

PREAMBUL

Prezentul document reprezintă versiunea finală a Raportului de Evaluare pentru prima componentă, numită *O evaluare formativă a instrumentelor structurale în România*, a proiectului de asistență tehnică (AT) *Realizarea de evaluări pe perioada 2009-2010*, implementat în baza contractului *Realizarea de evaluări pe parcursul implementării Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR) și a Programului Operațional de Asistență Tehnică (POAT)* încheiat între Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice („Autoritatea Contractantă”) și un consorțiu format din KPMG România (lider), GEA Strategy & Consulting și Pluriconsult („Consortiul”).

Prezentul Raport de evaluare prezintă constatările, concluziile și recomandările care au rezultat în urma cercetării și analizei efectuate pentru a răspunde unor întrebări importante referitoare la performanța, implementarea, sprijinul, conștientizarea și modalitățile de accesare a Instrumentelor Structurale (IS) în România.

Data de referință pentru datele utilizate în evaluare este 30 iunie 2009, cu excepția cazurilor când se menționează diferit.

SUMAR EXECUTIV

Unitatea Centrală de Evaluare (UCE) din cadrul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) a angajat consorțiul format din KPMG România, GEA S&C și Pluriconsult pentru proiectul *Realizarea de evaluări pe perioada 2009-2010*, în baza contractului cu numărul 13/02.10.2009, intitulat *Realizarea de evaluări pe parcursul implementării Cadrelor Strategice Naționale de Referință (CSNR) și a Programului Operațional de Asistență Tehnică (POAT)*. Durata contractului acoperă perioada 13 octombrie 2009 – 12 aprilie 2011.

Proiectul conține două componente principale, prima fiind o *Evaluare Formativă a Instrumentelor Structurale în România*, iar cea de-a doua cuprinzând alte patru evaluări, respectiv Evaluarea intermediară (EI) a Programului Operațional (PO) de Asistență Tehnică (AT), elaborarea unui Raport de Sinteză a tuturor evaluărilor efectuate în 2009-2010, precum și două evaluări *ad hoc* privind aspecte tematice și transversale.

Prezentul raport acoperă evaluarea formativă din cadrul primei componente a proiectului. Potrivit termenilor de referință (TR), obiectivul general al componentei privind evaluarea formativă este de *a contribui la consolidarea capacității generale de coordonare a implementării Instrumentelor Structurale (IS) și de a dezvolta un sistem administrativ adecvat, menit să ofere un nivel comun de cunoștințe și experiență în rândul actorilor implicați*.

Pentru atingerea acestui obiectiv, TR presupune formularea unor răspunsuri la cinci *Întrebări Principale de Evaluare* – numerotate de la Q1 la Q5 – după cum urmează:

- **Q1** Care este performanța reală a IS implementate în România față de: (**Q1a**) așteptări și țintele stabilite, precum și față de (**Q1b**) capacitatea celor implicați în implementarea acestora?
- **Q2** Care sunt principalii factori (**Q2a**: externi și **Q2b**: interni) care le influențează performanța?
- **Q3** Cât de bine a sprijinit asistența tehnică managementul și implementarea IS?
- **Q4** Au fost suficient de adecvate măsurile de informare și publicitate luate pentru publicul țintă?
- **Q5** Sunt portofoliile de proiecte și procesul de selecție a proiectelor adecvate pentru a crea premisele pentru obținerea eficienței și eficacității fondurilor?

Echipa proiectului a utilizat o varietate de metode pentru a formula răspunsuri la aceste întrebări. Nucleul metodologiei a constat dintr-o *analiză decompozițională*¹ a unor serii de date colectate prin analiza documentației, solicitări de informații adresate actorilor cheie și validate prin sondaje efectuate prin intermediul chestionarelor, interviurilor, sesiunilor de grupuri de opinie, atelierelor de lucru și întâlnirilor grupurilor de lucru relevante. Actorii cheie în procesul de evaluare au fost ACIS, Autoritățile de Management (AM) și Organismele Intermediare (OI) implicate în sistemul de management și implementare al Instrumentelor Structurale (IS), precum și reprezentanți ai beneficiarilor de IS.

