

1 Scopul evaluării și abordării metodologice

În acest capitol, vom prezenta obiectivul evaluării și întrebările de evaluare ale acesteia, metodologia utilizată de consultant pentru a răspunde întrebărilor de evaluare. În plus, vom identifica principalele probleme din cadrul metodologiei utilizate, care trebuie să fie luate în considerare pentru interpretarea rezultatelor.

1.1 Evaluarea

Obiectivul evaluării capacității de absorbție a Programului Operațional Asistență Tehnică (POAT) este:

de a îmbunătăți calitatea, eficacitatea și coerența asistenței prin furnizarea unei analize riguroase a potențialului de absorbție a POAT, precum și a riscului neutilizării fondurilor alocate programului, prin evaluarea pericolului dezangajării automate a fondurilor în anii următori și prin realizarea unor propuneri de opțiuni adecvate de realocare a posibilelor fonduri neutilizate în cadrul programului sau către alte programe

Mai exact, scopul este, după cum urmează:

- ✓ cuantificarea riscului de ne-absorbție a fondurilor alocate pentru AP2 și AP3, în condițiile în care se menține situația actuală;
- ✓ detectarea și contribuția la reducerea blocajelor în implementarea AP2 și AP3;
- ✓ explorarea potențialului de creștere a cererii pentru AP2 și AP3;
- ✓ investigarea opțiunilor de transferare a fondurilor de la AP2 și AP3;
- ✓ estimarea valorii alocărilor anuale potențiale pentru AP1, până în anul 2013, având în vedere potențialul de absorbție adițională al acestei axe, în scopul evitării dezangajării automate a fondurilor POAT;
- ✓ determinarea posibilității de a introduce noi costuri eligibile/ noi activități eligibile / noi aplicanți eligibili etc. pentru AP1 și pentru propunerea de intervenții adiționale pentru a fi incluse în program;
- ✓ evaluarea necesității de realocare în cadrul POAT și spre alte programe și stabilirea sumelor ce trebuie transferate.

În Termenii de Referință acest lucru a fost specificat față de următoarele întrebări de evaluare:

Întrebări de evaluare

Q1. *Până la sfârșitul perioadei de programare, vor fi utilizate în totalitate alocările pentru AP2 și AP3, în situația în care nu sunt adoptate măsuri suplimentare (de exemplu, noi costuri eligibile/ noi activități/ noi aplicanți/ noi grupuri țintă etc)?*

Q2. *În ce măsură și în ce mod capacitatea redusă a beneficiarilor afectează planificarea și gestionarea proiectelor finanțate din AP2 și AP3? Care sunt sarcinile/ responsabilitățile beneficiarului care pot fi externalizate?*

Q3. Există schimbări referitoare la costuri eligibile/ activități/ aplicanți/ grupuri țintă etc care pot fi introduse, ce ar putea asigura creșterea cererii/ absorbției de fonduri din AP2 și AP3?³ Dacă da, vor schimba acestea în mod semnificativ probabilitatea utilizării depline a alocațiilor financiare pentru AP2 și AP3 până la sfârșitul perioadei de programare?

Q4. Care este potențialul de cheltuire a fondurilor din AP1 în anii următori, având în vedere evitarea dezangajării automate pentru POAT?

Q5. Există noi costuri eligibile/ activități/ aplicanți/ grupuri țintă etc care ar putea fi adăugate la cele deja eligibile astfel încât să se asigure creșterea absorbției pentru AP1?

Q6. Care sunt opțiunile de realocare a fondurilor neutilizate (în cadrul PO sau către alte PO) și care ar fi efectele asupra țărilor indicatorilor și a obiectivelor generale și specifice ale programului?

1.2 Metodologia de evaluare

Pentru această evaluare, am folosit următoarele metodologii:

1. **Cercetarea de birou:** analiza documentelor (pentru o imagine completă a documentelor studiate: consultați lista literaturii, inclusiv o imagine de ansamblu a literaturii care a fost folosită pentru fiecare întrebare de evaluare).

2. Interviu și focus-grupuri

Scopul interviurilor și a focus-grupurilor a fost obținerea unor informații suplimentare care nu au putut fi obținute pe baza analizei documentare din surse oficiale. Interviurile au servit în special la obținerea unei vizualizări mai bune privind posibilele nevoi suplimentare și posibilitatea de a genera noi idei de proiecte. O listă a persoanelor intervievate poate fi găsită în Anexele 9-11.

În faza incipientă au fost intervievate 19 persoane ceea ce a ajutat echipa proiectului să obțină o imagine de ansamblu mai bună a stării actuale și a posibilităților de creștere a capacității de absorbție a POAT.

