Aceasta ar reflecta calitatea muncii contractorului și ar crea o bază pentru alte solicitări ale unității de evaluare pentru a aduce raportul la un nivel care să poată fi aprobat. Utilizările subsecvente ale grilei, pentru următoarele versiuni draft, ar monitoriza progresul înregistrat și ar revela îmbunătățirile aduse de la o versiune la alta. Interviurile au indicat faptul că grilele sunt percepute a fi dificil de aplicat pentru versiunile draft ale raportului de evaluare, dar noi nu vedem vreun motiv pentru a susține această afirmație.

### Analiza dificultăților identificate

Această secțiune exprimă opinii despre dificultățile care au fost identificate și prezentate mai devreme.

În ceea ce privește organizarea activităților de evaluare și satisfacerea cerințelor administrative, este clar că atunci când aceste elemente tind să dureze prea mult, ele împiedică procesul efectiv de evaluare, dar doar prin prisma faptului că reduc perioada de timp disponibilă pentru activitățile efective de evaluare. Este de asemenea clar că această deficiență tinde să apară în acele situații în care relațiile dintre contractor și autoritatea contractantă sunt tensionate, ducând la un nivel mai înalt de cerințe administrative, ca mijloc pentru păstrarea controlului. Chiar dacă nevoia de control poate fi satisfăcută în acest fel, și chiar dacă autoritatea contractantă consideră că poate contribui astfel la calitatea procesului de evaluare, rămâne de dezbătut dacă se obține un raport mai bun de evaluare lucru, care de altfel este greu de demonstrat.

Cooperarea dintre managerii de evaluare și echipele de evaluatori a influențat puternic procesul de evaluare și rezultatele acestuia. Ar fi extrem de dificil de cuantificat o asemenea afirmație, dar toate dovezile de natură calitativă colectate conduc la o asemenea concluzie. Cooperarea a fost influențată de doi factori majori, interconectați – nivelul de încredere al managerilor evaluării în competența și profesionalismul evaluatorilor și credința conform căreia pentru a avea succes, un asemenea exercițiu trebuie verificat și controlat substanțial de către managerii evaluării. Cum acest stil de management se datorează în principal lipsei de încredere, el nu este un element ce poate fi schimbat prin sugestii ale unui evaluator extern. Cu alte cuvinte, nu se poate face nimic în acest sens, dar putem spera că această situație nu va apărea.

În ceea ce privește problema disponibilității și coerenței datelor de monitorizare necesare pentru evaluare, este clar că acest aspect are o influență majoră asupra calității evaluării. Faptul că de-a lungul întregului proces de evaluare, echipele și unitățile de evaluare au cooperat îndeaproape pentru a depăși dificultățile este de apreciat. În opinia noastră, limitările asociate cu disponibilitatea de date și coerența acestora au fost inevitabile în primul ciclu de implementare al PO. Din acest punct de vedere, cea mai benefică acțiune în prezent este să învățăm aceste lecții pentru viitor, revizuiind nevoile de date și sistemele actuale de stocare de date, pentru a asigura disponibilitatea și coerența acestora.

### Lección învățate

În opinia noastră, cele mai importante lecții învățate au fost deja prezentate mai devreme, și vizează felul în care este utilizată evaluarea de către Autoritatea de Management și calitatea cooperării dintre contractor și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

echipa de evaluare. O altă lecție importantă este că acum este momentul ca fiecare Autoritate de Management să-și revizuiască sistemele de înregistrare de date, ținând cont de dificultățile identificate în timpul exercițiilor de evaluare.

Un exercițiu de evaluare reprezintă și un mijloc de dezvoltare a cooperării dintre departamentele Autorității de Management.

Există o fină separare între Autoritățile de Management care nu își exprimă opiniile cu privire la subiectele evaluate pentru a proteja imparțialitatea evaluatorilor și temperarea opiniilor radicale ale evaluatorilor exprimând opinii care, fără a le influența imparțialitatea, pot să contribuie la confirmarea părerilor evaluatorului.

Dată fiind experiența complexă a etapei de implementare a evaluării, pot și trebuie învățate multe lecții. Fiecare din părțile implicate poate decide ce este relevant de extras din această analiză.

## Concluzii

**C21: Întârzierile în implementarea evaluărilor, comparativ cu planificarea lor în timp, duc la posibile limitări ale numărului și tipului de recomandări. Dacă situația analizată este din 2009, iar recomandările pentru abordarea situației respective sunt implementate în 2011, este puțin probabil să apară schimbări majore care să îmbunătățească Programul Operațional pe durata rămasă a perioadei de programare.**

**R21:** Pentru a îndeplini rolul unui instrument managerial care să contribuie la procesul decizional operațional, exercițiile de evaluare intermediară nu ar trebui să dureze mai mult de 6 luni. Managerii evaluării trebuie să identifice compromisul optim dintre dorința legitimă de a analiza cât mai mult posibil din Programul Operațional și necesitatea de a avea disponibile rezultatele evaluării suficient de repede pentru a permite măsuri corective. O altă măsură care poate fi utilizată este modificarea datei de referință. Odată ce contractul de evaluare intră în vigoare, în etapa inițială se poate ajunge la un acord între managerii evaluării și echipa de evaluatori în sensul decalării datei de referință, pentru a fi în pas cu progresul programului.

**C22: Implementarea exercițiilor de evaluare a reprezentat un proces de învățare foarte util atât pentru responsabilii cu evaluarea, cât și pentru contractori. În opinia noastră, elementul de învățare a fost foarte important, ca în cazul oricărei prime încercări. Așadar, noi considerăm că evaluarea succesului exercițiilor de evaluare finalizate până în prezent ar trebui să se facă în principal în baza dovezilor că lecțiile au fost învățate, mai mult chiar decât în baza impactului evaluării în sine, sau a limitărilor identificate. Măsura în care lecțiile au fost învățate se va reflecta într-un proces mai eficient și, în consecință, în rapoarte de evaluare mai bune, lucru ce va putea fi observat după cea de-a doua rundă a exercițiului de evaluare intermediară.**

**R22:**

- a) Managerii evaluării ar trebui să ia în considerație o abordare alternativă, care nu a mai fost utilizată până acum. În cadrul acestei abordări, suplimentar față de formularea întrebărilor de evaluare, echipa de evaluatori ar fi informată cu privire la cunoștințele, opiniile, soluțiile deja existente în cadrul managementului Programului Operațional, și este solicitată să continue activitățile în acest sens, aducând aspecte noi. Cu alte cuvinte, echipa de evaluatori nu va repeta analiza realizată deja în cadrul procesului de management al Programului Operațional. Această abordare are beneficiul evident de a avea un mare potențial de a genera și aduce cunoștințe și opinii noi, suplimentar față de cele existente deja la nivelul managementului Programului Operațional. Nu necesită înlocuirea abordării curente, ci suplimentarea ei. Orice abordare sau combinație de abordări în domeniul evaluării sunt posibile. Aspectul cel mai important aici este ca managerii de evaluare să înțeleagă, atunci când aleg o abordare sau alta, consecințele și modul de operare, fiind astfel capabili să facă o alegere informată.
- b) Analiza calității raportului trebuie realizată de actorii cheie reprezentați în Comitetul de Coordonare a Evaluării, suplimentar față de managerul de contract, pentru a permite opinii independente. Este recomandată revizuirea criteriilor de evaluare a calității, în scopul creșterii clarității.