Evaluarea formativă a fost efectuată în perioada octombrie 2009 – iulie 2010. Data de referință a evaluării a fost 30 iunie 2009, cu excepția cazurilor când se menționează diferit².

Concluzii și recomandări generale

Concluzii generale:

Evaluarea a evidențiat faptul că sistemul de coordonare și implementare a IS din România nu a reușit încă să dimensioneze sarcinile administrative legate de achizițiile publice și managementul și

¹ Analiza decompozițională presupune calcularea unor rate aferente etapelor cheie ale procesului de aprobare, contractare, implementare și plată a activităților finanțate din IS. Fiecare rată permite formularea unor concluzii privind progresul general al CSNR și al PO individuale incluse în CSNR [Programul Operațional Regional (POR), Mediu (POS Mediu), Transport (POS T), Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU), Creșterea Competitivității Economice (POS CCE), Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA), Asistență Tehnică (POAT) și Cooperare Teritorială Europeană (CTE)].

² În unele cazuri, datele utilizate în cadrul raportului au fost actualizate până la sfârșitul lui iunie 2010.

controlul financiar, în funcție de complexitatea intervențiilor, a proiectelor individuale și riscul de eroare și fraudă aferent acestora.

O altă caracteristică a sistemului românesc al IS constă în tendința de supra-reglementare (gold-plating), impunând o arie de control de 100%, precum și multe niveluri de verificare. Costurile implicate de realizarea acestor verificări și controale, din punctul de vedere al resurselor umane și al timpului alocat, nu sunt întotdeauna adaptate riscurilor financiare și etice încumbate de punerea mai puțin perfectă în aplicare a regulilor și regulamentelor existente.

Recomandări generale:

O importantă recomandare este ca ACIS și AM să asigure echilibrul între procesele administrative relevante pentru IS și riscul potențial al acestor intervenții. În acest scop, se recomandă ACIS și AM să adopte o clasificare a intervențiilor (de exemplu, în *simple*, *normale* și *complexe*), în funcție de bugetele totale, complexitatea, riscul implementării și sustenabilitatea proiectelor și, de asemenea, să redefinească mecanismele de selecție, astfel încât acestea să reflecte noua clasificare. Această abordare ar permite selecția proiectelor din cadrul intervențiilor *simple* doar în baza criteriilor de eligibilitate; apelurile de proiecte obișnuite s-ar încadra la „*intervențiile normale*” și ar implica nu doar criterii de eligibilitate, ci și criterii de selecție a proiectelor bazate pe punctaj; evaluările individuale bazate pe criterii stricte, prestabilite, s-ar aplica doar intervențiilor *complexe*.

În plus, este recomandat ca ACIS să analizeze în baza constatărilor evaluărilor intermediare la nivel de PO, posibilitățile de realocare a fondurilor pentru a contracara efectele crizei economice actuale, capacitatea existentă și estimată de absorbție, precum și volumul cererii de fonduri nerambursabile solicitate de potențialii beneficiari. Aceste recomandări vizează în mod special problemele legate de alocarea/ concentrarea fondurilor în cadrul diferitelor intervenții, precum și distribuția acestora între sectoarele privat și public.

Concluzii și recomandări specifice (Q1-Q5)

Q1 Care este performanța reală a IS implementate în România față de: (Q1a) așteptările și țintele stabilite precum și față de (Q1b) capacitatea celor implicați în implementarea acestora?

Principalele concluzii:

La data de referință a evaluării, 30 iunie 2009, volumul plăților efectuate se ridică la 1,5% din alocarea totală. Luându-se în considerare perioada de timp de la începutul perioadei de programare, nivelul plăților este foarte scăzut. Având în vedere faptul că această rată a crescut până la data de 30 iunie 2010 la doar 3,7%, problema absorbției devine și mai stringentă. De fapt, ritmul actual al efectuării plăților constituie un risc major pentru atingerea țintei de absorbție totală, putându-se anticipa că, în condițiile menținerii acestui ritm, volumul rambursărilor va atinge alocarea inițială abia în anul 2020.