Pentru analiza gradului de încărcare cu sarcini, au fost organizate interviuri suplimentare (consultați Anexa 2 - analiza gradului de încărcare cu sarcini). În scopul colectării de informații cu privire la posibilele nevoi suplimentare care ar putea duce la noi proiecte în portofoliul de proiecte, și pentru a testa relevanța ideilor de proiect din străinătate pentru România, au fost organizate interviuri cu beneficiarii existenți ai POAT și cu alți potențiali beneficiari.

Au fost organizate două focus grupuri:

- ✓ Primul cu responsabili de axele de AT ale altor Programe Operaționale, în data de 10 mai 2012
- ✓ Al doilea cu actori cheie ai POAT în data de 11 mai 2012.

Obiectivul focus-grupurilor a fost acela de a discuta fezabilitatea, riscurile, posibilele bugete, orizontul de timp și acțiunile necesare pentru implementarea ideilor (de proiecte) sugerate, în vederea confirmării sau ajustării constatărilor echipei și pentru a asigura pe cât posibil realismul și

³ Evaluarea trebuie realizată în cadrul limitelor stabilite prin obiectivele POAT, astfel încât să fie evitată extinderea eligibilității în mod artificial.

fezabilitatea soluțiilor. Rezultatele focus-grupurilor au furnizat constatări importante pentru prognoza scenariilor de realocare.

3. Analiza gradului de încărcare cu sarcini și ingineria de proces

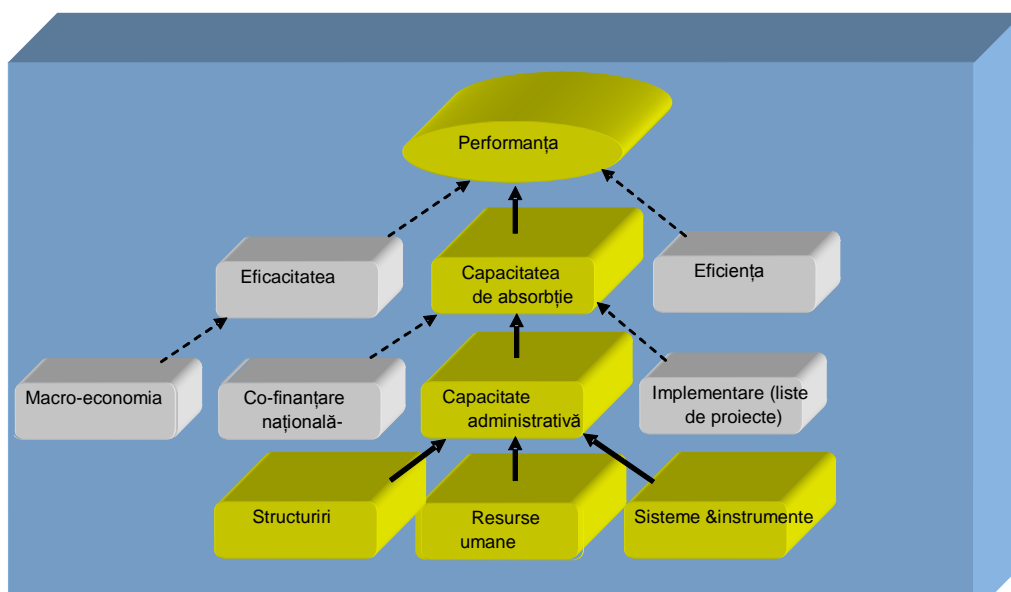
O analiză a gradului de încărcare cu sarcini a fost realizată pentru Serviciul Coordonare SMIS și pentru Compartimentului de Informare, principalii beneficiari ai AP2 și, respectiv, AP 3. Analiza se bazează pe următoarele surse/ metode:

- ✓ *Cercetarea documentară/ analiza de birou* care a permis identificarea fluxului de sarcini și a funcțiilor așa cum sunt stabilite în documente
- ✓ *Chestionare* care au vizat personalul Compartimentului de Informare și a Serviciului Coordonare SMIS și au pus accent pe gradul de încărcare cu sarcini, sarcinile avute, timp
- Interviuri* cu cele 2 servicii (a se vedea Anexa 7C)

Pentru colectarea și prelucrarea datelor, au fost elaborate instrumente ale cărui design va permite colectarea într-un mod structurat a datelor relevante, ceea ce va permite prelucrarea și formularea concluziilor.

Analiza a fost efectuată pe baza informațiilor furnizate cu privire la structuri, resurse umane, sisteme și instrumente, care reprezintă cei trei factori principali ai capacității de absorbție (a se vedea imaginea de mai jos).

