

Introducere

Programul Operațional Regional

1. Obiectivul Programului Operațional Regional (POR) este de a sprijini, pe cât posibil, împreună cu celelalte programe operaționale finanțate din Fonduri Structurale, dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor României. Acest lucru trebuie realizat nu în mod necesar prin redistribuirea resurselor publice, ci prin asigurarea unui nivel minim de dezvoltare al infrastructurii pentru afaceri, domeniul social și pentru resursele umane, care să permită creșterea economică.
2. POR implementează elemente importante ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională prevăzute în Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR) 2007-2013. Principalul obiectiv al acestui program îl constituie dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor țării, prin valorificarea potențialului local și regional de dezvoltare, cu accent pe poli urbani de creștere și pe îmbunătățirea infrastructurii și sprijinirea mediului de afaceri. Acest obiectiv va fi atins prin alocarea diferențiată a fondurilor pe regiuni de dezvoltare, în funcție de nivelul de dezvoltare al acestora - măsurat prin Produsul Intern Brut (PIB) pe locuitor - și printr-o corelare strânsă cu acțiunile finanțate prin celelalte Programe Operaționale.
3. Principalele categorii de beneficiari ai POR sunt: autoritățile administrației publice locale și centrale, Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară (ADI), Parteneriatele între autoritățile publice locale, furnizori de servicii sociale (acreditați în condițiile legii), instituții de învățământ superior de stat, instituții publice furnizoare de servicii de formare profesională continuă, întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri), Camere de comerț și industrie, organizații non-guvernamentale (ONG-uri).
4. Prin intermediul POR se pot finanța proiecte cu impact major asupra dezvoltării regionale și locale în domeniul transportului, social, infrastructurii de afaceri și turism. Dezvoltarea acestor tipuri de infrastructuri creează condiții pentru valorificarea resurselor materiale și umane existente, urmărind structura următoarelor Axe Prioritare:
 - Sprijinirea dezvoltării durabile a polilor de creștere urbană
 - Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport
 - Îmbunătățirea infrastructurii sociale
 - Consolidarea mediului de afaceri regional și local
 - Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului și
 - Asistență tehnică pentru Autoritatea de Management POR și Organismele Intermediare

Planul de Evaluare

5. Această Evaluare se înscrie în Planul de Evaluare pe anul 2009 al Autorității de Management a Programului Operațional Regional (AM POR). Evaluarea încorporează și concluziile unei evaluări ad-hoc a Axei Prioritare 4.2, aceasta fiind o altă componentă a Planului de Evaluare. În capitolul 6, am inclus sugestiile noastre cu privire la evaluările ulterioare care pot fi integrate în planul multianual de evaluare pe baza concluziilor din această evaluare.

Evaluarea

Aria de acoperire

6. Evaluarea acoperă toate Axele Prioritare (AP) ale programului, precum și întregul sistem de gestionare, implementare și monitorizare a POR. Perioada de evaluare este cuprinsă între 1 ianuarie 2007 și 30 iunie 2009, aceasta fiind și data de referință a acestui Raport. Evaluarea va formula recomandări menite să sprijine Autoritatea de Management în realizarea obiectivelor POR pentru perioada 2007-2013.

Obiective

Obiectivul general

7. Obiectivul general al proiectului este de a contribui la implementarea cu succes a Programului Operațional Regional 2007-2013 prin evaluarea progresului și a performanțelor înregistrate în gestionarea și punerea în aplicare a acestuia, pe perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2007 și 30 iunie 2009.

Obiective specifice

8. Obiectivele specifice ale evaluării sunt următoarele:
- Examinarea măsurii în care strategia POR (axe prioritare, obiective, etc.) este în continuare relevantă și coerentă în contextul modificărilor socio-economice;
 - Analiza progresului înregistrat în implementarea programului/atingerea obiectivelor și identificarea factorilor externi și interni care au o influență asupra performanțelor Autorității de Management și ale Organismelor Intermediare ale POR în gestionarea și implementarea acestuia;
 - Evaluarea eficienței sistemului de implementare a POR;
 - Furnizarea informațiilor care să răspundă cerințelor raportării strategice corespunzătoare articolului 29 al Regulamentului nr. 1083/2006;
 - Identificarea lecțiilor învățate și a măsurilor necesare pentru realizarea obiectivelor POR, inclusiv cele privind dezvoltarea capacităților relevante.

Rezultate așteptate

9. Rezultatele așteptate ale proiectului sunt definite prin cele șase întrebări de evaluare. Raportul de evaluare trebuie să formuleze concluzii care rezultă din analiza acestor întrebări și să facă recomandări în vederea îmbunătățirii atât a implementării POR pentru atingerea obiectivelor sale, cât și a eficienței sistemului de gestiune și de implementare.