- c) Managerii evaluării trebuie să ia în considerare utilizarea grilelor de calitate pentru fiecare versiune draft a raportului de evaluare, ca instrument de stabilire a calității și de monitorizare a modului în care calitatea se îmbunătățește de la o versiune la alta, până la versiunea finală.
- d) Managerii evaluării trebuie să analizeze constrângerile legate de colectarea sau inconsistența datelor, care au fost identificate în cadrul exercițiilor de evaluare finalizate, și să propună conducerii Autorității de Management acțiuni pentru a rezolva aceste deficiențe.
- e) Contractele viitoare ar trebui să includă condiții contractuale mai severe; contractele cu valoare fixă ar putea reprezenta o soluție pentru asigurarea unei mai bune calități a rapoartelor de evaluare. A existat și o opinie conform căreia un contract cadru permite o mai bună flexibilitate. Aceasta ar putea reprezenta o soluție pentru evaluarea ad-hoc, adresând rapid nevoia de evaluare referitoare la devierile identificate în implementarea Programului Operațional. Pe de altă parte, adoptarea acestei soluții ar duce la limitarea ofertei de pe piața serviciilor de evaluare.

**C23: Este absolut necesar ca persoanele implicate în evaluare (managerii evaluării și evaluatorii) și factorii decizionali să ajungă la o înțelegere comună, pentru ca evaluările să fie aplicabile și rezultatele acestora să poată fi folosite.**

**C24: Pentru a se ajunge la o înțelegere comună a procesului de evaluare și a cerințelor / nevoilor acestuia, unitatea de coordonare – Unitatea Centrală de Evaluare trebuie să alinieze nivelul de cunoștințe și expertiză al pieței locale la nevoile și standardele cererii.**

**R24:** Unitatea Centrală de Evaluare ar trebui să organizeze mese rotunde cu participarea ofertanților locali de servicii de evaluare precum și a managerilor evaluării, în cadrul cărora să se ajungă la un nivel comun de înțelegere.

## 4.5 UTILIZAREA REZULTATELOR EVALUARII

### Context

Principalele organisme responsabile cu procesul de implementare a recomandărilor sunt Autoritățile de Management, responsabilități specifice având unitățile lor de evaluare și Unitatea Centrală de Evaluare. Manualul Procedurilor de Evaluare prezintă pașii întregului proces care are ca scop implementarea recomandărilor evaluării. Pentru programul CBC RO-Serbia este stabilită o procedură detaliată.

Obiectivul acestei faze ține de implementarea recomandărilor incluse în raportul de evaluare, în așa fel încât impactul acestui proces să ducă la obținerea unor beneficii maxime pentru implementarea Programului Operațional.

### Practica actuală

Cu o singură excepție, ședințele de informare (debriefing) s-au ținut pentru toate exercițiile de evaluare finalizate. Forumul care este utilizat cel mai des pentru raportarea evaluării și recomandări este Comitetul de Coordonare a Evaluării. În aproape jumătate din exercițiile de evaluare analizate, recomandările au fost prezentate și Comitetului de Monitorizare, mai multe astfel de prezentări fiind prevăzute pentru Autoritățile de Management care încă nu au făcut acest lucru până în prezent. Mai mult, Comitetul de Monitorizare decide dacă o recomandare este sau nu acceptată. Planurile de acțiune care rezultă din recomandările acceptate au fost elaborate deja în majoritatea cazurilor dar nu au fost întotdeauna actualizate de-a lungul procesului lor de implementare, întrucât doar exercițiile de evaluare intermediară a Programului Operațional Regional și a Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice au fost finalizate suficient de devreme încât să permită un follow-up al recomandărilor.

Felul în care au fost folosite recomandările evaluărilor până în prezent depinde de un număr de factori. Evident, factorii cheie sunt relevanța și fezabilitatea recomandărilor respective. Aceasta din urmă, la rândul





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

ei este analizată din mai multe puncte de vedere – dacă există resurse pentru implementarea recomandărilor, dacă recomandările pot fi implementate ținând cont de cadrul operațional existent (proceduri, prevederi legale, etc.). În ceea ce privește calitatea recomandărilor, există păreri diferite ale celor intervievați – în timp ce unele recomandări au fost apreciate ca bune, altele au fost apreciate ca slabe, din diverse motive: pentru că nu au fost relevante, fezabile, pentru că au fost prea vagi sau prea largi, sau pur și simplu pentru că au fost întârziate.

Una dintre constrângerile remarcate pentru utilizarea recomandărilor este că unele dintre ele implică acțiuni din partea mai multor instituții sau departamente din afara Autorității de Management, și nu doar din partea acesteia. O altă observație a fost că unele recomandări au venit prea târziu, dar acestea pot fi preluate și ca niște lecții învățate.

În ceea ce privește monitorizarea implementării recomandărilor acceptate, informațiile colectate indică un sistem în care „toată lumea monitorizează” – diversele departamente din cadrul Autorității de Management vizate de recomandări, unitatea de evaluare în sine, Comitetul de Monitorizare.

## Analiză

### **Devieri de la cadrul curent**

Cum era de așteptat, există anumite diferențe între felurile în care procedurile pentru implementarea recomandărilor sunt puse în practică de diferite Autorități de Management. Nu toate Autoritățile de Management au finalizat (încă) un plan / tabel de monitorizare pentru implementarea recomandărilor de pe urma exercițiilor de evaluare respective; nu toate Autoritățile de Management au completat grila de evaluare a exercițiului de evaluare.

### **Calitatea rezultatelor obținute**

Rezultatele acestei faze sunt planurile de acțiune pentru implementarea recomandărilor și rezultatele acestora pot fi văzute ca provenind din implementarea lor curentă. Planurile de acțiune au fost elaborate în urma ședințelor de debriefing. Din punct de vedere procedural, planurile de acțiune respectă un șablon obligatoriu, îndeplinind astfel cerința de calitate. Evaluarea calității acestora, în termeni de conținut, este un proces complex care implică competențe de management cum ar fi luarea de decizii, gândirea la nivel de sistem, managementul schimbării, ș.a.m.d. care depășesc cu mult scopul acestui studiu.

Cu privire la implementarea planurilor de acțiune, se pot face doar remarci limitate, deoarece acest proces se află încă într-o fază incipientă. Este evident că implementarea acțiunilor asupra cărora s-a convenit în cadrul ședinței de debriefing este responsabilitatea celor vizați de acțiunile respective. Fiecare nivel de management al Programului Operațional este responsabil pentru acțiunile și activitățile sale curente. Nu este nimic diferit de managementul normal – directorii de departamente din cadrul AM ar trebui să fie responsabili pentru acele acțiuni care vizează departamentele lor, directorul AM ar trebui să fie responsabil pentru monitorizarea și coordonarea generală a planului de acțiune etc.

Poate că singura diferență față de un management normal este faptul că unitatea de evaluare monitorizează și implementarea planului de acțiune, pe care noi o considerăm ca fiind o practică conformă cu procedurile asupra cărora s-a convenit. Totuși, noi considerăm că unitatea de monitorizare din cadrul AM ar trebui să fie responsabilă cu monitorizarea implementării recomandărilor.

### **Analiza dificultăților identificate**

Dificultățile identificate, prezentate mai sus, provin de la felul în care este percepută calitatea recomandărilor și din faptul că unele recomandări implică acțiuni din partea mai multor instituții. Deficiențele indicate au fost recomandările prea vagi, prea generale, insuficient de relevante, sau insuficient de fezabile, din cauza resurselor existente sau a constrângerilor legale, sau chiar din cauză că





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

ele au fost făcute prea târziu.