Figura 1: Imagine de ansamblu asupra elementelor care influențează capacitatea de absorbție



Sursa: Ecorys, bazată pe criteriile utilizate în studiul "Indicatorii cheie pentru gestionarea eficientă a Fondurilor Structurale în țările candidate" (NEI, 2002), pag. 3 și 4

4. Previzionare financiară

Pentru prognozarea ratei de absorbție, am folosit instrumentul modificat de previzionare financiară LOTHAR (LOTHAR+). Ca un prim pas, modelul a fost modificat în funcție de nevoile clientului. În al doilea rând, am colectat toate datele relevante din SMIS și documentele aferente portofoliului de proiecte.

LOTHAR+ se bazează pe sistemul LOTHAR dezvoltat în parteneriat între autoritățile bulgare și CE. Programul LOTHAR original este:

- ✓ Bazat pe Excel – în principiu un fișier Excel, complex cu un număr de legături între celule și foi, care permite vizualizarea diferitelor variabile;
- ✓ Utilizat pentru elaborarea previziunilor financiare pentru absorbția fondurilor Structurale și de Coeziune pentru PO bulgare;
- ✓ Folosit, de asemenea, pentru monitorizarea proceselor principale - contractare, plăți, verificare și certificare.

La fel ca în cazul programului Lothar, Lothar + se bazează pe Excel. Cu toate acestea, programul LOTHAR original nu include elemente Visual Basic for Applications (VBA). VBA este o implementare a limbajului de programare Microsoft Visual Basic 6 în Excel, care permite construirea unor funcții de utilizator definite și a proceselor de automatizare. Astfel Lothar + vizează depășirea problemei programului Lothar privind previziunile neautomatizate.

În plus, LOTHAR+ este mult mai interactiv. El permite utilizatorilor să vadă starea actuală și să dezvolte diferite scenarii, prin schimbarea parametrilor modelului. Instrumentul permite, de asemenea, vizualizarea diferiților parametri, aleși de utilizator.

Proгноza se face pe baza următorului text:

- ✓ Scenariul fără modificări, pe baza proiectelor deja contractate în prezent (activitate obișnuită)
- ✓ Scenarii bazate pe includerea de proiecte suplimentare – incluse în portofoliul curent de proiecte (din data de 9 mai 2012 și în urma discuțiilor cu părțile interesate din cadrul focus grupurilor)
- ✓ Scenarii bazate pe schimbarea diferiților parametri (durate și rapoarte)

Informații detaliate despre LOTHAR+ sunt incluse în Anexa 1A.

Pentru analizele diferitelor scenarii, au fost luate în considerare rezultatele experiențelor din alte țări (proiecte considerate bune practici), relevanța lor pentru România și alte idei de proiecte testate în timpul interviurilor și focus grupurilor.

În tabelul de mai jos este prezentat un rezumat al metodologiei și modul în care acesta se referă la întrebările de evaluare.

Tabelul 3: Sinteza metodologiei utilizate pentru fiecare întrebare de evaluare și Axă prioritară pentru care este relevantă întrebarea

| Întrebarea de evaluare (inclusiv etapele la care se face referire) | Metodologia folosită | AP1 | AP2 | AP3 |
|--|--|-----|-----|-----|
| Q1. Până la sfârșitul perioadei de programare, vor fi utilizate în totalitate alocările pentru AP2 și AP3, în situația în care nu sunt adoptate măsuri suplimentare (de exemplu, noi costuri eligibile/ noi activități/ noi aplicanți/ noi grupuri țintă etc)? | - cercetare documentară - interviuri - previzionare financiară (Lothar+) | | ✓ | ✓ |
| Q2. În ce măsură și în ce mod capacitatea redusă a beneficiarilor afectează planificarea și gestionarea proiectelor finanțate din AP2 și AP3? Care sunt sarcinile/ responsabilitățile beneficiarului care pot fi externalizate? | - cercetare documentară - interviuri - analiza gradului de încărcare cu sarcini - ingineria de proces | | ✓ | ✓ |

| | | | | |
|--|---|---|-----|-----|
| | - focus grup | | | |
| Q3. Există schimbări referitoare la costuri eligibile/ activități/ aplicații/ grupuri țintă etc care pot fi introduse, ce ar putea asigura creșterea cererii/ absorbției de fonduri din AP2 și AP3? ⁴ Dacă da, vor schimba acestea în mod semnificativ probabilitatea utilizării depline a alocărilor financiare pentru AP2 și AP3 până la sfârșitul perioadei de programare? | - cercetare documentară privind experiența din Bulgaria, Polonia, și Spania - interviuri - instrumente de previzionare financiară (Lothar+) - dezvoltarea de scenarii - focus grupuri | | ✓ | ✓ |
| Q4. Care este potențialul de cheltuire a fondurilor din AP1 în anii următori, având în vedere evitarea dezangajării automate pentru POAT? | - cercetare documentară - interviuri - previzionare financiară (Lothar+) | ✓ | (✓) | (✓) |
| Q5. Există noi costuri eligibile/ activități/ aplicații/ grupuri țintă etc care ar putea fi adăugate la cele deja eligibile astfel încât să se asigure creșterea absorbției pentru AP1? | - cercetare documentară privind experiența din Bulgaria, Polonia, și Spania - interviuri - instrumente de previzionare financiară (Lothar+) - dezvoltarea de scenarii - focus grupuri | ✓ | | |
| Q6. Care sunt opțiunile de realocare a fondurilor neutilizate (în cadrul PO sau către alte PO) și care ar fi efectele asupra țăintelor indicatorilor și a obiectivelor generale și specifice ale programului? | - propuneri de realocare | ✓ | ✓ | ✓ |