10. Cele șase întrebări de evaluare⁵ sunt:

- 1) În ce măsură prioritățile și obiectivele definite în strategia POR își păstrează relevanța în contextul modificărilor socio-economice intervenite față de perioada elaborării programului ?
- 2) Progresul înregistrat în implementarea POR conduce la realizarea obiectivelor acestui program?
- 3) Care sunt factorii externi și interni majori care pot influența sau au influențat performanța AM și OI POR în gestionarea și implementarea programului ?
- 4) Este adecvat sistemul de implementare POR pentru procesul de selecție, contractare și monitorizare a proiectelor lansate la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare și în cadrul fiecărui domeniu major de intervenție?
- 5) Cum se reflectă performanțele sistemului de implementare a POR în nivelul cererilor de rambursare?
- 6) Care este contribuția POR în perioada evaluată la implementarea și realizarea unor obiective strategice?

Întrebările de evaluare sunt împărțite la rândul lor în 17 arii de examinare specifice. Raportul de evaluare este organizat în așa fel încât să se adreseze fiecăreia dintre aceste arii.

Metodologie

11. Activitățile de evaluare au fost împărțite în **activități de evaluare de bază** și în **activități specifice** legate de întrebările de evaluare prezentate. Perioada de evaluare a inclus o perioadă inițială de activitate de birou și de teren până la data de 30 iunie 2009, moment în care s-a prezentat și o primă versiune parțială a raportului de evaluare, și o a doua parte a activității de evaluare până la data de 31 august 2009, moment în care s-a prezentat varianta completă a raportului de evaluare. Au avut loc sesiuni de consultare cu privire la raport în septembrie și octombrie 2009 iar o primă versiune avansată de lucru a raportului final a fost depusă la AM POR la data de 15 octombrie 2009. Raportul final a fost prezentat spre a fi analizat și pentru dezbaterile recomandărilor cheie în cadrul Comitetului de Coordonare al Proiectului, care a avut loc pe data de 26 octombrie 2009.

12. **Activitățile de evaluare de bază** pentru perioada inițială au constat în: analiza documentației, a datelor și a informațiilor, precum și în organizarea interviurilor cu principalii factori implicați. Evaluarea a demarat prin organizarea de interviuri în București cu principalii factori responsabili, urmată de o primă rundă de întâlniri cu Organismele Intermediare (din cadrul celor 8 ADR-uri și Direcția de Gestionare a Fondurilor Comunitare din cadrul Ministerului Turismului). Experții cheie au luat în considerare și o serie de constatări din perspectiva axele prioritare și a progresului pe regiuni, iar analiza s-a concentrat asupra a trei întrebări de evaluare considerate critice:

- Situația actuală în termeni de alocare, operațiuni selectate⁷ și rambursare a cheltuielilor;
- Factorii interni și externi care influențează implementarea; și

⁵ Raportul utilizează terminologia precisă a întrebărilor de evaluare, conform Planului de Evaluare al POR.

⁶ Conform HG 457/13.05.2008, Domeniul Major de Intervenție reprezintă sfera de activitate dintr-o axă prioritară în cadrul căreia se pot finanța diferite operațiuni cu obiective similare.

⁷ “Operațiuni selectate” este termenul utilizat de CE pentru a face referire pentru operațiunile pentru care s-a semnat contractul de finanțare. Termenul “plată” se referă la rambursarea cheltuielilor eligibile

- Provocările specifice întâlnite în procesul de selecție și de contractare din ciclul de implementare al proiectelor

13. În același timp, echipa de evaluatori a examinat două alte domenii principale ale evaluării: Acestea sunt (1) efectele schimbărilor din cadrul factorilor socio-economici relevanți existenți la data elaborării Programului, asupra performanței POR; (2) sistemele de gestiune și de control financiar și perspectivele privind absorbția fondurilor alocate prin Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și (3) implementarea Strategiei de Comunicare.

14. La sfârșitul lunii iunie a anului 2009, a fost conceput un proiect provizoriu al raportului de evaluare, conținând informații despre POR din primul trimestru al anului 2009 și o analiză parțială care au fost trimise către AM POR și Organismele Intermediare pentru observații. În data de 15 iulie 2009 a fost convocat un atelier de lucru în București, în cadrul căruia au fost primite și discutate aceste observații asupra proiectului. În urma acestui atelier de lucru, a fost întocmită o listă de activitate conținând 89 de puncte în scopul sprijinirii celei de a doua părți a procesului de evaluare.

