

ANEXA 2 – TERMENII DE REFERINȚĂ

Viziunea Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR) este de a crea o Românie competitivă, dinamică și prosperă. Pentru aceasta, obiectivul său general este de a reduce disparitățile în ceea ce privește dezvoltarea economică și socială dintre România și celelalte state membre ale UE, prin generarea unei creșteri de 15-20% a PIB până în 2015.

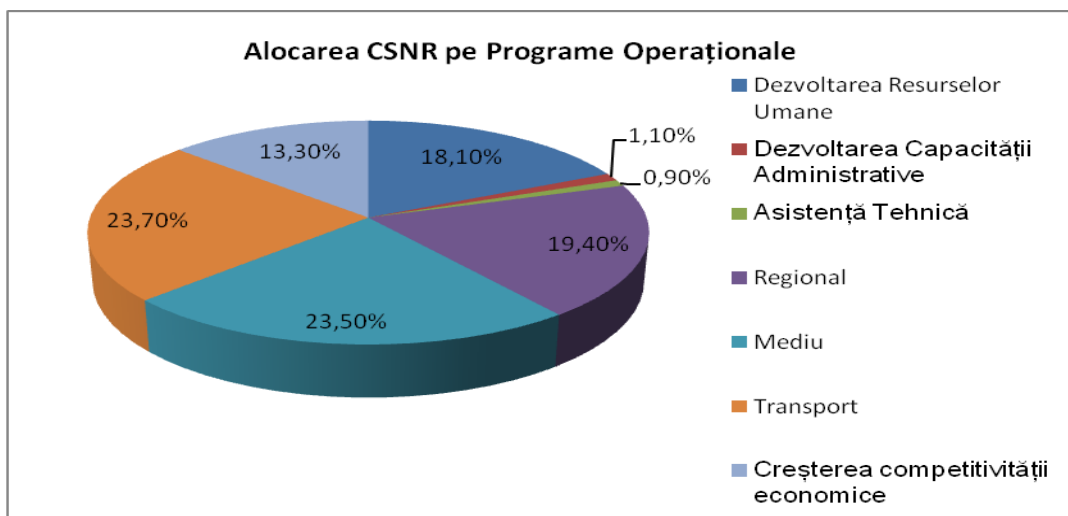
Prioritățile CSNR au fost formulate ca răspuns strategic al Guvernului la provocările economice actuale și pentru a crea la nivel național oportunitățile dorite. CSNR are ca scop cuprinderea priorităților într-o strategie consistentă care să fie potrivită pentru România, dar să fie conformă și cu strategiile Uniunii Europene, inclusiv cu Strategia de la Lisabona, și să genereze creștere economică și noi locuri de muncă.

Cooperare Europeană Teritorială care sunt co-finanțate din Instrumente Structurale Europene (Fondul European de Dezvoltare, Fondul Social European și Fondul de Coeziune).

Alocarea totală a Fondurilor Structurale și de Coeziune pentru România este de 19,668 mld EUR din care 12,661 mld EUR reprezintă Fonduri Structurale, 6,552 mld EUR Fondul European de Coeziune (din cadrul Obiectivului de Convergență), și 0,445 mld EUR sunt alocați în cadrul Obiectivului de Cooperare Teritorială Europeană (inclusiv transferuri către Instrumentele de Asistență pentru Pre-aderare – IAP, și către Instrumentul de Parteneriat și Vecinătate).

Figura 1 prezintă alocarea Fondurilor Structurale pe Programe Operaționale în cadrul Obiectivului de Convergență.

Figura 1: Alocarea CSNR pe Programe Operaționale



După cum se poate constata în Figura 1, cele mai mari PO implică investiții în infrastructura de Transport și în cea de Mediu. Acestea două împreună au mai mult de jumătate din investițiile planificate ale CSNR. Acestea reprezintă obiectul prezentei examinări orizontale ad hoc.

2. Evaluările CSNR

2.1 Structurile instituționale implicate în evaluare

Programele Operaționale din cadrul CSNR și Autoritățile de Management responsabile sunt prezentate în Tabelul 2.

Tabelul 2: Programele Operaționale în România

Programul Operațional	Autoritatea de Management
Transport	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii
Mediu	Ministerul Mediului și Pădurilor
Creșterea Competitivității Economice	Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri
Regional	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului
Dezvoltarea Resurselor Umane	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale
Dezvoltarea Capacității Administrative	Ministerul Administrației și Internelor
Asistență Tehnică	Ministerul Finanțelor Publice
Cooperare Transfrontalieră	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului

Fiecare Autoritate de Management pentru fiecare PO are o Unitate de Evaluare care coordonează elaborarea și implementarea Planului Multianual de Evaluare (PMAE) al programului. Unitatea Centrală de Evaluare (UCE) din cadrul ACIS are propriul PMAE, ce cuprinde evaluări de tip rapoarte de sinteză, evaluări strategice sau meta-evaluări care vizează aspectele orizontale ale tuturor sau ale unor Programe Operaționale.