Este normal ca unele recomandări să fie percepute de beneficiarii lor ca fiind afectate de deficiențele de mai sus. Echipele externe de evaluare nu pot ajunge să cunoască toate restricțiile fiecărui program – fie ele restricții ce țin de resurse sau de reglementări – așa că, unele recomandări, vor fi inevitabil, nefezabile. Chiar dacă lucrurile stau așa, recomandările respective nu sunt inutile. Ele pot genera idei noi sau modalități noi de a privi o situație existentă, putând genera alte soluții, venite de la managerii de program de la diferite nivele. Echipele de evaluare nu pot ajunge la nivelul cel mai înalt de detaliu atunci când studiază diversele aspecte acoperite de întrebările de evaluare, ceea ce înseamnă că, inevitabil, unele din domeniile evaluare vor fi acoperite de analize ce „nu au putut merge mai departe”. Astfel recomandările care rezultă de pe urma acestora ar putea avea nevoie să fie procesate mai departe de managerii de proiect înainte de a fi detaliate și implementate. În unele cazuri, este mai bine ca recomandările să fie mai generale, pentru a permite managementului PO să decidă asupra implementării lor exacte. Modalitatea în care urmează să fie implementată o recomandare este în general o problemă pentru care avem mai multe opțiuni. Mai mult, felul în care o recomandare urmează să fie implementată trebuie să țină cont și de numărul mare de practici operaționale existente, despre care echipa externă de evaluare nu are cum să dețină informații suficiente.

Faptul că unele recomandări implică acțiuni de la mai mult de o singură instituție, este o caracteristică tipică (dacă nu chiar elementară) a unei recomandări, deci nu trebuie să ne surprindă. Acest lucru nu poate fi evitat, pentru că multe din piedicile ce apar în cadrul unui program vor avea cauze ce se datorează mai multor instituții sau departamente din afara managementului programului.

### Lecțiile învățate

Recomandările evaluării, sunt, așa cum o sugerează și denumirea, recomandări. Ele nu sunt decizii de management luate deja, ele nu pot și nu trebuie să înlocuiască gândirea managerială și procesul decizional privind aspectele analizate ale programului. Ele trebuie privite ca începutul unei gândiri manageriale și al procesului decizional, nu finalul sau înlocuitorul acestora.

Utilizarea recomandărilor evaluării nu este un exercițiu ușor. Este acea fază a procesului de evaluare care are nevoie de cel mai mult brainstorming și de abilități de gândire sintetică, ca și etapa de pregătire a întrebărilor de evaluare. Este etapa cea mai solicitantă din punct de vedere al competențelor manageriale pentru dezvoltarea organizatorică și a procesului, fiind greu de realizat în medii ce sunt dominate de proceduri și reglementări. Eforturile de conformare la un cadru operațional foarte regularizat sunt mari, pentru dezvoltarea procesului mai rămâne doar puțină energie. Pentru a îngreuna și mai mult, pentru majoritatea recomandărilor pare că întotdeauna există vreo lege, un regulament sau constrângere care împiedică implementarea sa. Aici lecția este faptul că învățarea felului în care recomandările pot fi utilizate este un proces care va avea nevoie de multe iterații (mai multe exerciții de evaluare finalizate), înainte de a putea începe.

### Concluzii

**C25: Ceea ce se poate observa în prezent sunt opiniile diferite ale părților implicate în evaluare cu privire la calitatea recomandărilor, ceea ce duce la acceptarea parțială a acestora. Rămâne de văzut dacă implementarea recomandărilor a dus la îmbunătățiri semnificative în procesul de implementare al Programului Operațional.**

**C26: Factorii decizionali din cadrul Autorității de Management trebuie să fie conștienți de evaluare și utilitatea acesteia, pentru a putea „asimila” recomandările evaluărilor, pentru a și le însuși, și pentru a înțelege beneficiile impactului acestora – în cazul în care sunt implementate.**

**R25-26: S-ar putea organiza o serie de workshop-uri sub coordonarea Unității Centrale de Evaluare, în cadrul fiecărei Autorități de Management, dedicate membrilor Comitetului de Coordonare a Evaluării.**

Principalul subiect al unui workshop ar trebui să fie legat de modul în care pot fi utilizate recomandările. Pot fi abordate următoarele teme:

- Analiza impactului exercițiilor de evaluare – stadiul implementării planului de acțiune bazat pe recomandările evaluării; constrângeri în implementarea planului de acțiune
- Analiza recomandărilor respinse și motivele respingerii
- Exemple de utilizare a recomandărilor ca punct de plecare al procesului decizional.

## 4.6 FAZA DE ÎNVĂȚARE

În cadrul prezentei analize, prin “fază de învățare” înțelegem procesul prin care rezultatele tuturor evaluărilor sunt colectate pentru a fi utilizate în următoarea fază de programare. Concluziile bine justificate ale evaluării trebuie să contribuie la constituirea unei baze de cunoștințe pentru luarea unor decizii bazate pe dovezi.

Niciun document procedural analizat pentru acest studiu nu a indicat existența acestei faze, sau a nevoii unei colectări de date, chiar dacă Manualul Procedurilor de Evaluare citează lista DG Budget pentru patru mari scopuri de evaluare, printre care regăsim „contribuția la designul intervențiilor”.

Pentru a analiza măsura în care a avut loc învățarea de pe urma exercițiilor de evaluare finalizate, echipa de studiu a folosit următoarele elemente:

- părerile exprimate de părțile cheie implicate în exercițiile de evaluare desfășurate până în prezent – directorii CCE, reprezentanții CE- ca o indicare implicită a măsurii în care aceste părți interesate au folosit exercițiul de evaluare în scopul învățării.
- Alte dovezi ale beneficiilor exercițiilor de evaluare și ale lecțiilor implicite învățate de managementul PO ca rezultat al evaluării.

Dificultățile în urmărirea elementelor de învățare la anumite nivele au apărut în principal din cauza faptului că unele elemente de management la care era de așteptat să apară dovezi de învățare – ex. managementul de mijloc din cadrul AM sau managementul OI – nu au fost incluse în procesul de colectare de date.

**C27: Există dovezi limitate că învățarea așa cum este definită mai sus a avut loc ca rezultat al exercițiilor de evaluare în rândul acelor nivele de management al Programului Operațional pentru care învățarea are un rol important.**

R27: Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale / Unitatea Centrală de Evaluare ar trebui să organizeze un workshop pentru a disemina un set de constatări ale evaluării care ar putea fi relevante pentru viitorul exercițiu de programare. La workshopul ar trebui să participe directorii Autorităților de Management și șefii Unităților de Programare, sau cel puțin șefii Unităților de Programare.

În ceea ce privește disponibilitatea rezultatelor evaluării pentru publicul larg, s-a ajuns la acordul ca un sumar executiv al evaluărilor desfășurate să fie făcut public pe website-ul AM. În multe cazuri, funcția de evaluare și rezultatele sale nu se regăsesc în locuri vizibile, ușor de accesat pe website-urile AM-urilor respective. Acest lucru ar putea împiedica o parte implicată în evaluare care nu a avut ocazia să vadă raportul de evaluare, să beneficieze de acest raport, sau să reacționeze la conținutul acestuia. Acest lucru nu este de ajutor procesului de învățare.

Un raport de sinteză al tuturor evaluărilor intermediare ale PO a fost contractat de UCE. Această acțiune vine în sprijinul procesului de învățare. Raportul prezintă un sumar al principalelor rezultate și concluzii ale evaluărilor intermediare, creând astfel o bază solidă pentru ca toate nivelele de management al PO să



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

poată reflecta și să tragă învățăturile cuvenite pentru procesul de implementare al PO. Este încă prea devreme să spunem dacă Raportul de Sinteză este folosit de managementul PO, pentru că versiunea finală abia a fost finalizată, în momentul în care este elaborată această analiză.