15. A fost realizată o analiză suplimentară care să acopere toate întrebările legate de evaluare. Aceasta a acoperit activitățile rămase propuse în planul de lucru al evaluării și a fost confirmată prin raportul preliminar al proiectului. Aceste activități includ:

- Emiterea unui chestionar de evaluare către 128 de beneficiari (autorități publice), în urma căruia au fost primite 64 de răspunsuri; Rezumatul răspunsurilor la chestionar este prezentat în întregime în **Anexa 2**;
- Efectuarea celei de-a doua runde de vizite regionale (atelier de lucru regionale) pentru a consulta ADR-urile și Beneficiarii atât din sectorul public, cât și din cel privat asupra chestiunilor legate de evaluare; Punctele cheie apărute în urma derulării atelierelor de lucru sunt rezumate în **Anexa 3**;
- Consultarea Sistemului Unic de Management al Informației (SMIS) pentru informații asupra tuturor aplicațiilor de proiecte ce au intrat în cadrul acestuia;
- O analiză suplimentară a sistemelor de selectare a proiectelor, circuitelor financiare și pregătirii prognozelor financiare;
- Întâlniri cu alte părți relevante, inclusiv cu auditori interni, Autoritatea de Audit și ACIS.

16. Sistemul de control intern al calității a fost gestionat de Liderul de Echipă prin compilarea tuturor comentariilor primite de la toți factorii interesați asupra versiunilor raportului de evaluare și prin asigurarea ca aceste comentarii au fost analizate și luate în considerare. Controlul final al calității versiunii complete de lucru a Raportului de Evaluare precum și a versiunii finale a fost externalizată către un expert în evaluare care nu a fost implicat în procesul de evaluare al POR (Dl. Klaas Jan Reincke, Director la CyclePlan Drive, Talinn Estonia). Raportul de evaluare al calității elaborat de acest expert evaluator sunt atasate la această versiune finală a Raportului de Evaluare.

Formatul Raportului de Evaluare

Terminologia evaluării

17. O parte fundamentală a oricărei evaluări este să se ajungă la anumite concluzii cu privire la întrebările evaluării, oferite echipei de evaluare pentru a fi luate în considerare. Pentru această

evaluare nu s-a aplicat o schemă de evaluare cantitativă formală în ceea ce privește criteriile de performanță ale POR. Totuși, în acest raport s-a aplicat o terminologie de evaluare standard, în special pentru analiza portofoliului din cadrul Axelor Prioritare și a Domeniilor Majore de Intervenție din Capitolul 2. Terminologia de evaluare a utilizat o scară pozitivă în patru puncte pentru a descrie concluziile evaluării, după cum urmează:

Interpretarea măsurare	scalei de	Scurtă interpretare	Analiza performanței până la data de referință (evaluarea la acest stadiu)	Perspectivă de atingere a obiectivelor prioritare (evaluarea la sfârșitul programului)
Obiectivele/ indicatorii țintă sunt/vor fi depășiți cu o marjă largă		Depășește așteptările	Bună	Ridicată
Obiectivele/ indicatorii țintă sunt/vor fi atinși cu o marjă mică		Îndeplinește așteptările	Satisfăcătoare	Semnificativă
Obiectivele/ indicatorii țintă sunt/nu vor fi atinși în totalitate		Sub așteptări	Nesatisfăcătoare	Moderată
Performanța este/ va fi departe de a atinge ținta		Implementarea de abia a început	Slabă	Scăzută

Structura raportului

18. Raportul a fost organizat astfel pentru a răspunde direct la întrebările evaluării. Există un capitol separat pentru fiecare întrebare și fiecare capitol urmărește ordinea generală a ariilor de examinare stabilite în Termenii de Referință. Fiecare capitol are o secțiune finală care prezintă concluziile și recomandările cheie. Rezumatul executiv al raportului se bazează pe concluziile capitolului. Recomandările cheie sunt asamblate într-un tabel de recomandări care este prezentat după rezumatul executiv.

19. **Capitolul 1** examinează modificările socio-economice și efectul crizei economice și financiare asupra POR. Se are în vedere și relevanța indicatorilor de output și rezultat ai POR.

20. **Capitolul 2** furnizează o descriere detaliată a situației actuale de implementare în termeni de de alocări, operațiuni selectate, rambursarea plăților și indicatorii de output și rezultat înregistrați la data de referință a evaluării. Acest capitol urmărește să furnizeze datele necesare pentru a sprijini ariile de examinare stabilite pentru toate întrebările de evaluare.

21. **Capitolul 3** prezintă factorii externi și interni care afectează performanța implementării POR. Există anumite suprapuneri între factorii interni și externi și ariile de examinare din capitolele 1, 4 și 5. Abordarea factorilor interni și externi este detaliată la începutul capitolului 3.

22. **Capitolele 4 și 5** analizează sistemele de selecție, contractare și monitorizare a proiectelor precum și sistemul de verificare al cheltuielilor și a procesării cererilor de rambursare.

23. **Capitolul 6** identifică principalul impact al POR până în acest moment, perspectivele de impact, provocările pentru perioada rămasă de implementare.