UCE are și rol de coordonare pentru a susține întărirea capacității de evaluare în cadrul sistemului de evaluare a instrumentelor structurale. Coordonarea este realizată de Grupul de Lucru pentru Evaluare (GLE), condus de UCE și compus din membrii unităților de evaluare.

2.2 Evaluările intermediare ale PO 2009

Conform Planurilor Multianuale de Evaluare, în 2009 în cadrul obiectivului de Convergență au fost lansate evaluările intermediare ale PO, excepție făcând POS Mediu care a planificat acest exercițiu pentru o perioadă ulterioară. De obicei, Termenii de Referință (TR) au fost discutați în cadrul întâlnirilor GLE și ale Comitetele de Coordonare a Evaluării (CCE), iar elementele cheie au fost prezentate în cadrul întâlnirilor Comitetele de Monitorizare. UCE a susținut unitățile de evaluare în designul evaluării intermediare a PO prin organizarea de formări în domeniul evaluării, crearea de ghiduri și prin comentarii privind conținutul TR.

Recomandările UCE au făcut trimitere către două obiective pentru evaluarea intermediară a PO, și anume de:

- a emite o judecată informată asupra progresului PO și a lecțiilor învățate; și
- a oferi informații pentru raportarea strategică din cadrul Articolului 29 din Regulamentul Consiliului European Nr. 1083/2006.

Criteriile de evaluare propuse au fost: relevanță, consistență, eficiență, eficacitate. Pentru fiecare criteriu de evaluare au fost identificate mai multe întrebări/sub-întrebări de evaluare.

2.3 Sinteza evaluărilor intermediare

La nivelul CSNR, UCE a solicitat o serie de evaluări în Realizarea de evaluări pe parcursul implementării CSNR și a POAT²⁶. Acesta a fost contractat de către ACIS în octombrie 2009, ca urmare a unei proceduri de achiziție publică, cu consorțiului format din KPMG Romania, GEA Strategy & Consulting și Pluriconsult. Unul din rezultatele așteptate ale proiectului este realizarea unui raport de sinteză. Acest raport are scopul de a sintetiza rezultatele rapoartelor de evaluare intermediară realizate pentru fiecare PO. Rezultatul așteptat al acestui raport de sinteză, după cum este menționat în TR, este de a ajunge la concluzii și de a face recomandări în privința următoarelor aspecte strategice:

- Consecințele crizei economice și financiare asupra strategiei și a implementării CSNR;
- Relevanța, eficiența²⁶ și eficacitatea strategiilor existente ale PO. Trebuie să fie prezentate cele mai bune practici și dificultăți care pot explica asimetria implementării dintre PO și din cadrul fiecărui PO;
- Relevanța mecanismelor de implementare;
- Potențialul de îmbunătățire a impactului investițiilor, inclusiv creșterea sinergiilor și a gradului de complementaritate dintre programe și priorități și evaluarea calității investiției.

Raportul de Sinteza va fi elaborat în perioada iunie-octombrie 2010.

Datorită unor circumstanțe aflate în afara controlului UCE, două rapoarte de evaluare intermediară nu vor fi disponibile în timpul stabilit pentru realizarea Raportului de Sinteza – pentru POS Mediu din cauza decalării datei de începere, iar în cazul POS -T din cauza nemulțumirii AM în privința calității.

2.4 Examinarea orizontală a investițiilor în infrastructură

Data fiind importanța acestor PO în cadrul CSNR și a implicațiilor diferite pe care criza economică le-ar putea avea asupra acestora, ACIS cu consimțământul AM-urilor respective, a decis să solicite o examinare orizontală a acestor două PO. Aceasta va servi drept sursă de informație pentru Raportul de Sinteza în privința celor două PO. Această examinare va constitui a doua evaluare ad hoc din cadrul contractului menționat anterior.

3. Prezentare generală a Termenilor de Referință

3.1 Obiectivul general

Obiectivul general al examinării este de a analiza și a evidenția implicațiile crizei economice asupra progresului, eficienței și eficacității de implementare a celor două PO care presupun investiții în infrastructură - Transport și Mediu. Această examinare va fi o sursă importantă de informații pentru Raportul de Sinteza.