Planificarea intervențiilor nu este întotdeauna satisfăcătoare, fapt ce a condus la întâzieri ale lansării unor axe prioritare sau la un ritm de mobilizare mai lent decât cel prevăzut inițial.

PO sunt structurate astfel încât alocările anuale tind să crească în decursul perioadei 2007-2013. În toate cazurile, cu posibila excepție a POS CCE, această tendință a condus la programe „încărcate” spre sfârșitul perioadei de programare în ceea ce privește accesului beneficiarilor la sprijinul oferit de IS. Interviuurile derulate în timpul evaluării au arătat că această planificare a accesului la fondurile alocate a fost gândită încă de la început, parțial datorită dorinței factorilor de decizie de a reasigura beneficiarii că va exista în permanență acces la sprijin. Însă consecința acestui fapt este aceea că trebuie solicitat și procesat un volum foarte mare de intervenții în ultimii ani de derulare a CSNR. Aceasta poate conduce la o „aglomerare” a aprobărilor în perioada 2012-2013 și a plăților în anii 2013-15, ceea ce, din perspectiva actuală, poate exercita o puternică presiune asupra capacității de co-finanțare națională, într-o perioadă de stabilitate economică incertă.

CSNR din România este orientat puternic spre sectorul public și demonstrează o reprezentare relativ înaltă a organizațiilor acestui sector printre solicitanții și beneficiarii fondurilor nerambursabile. Totuși această reprezentare este mai mare decât era de așteptat de la un set de intervenții orientate către ambele sectoare, public și privat. Este evident că preferința pentru sectorul public din cadrul CSNR din România se datorează convingerii autorităților că eficiența acestui sector reprezintă un factor major de stimulare a dezvoltării sectorului privat. Privită din această perspectivă, abordarea autorităților este corespunzătoare.

Majoritatea AM și OI se confruntă cu probleme de capacitate, înregistrând dificultăți generate de numărul mare de posturi neocupate și inactive. În pofida unei vizibilități ridicate a acestor probleme, la care se adaugă percepția larg răspândită în cadrul administrației cu privire la necesitatea identificării unor soluții pentru rezolvarea acestora, modalitățile de rezolvare găsite până în prezent s-au dovedit ineficiente. În actualul context economic, dar și în cel ulterior crizei financiare, soluțiile se vor găsi în continuare cu dificultate.

Fluctuația personalului, considerată de mulți a fi mare, se dovedește a se încadra în limite acceptabile, fiind în medie mai mică de 10%. Această rată poate fi considerată acceptabilă, în special dacă se are în vedere faptul că marea majoritate a angajaților este reprezentată de persoane tinere, care nu se tem să încerce alte opțiuni și care sunt dispuse să-și schimbe locul de muncă în căutarea celui mai bun drum în carieră.

Lipsa capacității poate constitui o problemă în cazul acelor PO unde atât raportul dintre finanțarea nerambursabilă alocată și numărul de angajați, cât și raportul dintre proiectele așteptate și numărul de angajați sunt mari. POS CCE și POS DRU sunt exemple de astfel de cazuri. Această situație rezultă din faptul că procedurile de evaluare și selecție a cererilor de finanțare sunt aproximativ identice, presupunând perioade similare de timp pentru a fi finalizate, indiferent de numărul și valoarea cererilor din cadrul intervențiilor respective.

În situația lipsei de performanță a unuia sau mai multor OI, opțiunile AM sunt puține și limitate în mare parte la: (i) consilierea OI pentru îmbunătățirea performanțelor; sau (ii) reabsorbția funcțiilor delegate acestora. Reabsorbția funcțiilor operaționale delegate respectivelor OI poate agrava însă problemele de capacitate existente ale AM sau poate genera dificultăți legate de capacitate.