**C28: Concluziile și recomandările evaluării au avut până acum publicitate limitată, iar rapoartele în sine sunt accesibile doar pentru puțini factori interesați. Acest lucru poate fi parțial justificat de natura tehnică și operațională și de deficiențele în ceea ce privește calitatea, dar limitează învățarea la nivel instituțional, dezvoltarea culturii de evaluare și nivelul public de conștientizare privind evaluarea.**

R28: Diseminarea și publicitatea aferentă concluziilor rezultate din evaluare, a sintezelor, deciziilor Autorităților de Management, opiniilor profesionale și eventual a rapoartelor în sine ar trebui îmbunătățită considerabil, mai ales pe măsură ce se accentuează caracterul strategic al evaluării, iar calitatea se îmbunătățește.

## 5. PERFORMANȚA SISTEMULUI DE EVALUARE A INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

“Eficiență înseamnă să faci lucrurile cum trebuie. Eficacitate înseamnă să faci lucrurile potrivite”<sup>19</sup>

### 5.1 EFICACITATEA

#### Atingerea obiectivelor Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale

Principalele obiective ale evaluării, la baza Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, sunt:

- Planificare/eficiență – asigurarea faptului că există o justificare pentru o politică/ un program și că resursele sunt folosite eficient.
- Responsabilitate – demonstrează în ce măsură și-a atins programul obiectivele, cât de bine și-a folosit resursele și care a fost impactul său.
- Implementare – îmbunătățirea performanței programelor și eficacitatea felului în care acestea sunt livrate și administrate.
- Întărire instituțională – îmbunătățirea și dezvoltarea capacităților participanților la proiect și a rețelelor și instituțiilor acestora .

Evaluările efectuate în cadrul Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale din România au fost mai ales de tip evaluări pe parcurs - efectuate pe perioada de implementare a programelor care fac obiectul evaluării.

Documentul de Lucru nr. 5 identifică două funcții principale ale evaluării pe parcurs. Prima funcție este una strategică, evaluările axându-se pe evaluarea contribuției programelor la scopurile politicilor naționale sau europene (în special a celor ce țin de procesul de la Lisabona). Cea de-a doua funcție este una operațională, în care evaluările ce țin de performanță se desfășoară pentru a veni în sprijinul implementării programului (unul din scopurile evaluării abordate mai sus). Intenția este ca rezultatul acestor evaluări să producă un feedback direct pentru procesul de implementare și să ajute la îmbunătățirea calității programului.

Referitor la funcția strategică a evaluării, concluzia este aceea că aceasta nu a putut fi îndeplinită încă. Din cauza progresului lent în procesul de implementare a Programului Operațional și a ratei slabe de absorbție a fondurilor, evaluările de natură strategică, ce examinează evoluția unui program în relație cu prioritățile Comunitare și naționale, au fost prea puțin relevante.

Referitor la funcția operațională a evaluării, practica curentă a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale indică faptul că succesul unei evaluări pare a fi judecat cu limitare la doar două criterii:

- Calitatea Rapoartelor de Evaluare, pe baza grilelor de evaluare a calității disponibile în Manualul de Proceduri de Evaluare. Aceasta este practic îndeplinită prin completarea grilelor.
- Gradul de acceptare și implementare a recomandărilor rezultate din evaluare, conducând la îmbunătățiri vizibile. În acest sens au fost elaborate planuri de acțiune, dar în termeni practici nu au fost încă puse în aplicare mecanisme pentru a analiza (nu doar pentru a monitoriza) performanțele actuale în implementarea recomandărilor evaluării și beneficiile rezultante pentru PO.

Doar pe baza acestor criterii, contribuția Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale la atingerea obiectivelor proprii nu se poate evidenția încă clar.

<sup>19</sup> Peter F. Drucker, [www.thinkexist.com](http://www.thinkexist.com)



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Cu toate acestea, beneficiile evaluării și contribuția la obiectivele sale definite poate lua o serie de forme foarte diverse (a se vedea textul alăturat) și nu a fost identificată vreo indicație privind judecarea succesului pe baza acestora de către managerii evaluării.

Pe baza acestui tip mai vast de beneficii, raționamentul nostru este acela că SIES a ratat o serie de oportunități de a contribui la obiectivele enunțate mai sus. SIS ar fi putut beneficia mult mai mult de evaluare dacă vreunul din tipurile de beneficii menționate ale evaluării ar fi fost *recunoscute și luate în considerare*, în loc de concentrarea prea adesea a întregii energii asupra dezbaterilor privind recomandările.

Trebuie de asemenea menționat faptul că prezentul studiu este de fapt o analiză a performanței și succesului SIES. Așadar, contractarea acestui studiu este o dovadă a faptului că Unitatea Centrală de Evaluare încearcă să evalueze succesul evaluării în termeni mai largi decât cele două criterii de mai sus.

Un impact pozitiv al evaluării poate să fie, la nivel general, o combinație de forme interconectate, *dincolo* de implementarea unora dintre măsurile corective sugerate de evaluare – de ex. Învățarea care a avut loc la nivelul managerilor de program și altor actori, măsuri corective care ar fi putut să nu fie sugerate de evaluare ca atare dar au devenit evidente ca rezultat al gândirii declanșate de analizele evaluării, identificarea zonelor importante unde s-ar putea realiza și aprofunda studii, îmbunătățirea cooperării dintre actorii programului, îmbunătățirea bazei de date a programului, evidențierea zonelor sensibile care necesită o monitorizare mai strictă, etc. Orice combinație a acestor forme de impact poate fi utilizată de managerii evaluării pentru a analiza succesul unei evaluări.

Așa cum am subliniat mai devreme, neținând cont de dorința legitimă de a trage concluzii generale de pe urma funcționării Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale de până în prezent, nu putem neglija diferențele dintre diverse AM cu privire la impactul exercițiilor lor de evaluare. Pentru acele AM-uri care au considerat că exercițiul de evaluare a fost în general unul de succes, se așteaptă ca beneficiile exercițiilor de evaluare să aibă șanse mai mari de a fi percepute. Din păcate, sunt foarte puține cazuri care se încadrează în această categorie. Este dificil de numărat exact, întrucât se poate întâmpla ca în cadrul unei anumite Autorități de Management să existe reacții și aprecieri diverse pentru exercițiile de evaluare în rândul actorilor cheie. Pentru unele Autorități de Management unde directorii (din păcate în jur de 90%) au perceput exercițiile de evaluare ca nefiind de succes, implicația evidentă este că impactul potențial al evaluării este afectat în mod negativ, din simplul motiv că este mai puțin probabil să se petreacă schimbări pe baza rapoartelor de evaluare care au fost considerate de calitate inadecvată. Adăugând la acestea faptul că unele nivele de management al Instrumentelor Structurale – majoritatea reprezentanților Comisiei Europene – au considerat că rezultatul exercițiilor de evaluare a fost în general lipsit de succes, evaluarea și-ar justifica cu greu finanțarea.

### Abateri de la cadrul de evaluare

Un număr relativ mic de abateri de la cadrul de evaluare a fost identificat și descris mai sus, la descrierea fazelor de evaluare. În ansamblu, niciuna dintre acestea nu a afectat semnificativ calitatea procesului de evaluare. Principalele puncte de îmbunătățire a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale vin din diversele dificultăți menționate până acum, care nu țin neapărat de abateri de la cadrul de evaluare.