²⁶ Inclusiv eficiența sistemelor de management, financiare și de certificare

3.2 Criteriile și întrebările de evaluare

Examinarea va fi realizată pe baza a patru criterii de evaluare, cuprinse și în evaluările intermediare. Criterii și întrebările detaliate ale evaluării sunt următoarele:

Relevanța

- Analiza socio-economică care stă la baza celor două PO a fost realizată în funcție de indicatori ce reflectau situația anilor 2004-2005. Ce schimbări importante au avut loc între timp și ce schimbări ar putea apărea în viitor?
- Cum afectează aceste schimbări fiecare PO și axele lor prioritare, mai ales în ceea ce privește relevanța pentru nevoile de investiții ale României? Este această relevanță sporită sau diminuată și dacă da, în ce mod?

Consistența

- Este implementarea Axelor Prioritare din cadrul PO complementară?
- Sunt PO și Axele Prioritare coerente cu strategii/politici și programe de investiții recente majore la nivel național și internațional, inclusiv strategiile de combatere a crizei economice?
- Există suprapuneri în implementarea priorităților sau a operațiunilor din cadrul fiecărui PO sau între acestea și alte investiții în cele două sectoare?

Eficacitate

- Care este stadiul implementării?²⁷ Care este diferența dintre progresul actual și cel planificat? Având în vedere abordările actuale, care sunt șansele ca PO să își atingă țintele?
- Progresul înregistrat până acum și rata progresului vor asigura atingerea obiectivelor PO și a Axelor Prioritare?
- Care sunt factorii externi și interni ce contribuie la diferența dintre performanța actuală și cea planificată? La ce nivel se află acești factori: decizional, de management sau la nivel de implementare? Care este natura și anvergura obstacolelor specifice: capacitatea de creare a politicilor, structura organismelor de implementare, lipsa prioritizării investițiilor, relațiile în interiorul și dintre structuri, lipsa personalului, lipsa abilităților resurselor umane implicate sau alte obstacole evidente?
- Cum a afectat criza economică progresul implementării, negativ sau pozitiv? Care sunt efectele specifice implicate, ex. dificultăți bugetare, lipsa personalului? Situația este similară sau diferită pentru cele două PO și Axele Prioritare?

Eficiența

- Este sistemul de management²⁸ (AM, OI, beneficiarii) funcțional și operează într-un mod eficient?
- Cum a afectat criza economică eficiența, de ex. a afectat resursele? Costurile? Oferta de servicii?

²⁷ Data finală va fi propusă în metodologie.

²⁸ Sistem de management înseamnă planificare, lansarea acțiunii, calitatea aplicațiilor progresului (și motive pentru respingere), durata procedurilor de selecție, durata contractării, durata aplicațiilor de procesare pentru rambursare.

3.3 Utilizatorii

Utilizatorii raportului Examinării Orizontale vor fi ACIS, autorii Raportului de Sinteză, Autoritățile de Management, Organismele Intermediare, Comisia Europeană, beneficiarii, membrii Comitetelor de Monitorizare ale celor două PO, precum și alți factori interesați.

3.4 Rezultate așteptate

Rezultatele așteptate ale examinării vor fi concluzii și recomandări în privința celor două PO ce se vor adresa celor patru aspecte strategice din Raportul de Sinteză, după cum a fost stabilit în secțiunea 2.3:

- Consecințele crizei economice și financiare asupra strategiei și a implementării CSNR;
- Relevanța, eficiența²⁹ și eficacitatea strategiilor existente ale PO. Trebuie să fie prezentate cele mai bune practici și dificultăți care pot explica asimetria implementării dintre PO și din cadrul fiecărui PO;
- Relevanța mecanismelor de implementare;
- Potențialul de îmbunătățire a impactului investițiilor, inclusiv creșterea sinergiilor și a gradului de complementaritate dintre programe și priorități și evaluarea calității investiției.

Este recunoscut faptul că rezultatele acestei examinări vor reflecta natura sa limitată.

4. Metodologie

1) Realizarea metodologiei

Bazându-se pe acești TR, echipa de evaluare va dezvolta o metodologie succintă care va include:

- structura raportului;
- lista surselor de informații care vor fi consultate;
- planul de lucru detaliat.

2) Seminar de lansare (kick-off seminar)

În cadrul unui seminar de lansare, CCE, cele două AM-uri (AM POS-T și AM POS Mediu) și DG Regio vor fi invitate să propună sugestii pentru metodologia examinării. Echipa de evaluatori va răspunde, fie în cadrul întâlnirii sau în scris, la toate comentariile primite și va revizui metodologia. Metodologia finală trebuie să fie aprobată de către UCE.