Principalele recomandări:

Pentru a permite absorbția deplină a IS până la termenul limită stabilit pentru actuala perioadă de programare, se recomandă ACIS să elaboreze măsuri sub forma unui sistem de recompense și sancțiuni în vederea accelerării proceselor de efectuare a plăților și sporirii motivației entităților publice de a solicita rambursarea contribuțiilor de pre-finanțare.

Se recomandă ACIS și AM să elaboreze, în cel de-al patrulea semestru al anului 2010, având ca termen limită 31 decembrie 2010, un *Plan de Acțiune 2011-2013* suplimentar pentru fiecare PO, în scopul detalierii măsurilor destinate asigurării absorbției fondurilor.

Se recomandă ACIS, AM și OI să reexamineze în mod critic toate intervențiile care nu au fost lansate sau care prezintă un progres limitat (adică cerere scăzută din partea beneficiarilor). Dacă se ajunge la concluzia că intervențiile nu își pot atinge obiectivele, se recomandă ca acestea să fie anulate și să se realoce fondurile destinate acestora către intervenții mai promițătoare.

Se recomandă ACIS, AM și OI să identifice noi modalități și mijloace de ocupare a posturilor vacante și ‚inactive’ – dacă este necesar, prin angajarea de personal pe durată determinată, cu remunerații corespunzătoare – pentru a împiedica deficitul actual de capacitate și competențe care continuă să afecteze implementarea programelor, periclitând astfel absorbția fondurilor.

De asemenea, se recomandă ACIS, AM și OI să realizeze o separare și delimitare clare între rolurile AM și cele ale OI. AM ar trebui să se concentreze mai mult asupra problemelor de politică publică și strategie, în timp ce OI ar trebui să se focalizeze pe operațiunile la nivel de proiect. Ar fi preferabil ca relația dintre AM și OI să fie definită în termenii unei relații contractuale, de tipul ‚client’ - ‚furnizor’.

Se recomandă ACIS, AM și OI să proiecteze și să introducă un sistem de ‚planificare a cererilor’, pentru a putea coordona calendarul lansărilor de apeluri de proiecte, împiedicând astfel apariția vârfurilor excesive în procesul de primire și procesare a aplicațiilor.

Q2 Care sunt principalii factorii (Q2a: externi și Q2b: interni) care influențează performanța IS?

Principalele concluzii:

În general, procedurile de achiziții utilizate în cadrul IS din România tind să fie lente, din cauza legislației complicate privind achizițiile publice, a diferențelor de interpretare și a obiceiului înrădăcinat de a contesta rezultatele procedurii de atribuire. Procedurile de coordonare și control în cadrul legislației românești sunt uneori mai stricte decât prevederile Regulamentelor Financiare ale UE referitoare la IS.

Beneficiarii întreprinderi mici și mijlocii din România continuă să se confrunte cu dificultăți în accesarea împrumuturilor puncte necesare pentru pre-finanțarea contribuțiilor proprii în cadrul intervențiilor IS, din cauza politicilor de creditare mai stricte ale băncilor comerciale, ca urmare a crizei financiare și ca răspuns la actuala criză economică.

În pofida faptului că în ultima decadă au fost implementate mai multe programe de instruire, orientate, de asemenea și către AM și OI, nicio politică autentică de resurse umane pentru instituțiile publice din România nu pare să fi fost proiectată și implementată până în prezent. Deciziile cu privire la numărul de angajați și cele referitoare la angajarea și concedierea de personal nu par a se baza pe o evaluare clară a volumului de muncă al diferitelor departamente din cadrul administrație publice. Este de așteptat ca deciziile recente legate de scăderea numărului de angajați ai AM / OI și a salariilor acestora să afecteze negativ nivelul absorbției.

