



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL
ROMÂNIEI



Sinteza Evaluărilor Intermediare ale PO

Raportul Principal

1. INTRODUCERE ȘI CAIET DE SARCINI

1.1 INTRODUCERE

Acest Capitol prezintă Raportul de Sinteză (RdS), îi explică scopul și metodologia și descrie modul în care este structurat. Capitolul cuprinde cinci secțiuni:

- Secțiunea 1.2 conține Contextul Raportului de Sinteză;
- Secțiunea 1.3 descrie Rapoartele de Evaluare Intermediară (EI), pe care le rezumă;
- Secțiunea 1.4 prezintă Obiectivele și Cerințele Raportului de Sinteză;
- Secțiunea 1.5 prezintă Metodologia și Programul de Lucru ale Raportului de Sinteză;
- Secțiunea 1.6 descrie rezultatele Raportului de Sinteză.

1.2 CONTEXTUL RAPORTULUI DE SINTEZĂ

1.2.1 Evaluările Intermediare ale PO

Contractul pentru realizarea de Evaluări ale Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR) și ale Programului Operațional de Asistență Tehnică (POAT) (Contractul Nr. 13/02.10.2009) a fost implementat pentru Ministerul Finanțelor Publice, Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale (ACIS) de către un consorțiu format din KPMG România, GEA Strategy & Consulting și Pluriconsult.

Contractul a prevăzut o serie de livrabile. Acestea includ Evaluarea Formativă pentru 2009 a CSNR la nivel global, Evaluarea Intermediară (EI) a Programului Operațional Asistență Tehnică (POAT), o serie de Evaluări Ad Hoc privind anumite aspecte orizontale individuale ale CSNR și prezentul Raport de Sinteză (Activitatea Contractuală 2.2).

Raportul este așadar proiectat în primul rând pentru a oferi un rezumat al Rapoartelor Finale⁷ ale Evaluărilor Intermediare pentru fiecare PO.

În conformitate cu procedurile ACIS, pregătirea Raportului de Sinteză a implicat elaborarea și agrearea Caietului de Sarcini (CdS) de către Unitatea Centrală de Evaluare (UCE) din cadrul ACIS și aprobarea acestora de către Comitetul de Coordonare a Evaluării (CCE). Ulterior, consorțiul a elaborat o Metodologie, care a fost aprobată de ACIS în urma consultărilor cu Grupul de Lucru pentru Evaluare (GLE). CdS și Metodologia sunt descrise în detaliu în Secțiunile 1.2-1.4 de mai jos. O primă versiune a CdS a fost prezentată la sfârșitul lunii iulie 2010 și s-a bazat pe cele trei Rapoarte de evaluare intermediară disponibile în acel moment. Această versiune a fost diseminată de către ACIS către AM și Comisia Europeană. O a doua versiune preliminară a RdS a fost înaintată către ACIS în noiembrie 2010 și s-a bazat pe cinci Rapoarte de Evaluare Intermediară, o Analiză Ad Hoc a Investițiilor în Infrastructură în cadrul CSNR și alte materiale relevante. De asemenea, ea a luat în calcul și comentariile primite pentru prima versiune preliminară. Raportul de față reprezintă așadar cea de-a treia versiune preliminară a RdS prezentată către ACIS. El ține cont de toate comentariile primite pentru versiunea din noiembrie 2010.

² Într-o serie de cazuri s-au folosit versiuni preliminare avansate de rapoarte.