În ceea ce privește disponibilitatea rezultatelor evaluării pentru publicul larg, Standardele de Evaluare produse de Unitatea Centrală de Evaluare solicită ca rezultatele evaluării să fie puse la dispoziția publicului. În acest sens, s-a agreat de către managerii Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale ca rezumatele executive ale evaluărilor realizate să fie

Standardele de evaluare precizează:

*Rezultatele evaluării trebuie puse la dispoziția publicului cu excepția cazurilor când este necesară confidențialitatea. Mijloacele de comunicare trebuie să poată fi identificate cu ușurință și accesibile. Pentru aspecte specifice vor fi organizate dezbateri publice sau cu principalii actori implicați.*



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

făcute publice pe website-urile fiecărei Autorități de Management. În practică, în multe cazuri funcția de evaluare și rezultatele sale nu sunt plasate în locuri vizibile, ușor de găsit pe website-urile respective. În timp ce dezbaterile privind rapoartele de evaluare au loc în prezența actorilor cheie, nu s-au găsit evidențe privind dezbaterile publice pentru *aspecte specifice*.

Într-un context mai larg, publicul este rareori conștient de sprijinul oferit de Sistemul Instrumentelor Structurale în atingerea obiectivului "convergență", și rolul pe care ar putea și ar trebui să-l aibă Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale. Deși rareori privit ca "actor cheie" (prevederile referitoare la diseminarea rapoartelor de evaluare sunt mai degrabă specifice), publicul larg este beneficiarul final indirect sau chiar direct al Instrumentelor Structurale.

### Capacitatea de a administra eficient evaluarea

În urma experienței dobândite în cadrul primului exercițiu de programare, se pare că unitățile de evaluare / personalul din cadrul acestora a câștigat suficientă experiență și know-how pentru a administra evaluările de o manieră efecace. Acest lucru trebuie dezvoltat în continuare, așa cum am sugerat mai devreme în capitolul dedicat analizei resurselor umane.

Cu toate acestea, capacitatea de a gestiona evaluări nu înseamnă doar capacitatea unităților de evaluare, ci se referă la întregul management al Autorității de Management care este implicat, prin Comitetul de Coordonare a Evaluării, în coordonarea procesului de evaluare. Deși sunt de dorit concluzii de ansamblu, nu se poate neglija faptul că există două grupuri - Autorități de Management în cadrul cărora implementarea evaluării a fost per ansamblu de succes și Autorități de Management în cadrul cărora implementarea a fost afectată de constrângeri, finalizându-se cu o notă generală negativă. Discrepanțele dintre aceste Autorități de Management' sunt atât de marcante încât ar putea justifica tratament separat și acțiuni suplimentare ale Unității Centrale de Evaluare, pentru acele Autorități de Management unde implementarea evaluărilor a întâmpinat dificultăți serioase.

### Lecții învățate

Dezvoltarea Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale durează mai mult decât se așteaptă majoritatea părților implicate. Prin comparație și în beneficiul învățării din experiență, înființarea sistemului de evaluare intermediară Phare a demonstrat că este nevoie de mai mulți ani până când un astfel de sistem să devină eficient. De exemplu, a durat nu mai puțin de un an de *activitate continuă* pentru ca evaluarea intermediară Phare să capete o structură a raportului și o definiție a conținutului care să fie considerate satisfăcătoare de beneficiarii lor. A durat doi ani de zile de *implementare constantă a evaluării* care a implicat un număr de 8 -10 exerciții de evaluare pe an înainte să fie stabilit procesul de evaluare. În decursul celor 12 ani de viață, sistemul de evaluare Phare a fost constant modernizat și modificat. Așadar, nu este deloc surprinzător și nu este de loc o dovadă de ineficiență faptul că pentru stabilirea Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale s-ar putea să fie nevoie de câțiva ani buni.

Pentru ca evaluările să se poată impune în indicarea succesului sau eșecului SIS, unii dintre cei intervievați au menționat nevoia de a crește gradul de conștientizare a utilității evaluării, rezultatele evaluării trebuie să fie preluate la nivel politic. Per total, se pare că se pune mult accentul pe „ creșterea gradului de cunoaștere a evaluării”. O astfel de afirmație are la bază logica cum că, dacă părțile implicate în evaluare sunt *mai conștiente* de rolul și beneficiile evaluării, atunci acestea și-ar spori contribuția la succesul evaluării. După părerea noastră, această logică este una exagerată. Evaluarea, ca concept, este extrem de simplă. Colocvial, ea poate fi exprimată ca *analiza a ceea ce facem și găsirea de metode să facem lucrurile mai bine*. Așadar, rolul și beneficiile evaluării, *ar trebui să fie evidente* pentru orice manager la orice nivel. Dacă nu sunt, singura cauză poate fi lipsa de preferință pentru acest instrument managerial, sau preferința pentru alte forme de evaluare decât exercițiile formale de evaluare, și indiferent cât am dori să sporim conștientizarea, aceste preferințe nu vor fi schimbate.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Ar fi utile de asemenea și exemple de alte țări care desfășoară evaluări, precum și exemple de lecții învățate din experiențe similare.

Regula de aur pentru lecțiile învățate este flexibilitatea. Toate evaluările care sunt prevăzute pentru 2012 au ca scop eficacitatea. Dacă până atunci nu se înregistrează un progres suficient în implementarea Programelor Operaționale evaluate, evaluările ar trebui să vizeze criterii diferite.

#### Concluzii

**C29: Exercițiile de evaluare desfășurate până în prezent reprezintă doar un prim exercițiu. În funcție de subiectivitatea celor care evaluează Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale, prima rundă de evaluări poate fi văzută ca:**

- **O experiență pozitivă** - un exercițiu de succes, cu o serie de realizări pozitive, precum și unele deficiențe, care nu sunt nimic mai mult decât fie o *expunere de succes a diferitelor elemente care trebuie modificate mai departe* sau compromisuri inerente de management care nu au nevoie de nici o ajustare.
- **O experiență negativă** - deficitară, plină de deficiențe, care duce la o slabă evaluare a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale.

Din nou, în baza diferențelor de mai sus dintre Autoritățile de Management, pentru aceeași Autoritate de Management se pot aplica concluziile „experienței pozitive”, dar și cele ale „experienței negative”. Pentru Autoritățile de Management pentru care experiența a fost una preponderent pozitivă, este de așteptat ca obstacolele să fie depășite treptat, datorită caracteristicii inerente a oricărui sistem de a se auto-dezvolta. Autoritățile de Management pentru care această experiență a fost una preponderent negativă, dacă Unitatea Centrală de Evaluare nu intervine, este foarte puțin probabil ca funcția de evaluare să se dezvolte la un nivel satisfăcător.