Implementarea IS pare a fi afectată negativ de o serie de factori orizontali, la nivelul politicilor publice și, în special, de lipsa de corelare în termeni strategici, legislativi și financiari. Strategiile IS (incluse în CSNR și PO individuale) par a nu fi suficient ancorate în strategia generală națională de dezvoltare. Aceasta conduce la lipsa de corelare dintre legislația care reglementează implementarea IS și alte legi naționale relevante. În acest context, este exemplificator faptul că, deși s-au depus eforturi pentru a asigura pre-finanțarea și co-finanțarea proiectelor prin împrumuturi, în practică acest mecanism nu funcționează corespunzător.

În general, problemele rezultate din factorii interni nu se leagă de lipsa de proceduri sau regulamente și nici de calitatea necorespunzătoare a acestora. Calitatea manualelor care explică regulamentele și detaliază aplicarea procedurilor este în general corespunzătoare.

Faptul că toate AM și multe OI fac parte din structurile ministerelor de resort și sunt subordonate operațiunilor și procedurilor interne ale ministerelor respective nu prezintă în realitate avantajul care pare a fi la prima vedere. Diferențele dintre procedurile IS și regulamentele interne, corelate cu faptul că entitățile IS trebuie să concureze pentru accesul la serviciile suport (juridice, achiziții, managementul resurselor umane și IT) din cadrul ministerului de resort, ridică probleme de eficiență. AM și OI au încercat să rezolve aceste probleme prin diferite mijloace (persoane de contact, personal dedicat în cadrul serviciilor suport), însă acestea nu s-au dovedit întotdeauna atât de eficiente pe cât se dorea. Acest fapt ar putea fi cauzat, în parte, de faptul că sporul pentru personalul implicat în administrarea IS provoacă resentimente din partea personalului ministerului care nu beneficiază de o astfel de indemnizație.

În cazurile în care OI nu sunt situate în aceleași ministere precum AM, problemele de coordonare și cooperare se multiplică. Aceasta în special din cauza faptului că fiecare minister își stabilește propriile priorități și proceduri, care nu pot fi întotdeauna reconciliate ușor cu cele ale altor ministere. Liniile verticale de responsabilitate nu pot fi evitate, ceea ce face dificilă cooperarea orizontală, adeseori esențială.

Lipsa de instrumente pentru a impune buna performanță este în primul rând o consecință a faptului că finanțarea OI nu depinde de performanța acestora în condițiile acordului de delegare încheiat cu AM. La nivelul personalului, remunerația individuală nu este condiționată de obiective de performanță, ea fiind plătită indiferent de calitatea și cantitatea muncii prestate.

În teorie, AM pot rezilia acordul cu un OI, dar în practică, în cazul unei performanțe scăzute a acestuia, AM ar urma să reabsoarbă sarcinile delegate OI în cazul lipsei de performanță a acestuia din urmă. Această practică nu contribuie la dezvoltarea capacității operaționale a OI sau a sistemului în general, întrucât estompează distincția necesară între elaborarea politicilor, pe de o parte și execuție, pe de altă parte. În același timp, o astfel de abordare pune presiune pe capacitatea operațională a AM, fiind așadar nesustenabilă pe termen lung.

Principalele recomandări:

Se recomandă factorilor politici responsabili și ACIS să revizuiască legislația privind achizițiile publice și cadrul de reglementare în vigoare, pentru a se asigura că legislația și regulamentele nu reprezintă în sine o barieră în calea absorbției IS din România.

ACIS și AM relevante sunt informate pe această cale că există o nevoie urgentă de instrumente proiectate pentru a ajuta IMM-urile să aibă acces la fondurile IS. Una dintre măsurile recomandate este scutirea IMM-urilor de obligația de a asigura garanții de pre-finanțare, care reduc lichiditățile, în special în cazul intervențiilor cu bugete reduse și risc moderat.