FIGURA 1.1 LISTA RAPOARTELOR DE EVALUARE INTERMEDIARĂ A PO UTILIZATE PENTRU RAPORTUL DE SINTEZĂ			
Client	Contractant	Titlu	Data Raportului²
Autoritatea de Management a PO Regional	East West Consulting/ECO ³	Evaluare Intermediară a Programului Operațional Regional pentru perioada dintre 1 ianuarie 2007 și 30 iunie 2009	octombrie 2009
Autoritatea de Management POS CCE	GEA Strategy & Consulting/Fitzpatrick Associates/KPMG Romania	Evaluare Intermediară a Programului Operațional Sectorial: Creșterea Competitivității Economice	iulie 2010
ACIS (ca Autoritate de Management POAT)	KPMG Romania/GEA Strategy & Consulting/Pluriconsult ¹	Evaluare Intermediară a Programului Operațional de Asistență Tehnică	septembrie 2010
Autoritatea de Management POS DRU	KPMG Romania/Kantor/Eurolink	Evaluare Intermediară a Programului Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane ²	septembrie 2010 ⁴
Autoritatea de Management PO DCA	East West Consulting/NTSN	Evaluare Intermediară a Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative	octombrie 2010
ACIS/UCE	KPMG Romania/GEA Strategy & Consulting/Pluriconsult ¹	Evaluare Ad Hoc: Analiza Investițiilor în Infrastructura de Transport și Mediu	februarie 2011

¹ Parte dintr-un singur contract. ² Data de finalizare a versiunii utilizate ³ Aceasta nu este o Evaluare Intermediară completă

1.2.2 Liniile Directoare UCE pentru Rapoartele de Evaluare Intermediară a PO

Unitatea Centrală de Evaluare (UCE) a susținut Unitățile de Evaluare (UE) ale AM în proiectarea Evaluărilor lor Intermediare prin organizarea de instruirii, oferirea de comentarii privind versiunile preliminare ale Caietului de Sarcini și asigurarea de coordonare. Liniile Directoare UCE au fost emise la sfârșitul anului 2008 și au indicat două obiective pentru Evaluările Intermediare ale PO, și anume:

- de a oferi o opinie informată privind progresul curent al PO și lecțiile învățate;
- de a oferi informații pentru Raportul Strategic necesar în conformitate cu Articolul 29 din Regulamentul Consiliului CE1083/2006.⁸

Liniile Directoare au propus în special o serie de probleme și întrebări comune de evaluare, care sunt prezentate în Figura 1.2 de mai jos.

⁸ Deși termenul limită pentru Raportul Strategic trecuse, Termenii de Referință ai EI au continuat să păstreze această cerință.

FIGURA 1.2 ASPECTE ȘI ÎNTREBĂRI COMUNE DE EVALUARE**Aspectul nr. 1 Relevanța**

- 1.1 *Analiza socio-economică pentru PO se bazează pe indicatorii de până în 2004/2005.*
- 1.2 *Ce schimbări importante au avut loc până acum și care sunt cele așteptate în viitor?*
- 1.3 *Cum sunt afectate Axele Prioritare ale PO de modificările de context socio-economic produse până acum?*

Aspectul nr. 2 Coerența

- 2.1 *Este complementară implementarea de până în prezent a diferitelor Axe Prioritare?*
- 2.2 *Sunt Axele Prioritare în concordanță cu cele mai recente politici/strategii române relevante (la data de referință)?*
- 2.3 *Există suprapuneri între operațiunile din cadrul Axelor Prioritare?*
- 2.4 *Implementarea de până în prezent abordează în mod adecvat obiectivele orizontale (egalitate de șanse, dezvoltare sustenabilă)?*

Aspectul nr. 3 Eficacitatea

- 3.1 *Care este progresul efectiv al implementării la data de referință?*
- 3.2 *Care este diferența dintre progresul efectiv și cel planificat?*
- 3.3 *Va conduce progresul curent (și rata de progres) la atingerea obiectivelor Axelor Prioritare?*
- 3.4 *Care sunt factorii ce contribuie la crearea diferenței dintre performanța efectivă și cea planificată?*

Aspectul nr. 4 Eficiența

- 4.1 *Cum a afectat implementarea PO de până în prezent relevanța PO?*
- 4.2 *Sistemul de management⁹ (autoritatea de management, organismele intermediare, beneficiarii) este funcțional și operează eficient?*

Deși acest lucru nu este specificat în mod clar în Liniile Directoare, așteptarea a fost ca fiecare Evaluare Intermediară:

- (a) să acorde atenție efectelor crizei economice asupra implementării priorităților PO (această cerință este și o parte implicită a „relevanței”);
- (b) să țină cont de diferitele etape de implementare (adică, proiectele depuse, proiectele selectate, proiectele contractate și plățile către contractanți) atunci când judecă procesul de implementare și să ofere o analiză a factorilor care întârzie evoluția de la un pas la altul și cauzele pentru care anumite proiecte sunt respinse.