3) Elaborarea Raportului

Realizarea raportului examinării va fi bazată pe metodologia aprobată. Metodologia va include colectarea de date secundare (analiza documentelor) și de date primare (interviuri și workshopuri sectoriale).

Se anticipează că metodologia va include analiza datelor privind indicatorii de performanță de la AM-uri, OI-uri și din alte surse, revizuirea altor documentații relevante inclusiv Rapoartele de Progres, Rapoartele Anuale de Implementare, Minuttele întâlnirilor Comitetului de Monitorizare, evaluările relevante inclusiv Raportul de evaluarea intermediară a CSNR. Va include și interviuri semi-structurate cu AM-uri, OI-uri și beneficiari pentru a permite o abordare calitativă.

²⁹ Inclusiv eficiența sistemelor de management, financiare și de certificare.

ACIS înțelege că această examinare nu este echivalentul unei evaluări intermediare complete a celor două PO implicate. În timp ce TR indică examinării să adreseze întrebări similare evaluării intermediare, profunzimea cu care acestea pot fi adresate va reflecta în mod inevitabil natura mai limitată a programului de lucru al examinării.

Prima versiune a raportului va fi transmisă CCE și factorilor cheie pentru comentarii. CCE va realiza verificarea calității versiunii finale a raportului.

4) Seminar de prezentare

Rezultatele examinării vor fi prezentate de către echipa de evaluare în cadrul unei întâlniri, la fel ca și în cadrul Comitetului Național de Coordonare pentru Instrumente Structurale, dacă va fi cazul.

5. Resurse

Resursele rămase disponibile în cadrul Componentei 2.3 Evaluări Ad Hoc vor fi utilizate pentru această examinare. Astfel, vor fi utilizate 30 de zile pentru experți cheie și 120 de zile pentru experți non-cheie. O repartizare a utilizării resurselor experților non-cheie va fi oferită în metodologia propusă de consorțiu.

6. Rezultate

Rezultatul examinării va fi o Versiune Inițială și una Finală a Raportului redactat în română și engleză. Raportul va avea maxim 50 de pagini de text, tabele și grafice, fără anexe.

Raportul Final va trebui să conțină un Rezumat (Sumar executiv) al Raportului de maxim 8-10 pagini care va cuprinde scopul și obiectivele examinării precum și concluziile și recomandările principale.

Raportul va respecta următoarele criterii de control al calității:

<i>Criteriu</i>	<i>Interpretare</i>
Relevanță	Răspunde raportul nevoilor de informare având în vedere modul în care acestea sunt prezentate în ToR?
Design corespunzător	Este designul evaluării adecvat pentru obținerea rezultatelor necesare pentru a răspunde la întrebări?
Date credibile	Sunt datele colectate adecvate pentru utilizarea lor? A fost testată credibilitatea lor?
Analiză solidă	Sunt datele analizate sistematic pentru a răspunde la întrebări și a satisface celelalte nevoi de informații într-un mod valid?
Rezultate credibile	Rezultatele decurg logic și sunt justificate de analiza datelor/informațiilor iar interpretările se bazează pe criterii prestabilite?
Concluzii valide	Sunt concluziile obiective și se bazează în totalitate pe rezultate?
Recomandări utile	Sunt identificate acele aspecte care au nevoie de îmbunătățiri în concordanță cu concluziile? Recomandările propuse sunt realiste și imparțiale?
Claritate	Este raportul bine structurat, echilibrat și scris într-un mod ușor de înțeles?

Controlul final al calității va fi realizat de CCE. Pentru această evaluare CCE va include reprezentanți ai AM POST și AM POS Mediu.

7. Planificare

Examinarea va fi realizată în perioada iulie-octombrie 2010. Colectarea datelor secundare (analiza documentelor) se va face în septembrie 2010, iar colectarea datelor primare (de teren) în octombrie 2010. Aceasta din urmă va facilita disponibilitatea versiunii inițiale a Raportului de Sinteză în avans pentru consultări.

Versiunea Inițială a Raportului examinării, bazată numai pe date secundare, va fi realizată până pe 11 octombrie 2010. Această versiune va fi revizuită pe baza datelor primare colectate prin intermediul interviurilor și a seminariilor tematice, în intervalul 11 – 22 octombrie 2010. Raportul va fi transmis la UCE pe 29 octombrie 2010.

Aceste termene trebuie respectate întrucât sunt critice și pentru finalizarea Raportului de Sinteză. Propunerea de Metodologie va cuprinde un plan de lucru detaliat.