Guvernul este sfătuit să stabilească și să implementeze o politică de resurse umane pentru toate entitățile administrative de la nivel central. Aceasta ar valorifica substanțialul efort de instruire depus în ultimii zece ani. Politica de resurse umane ar trebui să cuprindă o analiză detaliată a necesarului de instruire, centrată pe dezvoltarea carierei profesionale și pe instrumente de management al performanței. De asemenea, ar trebui asigurate resursele necesare pentru implementarea politicii și evaluarea continuă a eficacității și a impactului acesteia. Se recomandă ca deciziile privind angajarea de personal și remunerarea acestuia să țină cont de performanța reală a personalului.

Pentru următoarea perioadă de programare (post-2013), ACIS și alte entități relevante sunt sfătuite să asigure coerență între strategiile legate de IS, pe de o parte, și politicile, programele și măsurile naționale de susținere a dezvoltării socio-economice, pe de altă parte. Se recomandă implicarea în mecanismele de coordonare a IS nu doar a ACIS și a AM, ci și a ministerelor care nu găzduiesc o AM sau un OI. În același timp, ar trebui create sau consolidate mecanismele regionale de coordonare (de exemplu, cele similare Comitetului Regional de Corelare și Evaluare Strategică).

ACIS, AM și OI ar trebui să aibă în vedere ca în special OI să adopte și să se conformeze unor proceduri și procese operaționale concepute pentru o implementare eficientă și eficace a IS, chiar dacă aceste structuri funcționează deja în mod diferit față de instituțiile coordonatoare (de obicei ministerele). Pe termen scurt această acțiune ar avea ca rezultat separarea OI în cadrul instituțiilor coordonatoare. Această separare ar presupune ca accesul OI la serviciile suport ale instituțiilor coordonatoare să facă obiectul unui acord cadru de servicii dedicate, precizând drepturile de acces, timpii de răspuns pentru servicii, costurile și acoperirea acestor costuri.

Pentru următoarea perioadă de programare, în timp ce AM pot continua să funcționeze în cadrul ministerului de resort relevant, se recomandă ca OI să fie separate de entitățile lor gazdă și reconstituite ca furnizori de servicii profesionale cu statut cvasi-independent, care să își desfășoare activitățile privind implementarea IS pe bază de plată, în cadrul contractelor de prestări servicii încheiate cu AM.

Q3 Cât de bine a sprijinit asistența tehnică managementul și implementarea IS?

Principalele concluzii:

Până în prezent, AT care este finanțată generos din IS, nu a fost utilizată intens, întrucât au fost încă disponibile ultimele fonduri de pre-aderare destinate AT. Aceste fonduri sunt pe cale de a fi epuizate și prin urmare, este de așteptat ca AT finanțată din IS în cadrul POAT și a axelor prioritare ale fiecărui PO să beneficieze de o cerere mai mare în perioada 2010-2011. Un alt motiv pentru absorbția scăzută a fondurilor destinate AT finanțate din IS îl reprezintă reticența de a cheltui pentru astfel de măsuri în condițiile actualelor constrângeri bugetare. În prezent, nu se poate preciza cu exactitate momentul îmbunătățirii situației cofinanțării astfel încât aceasta să conducă la creșterea cererii de AT finanțată din IS.

De asemenea, trebuie luat în considerare faptul că este puțin probabil ca întreaga alocare a AT să fie utilizată, deși există o nevoie clară de AT (studii, vizite de studiu, dezvoltări de procese, înfrățire instituțională, adoptarea celor mai bune practici și instruire specializată), pentru a îmbunătăți situația curentă a sistemului de management și implementare a Instrumentelor Structurale.

Absorbția lentă a AT finanțate din IS este un alt rezultat al procedurilor dificile și lente de achiziții publice. Acestea se datorează: (i) deficitului de experiență și cunoștințe temeinice necesare pentru elaborarea TR; (ii) lipsei resurselor umane și a timpului necesar pentru pregătirea acestora; (iii) dificultăților de acces la serviciile juridice și la cele de achiziții publice din cadrul ministerelor; și (iv) ingerinței personalului responsabil cu achizițiile în detalii tehnice ale TR.