**R29:** Recomandările referitoare la fiecare dintre stadiile procesului de evaluare au fost formulate în cadrul capitolelor respective. Recomandările generale pentru dezvoltarea în continuare a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale sunt:

- a) Unitatea Centrală de Evaluare trebuie să continue să-și îndeplinească funcția sa de suport, și s-a demonstrat faptul că are o bună contribuție în creșterea calității practicii operaționale a Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale în rândul Autorităților de Management. Acest lucru trebuie să includă - și acest lucru s-a întâmplat deja - acțiuni de dezvoltare și diseminare a standardelor de evaluare, acțiuni de sprijinire a schimburilor de experiență la nivelul actorilor cheie ai Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, training pentru unitățile de evaluare ca și pentru alți actori ai Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale, așa cum s-a indicat anterior în acest raport.
- b) În special pentru acele Autorități de Management care au întâmpinat dificultăți serioase în implementarea exercițiilor de evaluare (Autoritatea de Management a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane și Autoritatea de Management a Programului Operațional Sectorial Transport), trebuie întreprinse măsuri speciale. În aceste cazuri, considerăm că dacă Unitatea Centrală de Evaluare nu intervine în afara structurii Grupului de Lucru pentru Evaluare, nu vor apărea îmbunătățirile așteptate ale procesului de evaluare. Prin urmare, sugerăm ca, în cadrul fiecăreia dintre aceste Autorități de Management, Unitatea Centrală de Evaluare să organizeze workshop-uri cu participarea membrilor Comitetului de Coordonare a Evaluării și a unității de evaluare respective, în cadrul cărora să se analizeze dificultățile întâmpinate, precum și să se identifice soluții pentru viitoarele exerciții de evaluare.
- c) Disponibilitatea rezultatelor evaluării pentru publicul larg trebuie facilitată, prin plasarea rezultatelor evaluării în zone ușor detectabile ale website-urilor Autorităților de Management respective, sau prin luarea în considerare a altor mijloace în acest sens, posibil cu sprijinul experților în comunicare și publicitate.
- d) Utilitatea dezbaterilor publice similare meselor rotunde organizate în noiembrie 2010 pentru a dezbate concluziile și recomandările evaluării formative desfășurate anul trecut, ar trebui luată în considerare de către managerii Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale.

**C30: Este prea devreme să identificăm contribuții evidente ale Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale în raport cu obiectivele sale. Ceea ce se poate identifica, sunt elemente care indică o contribuție**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

**potențială, precum planurile de acțiune, lecțiile formulate etc. O serie de beneficii pe care evaluarea le-ar putea furniza nu luate în considerare în prezent, întrucât întreaga atenție se concentrează pe recomandările evaluării.**

**R30:** Factorii interesați de evaluare ar trebui să ia în considerare diversele beneficii potențiale ale unui exercițiu de evaluare, așa cum au fost ilustrate anterior, care depășesc recomandările evaluării. În acest scop, reflecțiile asupra exercițiilor finalizate de evaluare și adresarea întrebării cu caracter general "la ce a folosit?" pot furniza un punct de început bun pentru identificarea unor astfel de beneficii și pentru captarea lor în cadrul următoarelor exerciții de evaluare.

**C31:** Chiar dacă aceasta nu face parte din obiectul analizei noastre, trebuie să remarcăm opinia unor respondenți din partea contractanților de evaluare, precum și opinia noastră, referitoare la faptul că sistemul de evaluare ar trebui să urmărească depășirea cadrului Fondurilor Structurale, dacă se are în vedere o adevărată cultură a evaluării; aceasta nu se va dezvolta, dacă va rămâne doar în cadrul Fondurilor Structurale, intervențiile finanțate din fonduri naționale vor trebui luate în considerare în procesul de evaluare pe termen mediu.

## 5.2. EFICIENȚA

Conform definiției incluse în metodologia propusă, Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale este considerat eficient dacă produce evaluări care îndeplinesc toate criteriile de calitate ( așa cum sunt acestea definite, printre altele în Standardele de Evaluare) în așa fel încât acestea să devină un instrument de management, o bază solidă și informată pentru luarea deciziilor. Calitatea evaluărilor desfășurate de evaluatori este foarte importantă, astfel încât vor fi analizate deficiențele ambelor metodologii aplicate și calitatea obținută. Analiza calității va fi completată cu o analiză a resurselor alocate evaluării.

Ca principiu, eficiența vizează felul în care sunt utilizate resursele pentru a produce anumite rezultate, la timp. Eficiența depinde de mai mulți factori interdependenți:

- compatibilitatea resurselor disponibile
- organizarea activității – sisteme, procese, proceduri – cum au fost definite în documente.
- performanță operațională – cum operează în practică sistemele, procesele și procedurile – aspecte pozitive și deficiențe.

### Compatibilitatea resurselor disponibile

A dovedi sau a aprecia dacă resursele sunt sau nu potrivite sarcinii, depinde în mare parte de concluzia la care dorim să ajungem. În termeni economici, resursele sunt întotdeauna limitate, pur și simplu din cauză că nevoile și dorințele sunt infinite – o nevoie, o dată satisfăcută dă naștere unei alte nevoi, și așa mai departe – în timp ce resursele sunt întotdeauna finite.

Cadrul organizațional nu reprezintă o excepție când vinde vorba de evaluarea resurselor. Volumul de muncă pare a fi mereu mai mare decât resursele disponibile, dacă nu mereu, atunci măcar o mare parte din timp. În cazul unităților de evaluare din cadrul AM-urilor, lucrurile nu sunt diferite. Volumul mare de lucru este inevitabil, și când volumul este mare, atunci cei implicați consideră că personalul este insuficient.

Persoanele direct implicate în procesul de evaluare – includem aici și unitățile de evaluare și directorii MA – cred că resursele materiale și financiare alocate pentru evaluări sunt adecvate. Singurul semn de întrebare ține de nivelul personalului – în timp ce directorii Autorităților de management cred că personalul din unitățile de evaluare este inadecvat, unitățile de evaluare consideră, în mod normal, că nivelul personalului propriu este în general satisfăcător, volumul de muncă depășind uneori capacitatea existentă ceea ce duce la o situație în care procesele pur și simplu durează mai mult decât s-a anticipat, sau decât s-ar dori.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

Dat fiind faptul că pentru acest studiu nu a fost disponibilă nici o analiză a volumului de muncă, și că studiul în sine nu a încercat să facă o asemenea analiză, părerea noastră au la bază doar dovezi indirecte și diverse deducții făcute în baza datelor disponibile. După părerea noastră, forța de muncă disponibilă unităților de evaluare este în mare parte adecvată, *ținând cont de media volumului de lucru, dar inadecvată atunci când volumul de lucru este maxim*, ca în unele momente în timpul fazei de implementare a evaluării. Ca un caz special, extrem o unitate de evaluare cu o singură persoană nu dispune în nici un caz de personal suficient, indiferent dacă volumul de muncă este maxim, sau nu.

### Organizarea activității – sisteme, procese, proceduri

Ca orice altă activitate din sistemul public administrativ, funcția de evaluare este organizată în mare în funcție de un set de proceduri care definesc felul în care trebuie să se opereze pentru a se obține obiectivele declarate. Cu foarte puține excepții, fiecare proces sau sistem este derivat din procedurile existente. Cu alte cuvinte, există foarte puține – dacă există – sisteme sau procese de evaluare care nu trebuie să se conformeze acestor proceduri. Evaluarea organizării activității existente a funcției de evaluare este așadar sinonimă cu evaluarea procedurilor acesteia, lucru care a fost făcut în capitolul 4.

Totuși, pentru că evaluarea nu operează independent de celelalte funcții ale Autorității de Management, sau de celelalte funcții ale ministerului ce găzduiește Autoritatea de Management, alte proceduri ale altor departamente intră în scenă și au un impact asupra eficienței evaluării. Acestea sunt prezentate în următoarea secțiune.

### Performanță operațională

Așa cum am evidențiat mai devreme, Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale în forma sa actuală este relativ nou. Chiar dacă între-adevăr procedurile sale se bazează în mare parte pe experiența acumulată în timpul operării sistemului de evaluare Phare, există totuși un anumit grad de noutate. De exemplu, planificarea și designul evaluării sunt exerciții noi pentru majoritatea membrilor din comisiile de evaluare. Și când ne gândim că multe unități de evaluare au puțină experiență anterioară în implementarea exercițiilor de evaluare, gradul de noutate devine, în aceste cazuri aproape 100%.