Deși CdS ai EI au prezentat diferențe semnificative în practică, aceștia au fost puternic influențați de aceste patru probleme și întrebări de evaluare. Așadar, liniile directoare UCE asigură un șablon pe fondul căruia se poate rezuma conținutul și acoperirea EI. Alături de rezultatele așteptate ale Caietului de Sarcini ai RdS, structura Liniilor Directoare a asigurat așadar un cadru adecvat pentru rezultatele Raportului de Sinteză. Relația dintre Liniile Directoare și conținutul individual al PO este descrisă cu mai multe detalii în Anexa 1.

⁹ “Sistem de management” înseamnă planificare, lansarea cererii de oferte, calitatea proiectelor propuse (și motivele de respingere a acestora), oportunitatea procedurilor de selecție, oportunitatea procesării cererilor de rambursare.

1.3 OBIECTIVE, CERINȚE ȘI PROGRAMUL DE LUCRU AL RAPORTULUI DE SINTEZĂ

1.3.1 Obiective și Rezultate Așteptate

Obiectivul general al RdS, așa cum îl descrie CdS, este de a contribui la îmbunătățirea capacității naționale de absorbție și la implementarea generală a Cadrelor Strategice Naționale de Referință român pentru 2007-2013.¹⁰

Așa cum este descris în Caietul de Sarcini contractuali, obiectivul specific este de a „elabora o Sinteză a rezultatelor Evaluărilor Intermediare realizate la nivel de PO.”¹¹

CdS specifică faptul că rezultatul așteptat al acestei sarcini este de a trage concluzii și a face recomandări care să abordeze următoarele patru probleme strategice:

- “(1) consecințele crizei economice asupra strategiei și a implementării acesteia;
- (2) relevanța, eficiența¹² și eficacitatea strategiilor (PO) existente. Ar trebui să fie evidențiate și cele mai bune practici și eșecurile întâlnite în explicarea asimetriei în implementare între diferitele PO și în cadrul fiecărui PO;
- (3) relevanța mecanismelor de implementare;
- (4) potențialul de majorare a impactului investițiilor, inclusiv îmbunătățirea sinergiilor și a complementarității dintre programe și priorități și evaluarea calității investițiilor.”

Aceste probleme strategice stau la baza concluziilor și recomandărilor Raportului din Capitolul 4.

1.3.2 Sursele de informații utilizate

Principala bază a Raportului de Sinteză o reprezintă, prin definiție, versiunile finale (sau avansate) ale Rapoartelor de Evaluare Intermediară pentru PO.

S-a anticipat că vor exista limitări în practică în ceea ce privește calitatea Rapoartelor ca bază de informații, din cauza mai multor factori: *indisponibilitatea rapoartelor*. În practică, pentru două PO nu au fost realizate Evaluări Intermediare, însă acest aspect a fost înlocuit parțial de o Evaluare Ad Hoc: Analiza Investițiilor în Infrastructura de Transporturi și Mediu (EAHO); rapoartele de EI au folosit diverse date de referință pentru analiza datelor, începând de la jumătatea anului 2009 și până la sfârșitul anului 2010; a se vedea Figura 1.3. Conținutul rapoartelor EI este în toate cazurile relevant pentru majoritatea temelor și sub-temelor prevăzute de Liniile Directoare UCE, însă natura și gradul de detaliere a acestora diferă; o serie de probleme ridicate de secțiunea de rezultate a CdS ai RdS depășesc oarecum obiectul Rapoartelor de Evaluare Intermediară.

¹⁰ Ministerul Finanțelor Publice, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, *Realizarea de evaluări pe parcursul implementării CSNR și POAT, Metodologia Raportului de Sinteză*, Aprilie 2010.

¹¹ Planul inițial de Evaluare a CSNR prevedea că Raportul de Sinteză va contribui la pregătirea Raportului Strategic pentru 2009 al României. Cu toate acestea, datorită cronologiei diferite a Rapoartelor Strategic și de Sinteză, acest lucru s-a dovedit imposibil în practică. Drept urmare, unele contribuții la Raportul Strategic au fost asigurate de către Consorțiu separat, ad hoc, în baza Activității Contractuale 2.2.