Principalele recomandări:

Având în vedere actualele constrângeri asupra bugetului național, care probabil vor persista, se recomandă ACIS și AM să investigheze posibilitățile de a utiliza alocarea externă nerambursabilă destinată AT fără co-finanțare națională sau cu co-finanțare națională redusă, *inter alia* prin extinderea listei de costuri eligibile.

Se recomandă ACIS și AM să realizeze, cu participarea tuturor OI, o evaluare comună a nevoilor, pentru a identifica zonele în care AT poate fi utilizată relativ rapid și cu eficacitate maximă, acordând o atenție specială acelor operațiuni care nu au fost încă lansate sau care sunt întârziate (de

exemplu, sondaje specializate în susținerea operațiunilor planificate, studii de piață și studii ale necesarului de dezvoltare, sprijin extern pentru elaborarea *Planurilor de Acțiune 2011-2013* pentru fiecare PO, ateliere de lucru și consultări cu părțile interesate în contextul elaborării apelurilor de propuneri de proiecte, evaluări tematice și studii de caz privind exemple de bune practici).

Se recomandă ACIS și AM să evidențieze nevoia de a crește gradul de utilizare a AT în cadrul fiecărui PO, inclusiv al POAT, la momentul revizuirii *Documentelor Cadru de Implementare* și elaborării *Planurilor de Acțiune 2011-2013*.

Q4 *Au fost suficiente de adecvate măsurile de informare și publicitate luate până acum pentru a ajunge la publicul țintă?*

Principalele concluzii:

A fost derulat doar un număr limitat de campanii de comunicare, însă nu acesta este motivul principal pentru progresul lent al IS. Cauza principală al numărului redus de campanii o reprezintă ritmul lent al aprobării și contractării măsurilor de informare și publicitate. În al doilea rând, progresul lent al intervențiilor destinate informării și publicității finanțate în cadrul IS poate fi explicat prin faptul că până la data de referință, activitățile de comunicare au fost susținute în mod substanțial prin asistență Phare, fapt care a redus motivația de a folosi resursele IS.

Acest ritm scăzut de aprobare și contractare se va dovedi probabil insuficient pentru o absorbție completă a fondurilor alocate acțiunilor de informare și publicitate.

Este dificil de evaluat impactul acțiunilor de informare și publicitate la data de referință. În plus, evaluarea eficacității acestor măsuri este împiedicată de lipsa unor obiective coerente ale Planurilor de Comunicare (PC), de lipsa de consecvență între indicatorii PC, PO și DCI, de predominanța clară a indicatorilor de realizare față de cei de rezultat (exceptând indicatorii privind nivelul de conștientizare în rândul beneficiarilor potențiali), ceea ce împiedică evaluarea impactului intervențiilor de informare și publicitate, generând totodată o legătură slabă între efectele acestor măsuri și procesul de absorbție a IS.

Principalele recomandări:

Se recomandă factorilor politici, ACIS și AM să actualizeze Strategia Națională de Comunicare, precum și Planurile de Comunicare corespunzătoare, *inter alia* în baza constatărilor evaluărilor intermediare ale PO efectuate în perioada 2009-2010.

Se recomandă ACIS și AM să îmbunătățească monitorizarea rezultatelor Planurilor de Comunicare prin stabilirea de obiective realiste, clare și coerente, precum și a unui sistem cuprinzător de indicatori S.M.A.R.T., în baza unor ținte stabilite prin comparații relevante. Identificarea clară a indicatorilor utilizați pentru a monitoriza îndeplinirea fiecărui obiectiv specific va îmbunătăți substanțial modul de evaluare a rezultatelor și a îndeplinirii obiectivelor (adică eficacitatea intervențiilor de informare și publicitate).