Într-un astfel de context, nu este nici o surpriză faptul că primele exerciții de evaluare au întâmpinat câteva provocări. Aplicarea procedurilor existente s-a făcut pentru prima dată și ca un prim exercițiu, este de așteptat să apară un număr de deficiențe procedurale, atât în felul în care au fost definite procedurile, cât și cu privire la felul în care acestea sunt puse în practică.

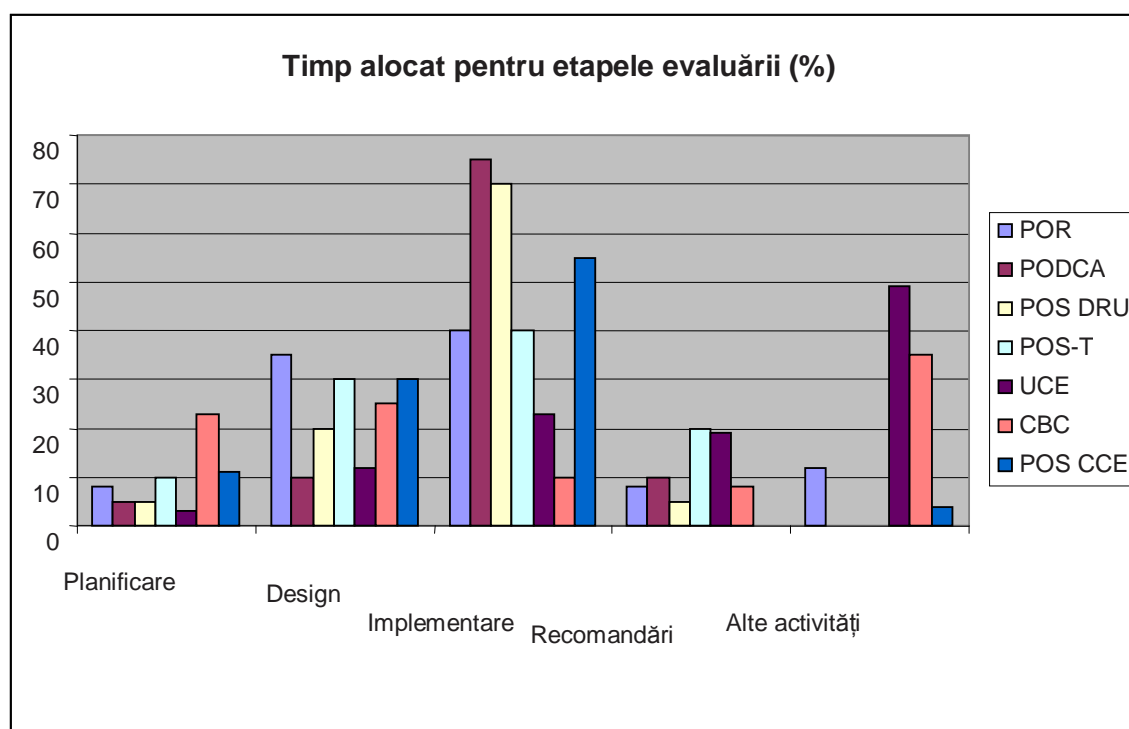
Fazele de evaluare care au ridicat cele mai mari probleme de eficiență au fost designul evaluării și implementarea evaluării. Elaborarea Termenilor de Referință, inclusiv cererea de finanțare au fost pașii care au durat cel mai mult în faza de design. Unul dintre constrângerile cheie întâmpinate este reprezentat de procedura greoaie de finanțare. Procesul de achiziție în sine – lansarea și finalizarea licitației - a fost mai puțin afectat. Aici problemele s-au înregistrat mai degrabă în faza de semnare a contractului, care este un proces lung din partea Autorității de Management. Principalul motiv pare a fi pur și simplu, numărul mare de semnături din AM, care transformă procesul într-o experiență care durează mai mult decât s-a estimat.

Cu privire la faza de implementare a eficienței, provocările sunt adânc înrădăcinate în calitatea cooperării dintre membrii comisiei de evaluare și contractorii de evaluare. Dificultățile întâmpinate aici, descrise anterior la secțiunea respectivă, *ar fi putut duce* la întâzieri în finalizarea diferitor faze ale exercițiului de implementare a evaluării. Ca un aspect foarte pozitiv, menționăm că într-un singur caz acestea au dus *între-adevăr* la o întâziere considerabilă în finalizarea exercițiului de evaluare (peste 5 luni) în timp ce în alt caz, a dus la o situație în care comisia de evaluare a decis să suspende colaborarea cu contractorul pentru evaluare.

Următorul tabel prezintă o privire de ansamblu asupra alocării de timp pentru diversele faze ale procesului de evaluare, pe diverse unități de evaluare. Tabelul include cifrele medii pe unitate de evaluare, calculate ca medie a cifrelor furnizate de respondenții respectivi.

Toate cifrele în % din timpul total	POR	PODCA	POS DRU	POS-T	UCE	CBC	POS CCE	POS-M*)
Planificare	8	5	5	10	3	23	11	n/a
Design	35	10	20	30	12	25	30	n/a
Implementare	40	75	70	40	23	10	55	n/a
recomandări	8	10	5	20	19	8	n/a	n/a
Alte activități	9	0	0	0	49	35	4	n/a

\*) PO Mediu nu a finalizat încă un ciclu de evaluare



Așa cum era de așteptat, există diferențe clare între unitățile de evaluare cu privire la perioada de timp dedicată diverselor faze de evaluare. Cele mai mari diferențe au fost înregistrate în faza de implementare, procentul de timp alocat acestei faze fiind între 10 % - 75 %. Cel puțin parțial, diferențele pot fi explicate de faptul că, așa cum o indică și cifrele, unele unități de evaluare alocă timp și altor activități, pe lângă evaluarea instrumentelor structurale. Aceste alte activități pot include evaluarea instrumentelor cu finanțare din partea Uniunii Europene, aportul diverselor procese de raportare sau analizare, monitorizarea Programului Operațional. Evident, toate acestea reduc timpul disponibil pentru evaluarea instrumentelor structurale.

Chiar dacă nu se regăsește în tabelul care prezintă datele per fază de evaluare, nu per sub-fază, diferențe mari au fost înregistrate și în sub-faza de elaborare a Termenilor de Referință. S-a raportat că elaborarea Termenilor de Referință durează între 20 - 130 de zile/om.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

În această fază inițială a dezvoltării Sistemului de Evaluare a Instrumentelor Structurale în România, aceste cifre și diferențele dintre ele indică în principal un sistem care se află în primele faze de dezvoltare și caută cel mai bun echilibru în timpul dedicat diverselor faze de evaluare. Este nevoie de atenție în interpretarea datelor, dacă ținem cont de faptul că s-a efectuat doar un număr limitat de exerciții de evaluare – în unele cazuri, o unitate de evaluare nu a avut decât un singur exercițiu de evaluare. În prezent, eșantionul de date nu este suficient pentru a permite o analiză relevantă și generalizări. Cu timpul, eșantionul va fi mai mare și mai relevant, iar sistemul în sine va tinde să se stabilizeze, făcând aceste analize mai relevante și mai concrete. Acest lucru va permite și calcularea unor medii relevante pentru Sistemul de Evaluare a Instrumentelor Structurale în funcție de care să se poată stabili norme pentru unitățile individuale de evaluare.