¹² Inclusiv eficiența sistemelor de management, financiar și de certificare.

FIGURA 1.3 PERIOADELE DE REFERINȚĂ ALE EVALUĂRIILOR INTERMEDIARE										
	2007	2008	2009				2010			
			1	2	3	4	1	2	3	4
POR										
POS CCE										
POAT										
POS DRU										
PODCA										
EAHO										1

¹ S-au folosit date de la sfârșitul lunii august/septembrie.

S-a decis utilizarea unor surse specifice de informare suplimentare, în plus față de Rapoartele de Evaluare Intermediară, pentru a gestiona diferențele de informare. Aceste surse au fost: Evaluarea Formativă a CSNR; Evaluarea Ad Hoc a Capacității Beneficiarului (Ad Hoc Nr. 1); Rapoartele Anuale de Implementare și Raportul Strategic Român pentru 2009.

1.3.3 Programarea Evaluărilor Intermediare

Evaluările Intermediare la nivel de CSNR și PO au fost planificate înainte de criză, făcând parte din Planurile Multi-anuale de Evaluare a PO aprobate. Cu toate acestea, noile provocări întâlnite au acordat Evaluărilor Intermediare o semnificație suplimentară. Ele au reprezentat o oportunitate de a examina progresul curent, dar și factorii neanticipați care îl afectau într-un mod structurat și să se constituie ca un plus de cunoștințe și experiență pentru CM, AM și OI și alte părți interesate.

Deși planul inițial nu prevedea ca Evaluările Intermediare să se desfășoare pe o perioadă atât de lungă de timp, acest lucru a oferit anumite avantaje accidentale. Ele se referă în special la faptul că acum există un volum de evaluări intermediare realizate în diferite etape ale crizei economice: la începutul ei în cazul POR, la apogeul său (discutabil) în cazul POS CCE și POAT și în perioada în care au apărut perspectivele încheierii sale în cazul POS DRU, PO DCA și EAHO. Această desincronizare are o influență și asupra evaluărilor privind implicațiile crizei din cadrul EI.

1.3.4 Formularea concluziilor și a recomandărilor

Concluziile și recomandările RdS (Capitolul 4) se bazează pe „Rezultatele Așteptate” din CdS ai Raportului de Sinteză.

Dată fiind natura Raportului de Sinteză, ar trebui subliniat faptul că, spre deosebire de Constatările și Concluziile Evaluărilor Intermediare, Concluziile și Recomandările RdS reprezintă perspectivele autorului Raportului bazate pe un studiu al Rapoartelor EI. Acestea nu au scopul de a repeta sau rezuma pur și simplu conținutul Rapoartelor de EI. Rapoartele Rezumative proprii ale acestor Rapoarte sunt prezentate și ele în Anexa 2 la acest raport.

1.4 REZULTATELE SINTEZEI

Rezultatele acestei activități sunt prezentate în Raportul de Sinteză. Acesta urmează să fie elaborat în limbile engleză și română. Raportul va avea maxim 50 de pagini de text, tabele și grafice, fără anexe. Raportul trebuie să conțină un Rezumat Executiv de 8-10 pagini, în care se

prezintă pe scurt obiectivele și aria de acoperire a evaluării și principalele concluzii și recomandări ale Raportului.

Raportul ar trebui să includă și Rapoartele Rezumative ale Evaluărilor Intermediare individuale ale PO, ca Anexă. Acest lucru este materializat prin Anexa 2.

În practică, structura utilizată pentru raport (a se vedea Cuprinsul) implică o modificare față de Metodologie, și anume includerea unei Prezentări Generale a progresului CSNR până în iunie 2010 în Capitolul 2. Acest lucru s-a realizat pentru a facilita lecturarea pentru utilizator și a-i conferi raportului o bază actualizată pentru a evidenția informațiile factice privind progresul financiar, în considerarea datelor de referință diferite folosite pentru Evaluările Intermediare individuale (a se vedea Figura 1.3 de mai sus).