Respectând cu strictețe principiul proporționalității (asigurând astfel doar un număr limitat de indicatori pentru a fi inclus în PO), se recomandă ACIS și AM să îmbunătățească coerența și consecvența indicatorilor stabiliți în Planurile de Comunicare precum și ale celor stabiliți în PO și DCI, în scopul de a evita multiplicarea eforturilor.

Se recomandă ACIS și AM să măsoare în mod regulat, prin intermediul sondajelor (activități promoționale) sau chestionarelor (activități de informare), impactul acțiunilor de informare și publicitate. În cazul activităților de informare, pe lângă chestionarele privind satisfacția participanților la sfârșitul cursului, ar trebui să fie urmărite informații privind, spre exemplu, numărul de participanți la instruire care depun cereri de finanțare și numărul de beneficiari care au participat la cursuri de instruire prealabilă.

Q5 *Sunt portofoliile de proiecte și procesul de selecție a proiectelor adecvate pentru a crea premise pentru obținerea eficienței și eficacității fondurilor?*

Principalele concluzii:

Criteriile de eligibilitate au mai mică importanță decât criteriile de selecție a proiectelor din punct de vedere al eficienței și eficacității. Funcția de filtrare a criteriilor de eligibilitate în ceea ce privește selecția proiectelor și structura portofoliilor de proiecte se limitează în general la conformitatea cu regulamentele și la aspectele juridice. Aceasta nu a condus, în general, la filtrarea din punct de vedere tehnic sau financiar a cererilor de finanțare.

În schimb, criteriile de selecție a proiectelor tind să pună accentul pe eficacitate și pe eficiență într-o mai mare măsură decât criteriile de eligibilitate. Acest fapt sporește șansele de a obține o gamă mai largă și mai bună de idei de proiecte în faza de selecție, deși exercită o presiune semnificativă asupra entităților responsabile cu înregistrarea, verificarea administrativă și a eligibilității și evaluarea tehnico-financiară a aplicațiilor.

În ceea ce privește eficacitatea, se pare că nu există instrumente de monitorizare pentru a ține evidența modului în care direcțiile majore ale politicilor publice, care ar trebui să influențeze și să ofere informații pentru toate nivelele de programare (CSNR, PO, Ghidurile Solicitantului), sunt deservite de procesul de selecție a proiectelor și de structura portofoliilor.

În ceea ce privește eficiența, metodele de selecție a proiectelor și structura portofoliilor de proiecte nu utilizează în general standarde recunoscute la nivel internațional pentru contracararea efectului de 'alocare inutilă' (*dead-weight* – modificarea situației beneficiarului care ar fi rezultat și în lipsa finanțării publice). Astfel, s-ar putea avea în vedere elaborarea unui proiect dedicat selecției grupului de beneficiari potențiali, prin stabilirea unor criterii de eligibilitate și selecție corespunzătoare sau prin introducerea unor plafoane minime și maxime ale finanțării nerambursabile (folosind o abordare științifică), pentru a stimula dezvoltarea, minimizând în același timp efectele de distorsionare a pieței.

Principalele recomandări:

În ceea ce privește apelurile viitoare de proiecte, se recomandă ca AM și OI să asigure criteriilor de eligibilitate un rol mai important decât cel al criteriilor de selecție a proiectelor în procesul de filtrare a cererilor de finanțare. Aceasta se poate face printr-o mai bună identificare a tipurilor de solicitanți potențiali și prin formularea unor criterii mai complexe.

De asemenea, AM și OI sunt informate că se poate realiza o mai bună direcționare a fondurilor printr-o interpretare mai exactă a obiectivelor priorităților tematice ale CSNR. *Planul de Acțiune 2011-2013* poate oferi bazele pentru o asemenea interpretare îmbunătățită.

Se recomandă ACIS, AM și OI să utilizeze într-o mai mare măsură *Documentul Cadru de Implementare* pentru a se asigura că direcțiile majore ale politicilor publice influențează și constituie baza programării intervențiilor la toate nivelurile (CSNR, PO, Ghiduri ale Solicitantului).