Următoarea secțiune prezintă o analiză a măsurii în care planificarea evaluării a fost respectată din punctul de vedere al timpului. Anexa 12 prezintă datele primare pe care se bazează analiza.

Planificarea evaluării a fost, în mod justificat, un exercițiu dificil – perioade de ani, sau jumătăți de ani au fost indicate în planurile de evaluare. Ca un calcul în mare, întârzierile în demarare s-au înregistrat la aproape jumătate din exerciții, perioadele fiind de 3 – 6 luni, până la 12-15 luni. Principalul factor care a contribuit la întârzieri a fost faptul că faza de design a durat mai mult de cât se anticipase din cauza unor factori care au fost descriși deja la secțiunea Faza de design – dificultăți inerente pentru primele încercări de a scrie Termenii de Referință și procesul dificil de achiziție. Un potențial beneficiu al acestor întârzieri a fost faptul că implementarea Programului Operațional a avansat între timp, generând și mai multe date pentru exercițiul de evaluare.

Față de planificarea din documentația de atribuire, întârzierile de start au fost de între 2-5 luni. Unul din factorii importanți care au contribuit aici a fost reprezentat de procedura lungă de semnare a contractului la nivelul Autorității de Management.

Finalizarea evaluării, comparativ cu documentația de atribuire, nu a înregistrat întârzieri, sau a înregistrat doar întârzieri moderate ( 1- 2 luni) în 4 din cele 6 exerciții de evaluare care au fost finalizate. Cu alte cuvinte, o dată începute, exercițiile de evaluare s-au încadrat, în 4 dintre cazuri în termene sau le-au depășit cu puțin. În 2 din celelalte cazuri, întârzierile au fost de 5 luni (înregistrate până în prezent), respectiv 10 luni. În aceste 2 cazuri, durata procesului de evaluare pune în pericol beneficiile evaluării, pentru că este cert că o evaluare intermediară ce durează mai mult de un an de zile riscă să-și piardă din relevanță.

Față de prima planificare, cea din planurile de evaluare, calculele indică întârzieri de finalizare de 10 -22 de luni. Un exemplu remarcabil care iese în evidență este evaluarea intermediară POR, care a fost finalizată la timp.

Din punctul de vedere al unei analize a eficienței, principala concluzie care poate fi extrasă din aceste rezultate este una ambivalentă:

- a existat un beneficiu de pe urma faptului că exercițiile de evaluare au fost finalizate mai târziu decât a fost planificat în planurile de evaluare, când implementarea Programului Operațional a fost mai avansată, și astfel evaluarea intermediară mai semnificativă
- nerespectarea planurilor inițiale trebuie corectată. Acest lucru se poate face fie printr-o mai bună planificare care să țină cont de lecțiile învățate din această experiență, fie printr-un mai bun management al implementării planului, unde principalii factori care se știe că pot cauza sunt anticipați și îndepărtați.

Este de așteptat ca, în următoarea perioadă de programare, planificarea și capacitatea de executare a managerilor de evaluare să se îmbunătățească, ducând astfel la o mai bună respectare a planurilor de evaluare.

O altă zonă importantă de analiză, din punctul de vedere al eficienței este durata efectivă a exercițiilor de evaluare. Toate exercițiile de evaluare intermediare trebuiau să aibă un scop larg, implicarea directă fiindcă





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

o cantitate considerabilă de timp a fost alocată în acest sens. Dezavantajele exercițiilor de evaluare intermediară care durează mai mult de 6 luni sunt clare – analiza făcută tinde să fie depășită de evenimente, recomandările făcute pentru luarea unor măsuri de corectare cu efect imediat devin învechite. Nu în cele din urmă, evaluarea devine un exercițiu extenuant pentru toți cei implicați, căci motivația și calitatea lucrărilor scad.

### Lecții învățate

Evaluarea eficienței muncii este doar începutul unui proces. Faza următoare constă în găsirea de metode pentru creșterea eficienței. Alocarea mai multor resurse se face arareori dat fiind faptul că acestea nu sunt disponibile și că scopul creșterii eficienței este de a reuși să se obțină rezultatele necesare folosind resursele existente, sau chiar *mai puține*. Unitățile de evaluare trebuie să ia ca atare faptul că resursele sunt limitate. Singura măsură care poate și trebuie să fie luată este să se caute mijloace de a crește eficiența operațională – și anume să se găsească căi prin care să se producă rezultatele scontate cu mai puține resurse.

Pentru a face o analiză relevantă a eficienței, trebuie să avem indicatori de eficiență și mijloace de ea măsura valoarea lor operațională. Mai jos sunt exemple de posibili astfel de indicatori ce ar putea fi folosiți pentru a măsura eficiența:

- gradul de conformare la termenii limită stabiliți în procedurile de evaluare.
- Rezultate versus resurse – valoarea financiară a exercițiului de evaluare față de numărul de personal, numărul de evaluări efectuate față de numărul membrilor din personal

Unele dintre procedurile de lucru existente pe care se bazează unitățile de evaluare și care nu pot fi controlate de ele (Ex. achiziția) nu par a se simplifica în viitorul apropiat, în următorii 2 – 3 ani. Responsabilii cu evaluarea le-au luat ca atare ca durând foarte mult timp și planificarea procesului de evaluare va fi modificată în consecință.

### Concluzii

**C32: Până în prezent, atenția dedicată subiectului eficienței a fost limitată, și pentru un motiv bun. Un sistem incipient ar trebui să acorde atenție în primul rând obținerii unor rezultate de bună calitate și doar atunci când câteva cicluri de funcționare au fost finalizate, poate fi efectuată analiza eficienței. Aceasta înseamnă că acum este momentul pentru managerii evaluării să înceapă să abordeze aspectul eficienței sistemului. Prezentul studiu a identificat anumiți factori care afectează eficiența la nivelul întregului Sistem de Evaluare a Instrumentelor Structurale. Responsabilii cu evaluarea ar trebui să analizeze mai departe în cadrul respectivelor unități, mai întâi prin stabilirea unor indicatori de eficiență, apoi prin analiza factorilor care diminuează sau susțin eficiența și, mai departe, prin identificarea măsurilor corective operaționale.**

#### R32:

- a) Responsabilii cu evaluarea ar trebui să efectueze o analiză detaliată a eficienței propriilor procese de evaluare și să caute modalități de îmbunătățire a acesteia. Există multe moduri de a realiza aceasta. De exemplu, prin identificarea etapelor operaționale redundante sau mai puțin importante, prin identificarea modalităților de a evita vârfurile de sarcină în activitate și de a distribui mai uniform încărcarea, sau prin identificarea oricăror cauze care conduc la risipă de timp (de ex, datorită segmentării inadecvate a activității). Există un întreg set de cunoștințe pe această temă și poate fi consultat. Măsurile de creștere a eficienței pot include ajustări ale acelor proceduri actuale care se află sub controlul unităților de evaluare, precum și continuarea dezvoltării profesionale a personalului implicat în gestionarea evaluărilor.
- b) Cu excepția cazurilor în care se justifică o abordare diferită, exercițiile de evaluare intermediară nu ar trebui să depășească o perioadă de 6 luni. Responsabilii cu evaluarea ar trebui să ia în considerare diminuarea utilizării exercițiilor de evaluare atot-cuprinzătoare și în același timp să mărească gradul de utilizare a unor abordări mai flexibile, precum contractele cadru cu evaluări rapide și concentrate, paneluri de experți, evaluări ad-hoc și tematice.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013