1.3 Limitările metodologiei

Următoarele avantaje ale LOTHAR au fost principalele motive pentru care acest sistem a fost ales ca punct de plecare pentru dezvoltarea de previziuni în cadrul proiectului:

- Oferă informații privind nivelul de operațiuni;
- Combină informații cuprinzătoare cu privire la alocări, plăți, contractare, verificare, certificare, precum și evaluarea proiectelor;
- Facilitează analiza seriilor de timp;
- Permite o prognoză cu proiectele disponibile;
- Arată în mod clar riscul de dezangajare;
- Este relativ ușor de utilizat.

Totuși, LOTHAR are și anumite dezavantaje, care au fost luate în considerare:

- LOTHAR este utilizat preponderent ca un sistem de monitorizare, și mai puțin ca un instrument de prognoză;
- LOTHAR nu semnalează în mod automat riscurile potențialelor dezangajări. Utilizatorul ar trebui să fie în măsură să „interpreteze” modelul;

⁴ Evaluarea trebuie realizată în cadrul limitelor stabilite prin obiectivele POAT, astfel încât să fie evitată extinderea eligibilității în mod artificial.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- LOTHAR nu oferă în mod automat previziuni financiare – experții oferă previziuni și le introduc în sistem.

Având în vedere avantajele și dezavantajele LOTHAR, echipa proiectului a dezvoltat un nou model de prognoză denumit LOTHAR+ care se bazează pe principiile și practicile LOTHAR, dar are o putere de prognozare mult mai mare.

Obiectivul LOTHAR este monitorizarea implementării regulilor N+3/2 conform POAT astfel încât să poată fi adoptate acțiuni corective, în cazul în care există un pericol de dezangajare. Astfel, obiectivul și elementele LOTHAR sunt foarte asemănătoare cu obiectivele acestui proiect, motivul pentru care modelul a fost ales ca punct de plecare pentru dezvoltarea unui instrument de prognoză.

LOTHAR+ are drept scop să sprijine analiza dezangajării automate și procesul de a propune opțiuni pentru realocare în baza previziunilor financiare. Acest model permite utilizatorilor să facă scenarii alternative, bazate pe valori diferite pentru:

- ✓ Cota contribuției UE;
- ✓ Cursul de schimb al leului față de euro;
- ✓ Diferite scheme de autorizare pentru fiecare DMI, atât în ceea ce privește perioada, cât și valoarea autorizării;
- ✓ Durata dintre prima aprobare a proiectului și finalizarea acestuia;
- ✓ Diferite scheme de plată pentru fiecare DMI, atât în ceea ce privește perioada, cât și valoarea plăților;
- ✓ Diferite scheme de certificare pentru fiecare DMI, atât în ceea ce privește perioada, cât și valoarea certificării;
- ✓ Transferul alocărilor pentru un anumit an de la un DMI la altul;
- ✓ Includerea de proiecte suplimentare în portofoliu.

Ultima variabilă trebuie tratată cu atenție atunci când se propun scenarii "de încredere" pentru creșterea ratei de absorbție a POAT", deoarece:

- ✓ Dimensiunea bugetelor este posibil să fie ajustată de la faza de propunere de proiect inclusă în portofoliul de proiecte până la faza de proiect contractat.
- ✓ Lipsa capacității anumitor beneficiari POAT ar putea afecta buna dezvoltare și/sau implementare a proiectelor.
- ✓ Riscul întâzierilor din procesul de achiziții publice ar duce la o absorbție mai scăzută sau întârziată.

Dacă luăm în considerare noile idei de proiecte, așa cum s-au discutat în ambele focus-grupuri, alte riscuri pot afecta, de asemenea, scenariile alternative:

- ✓ Ideile de proiecte nu sunt preluate din cauza lipsei capacității de la nivelul beneficiarilor. Acest risc poate fi redus parțial prin adoptarea unor măsuri de monitorizare de către Serviciul de Strategii al DAT (AM POAT) și prin externalizarea sarcinilor de pregătire proiecte și de gestionare a implementării acestora.
- ✓ Estimările bugetare din faza incipientă până la contractarea proiectului ar putea fi mult mai mari sau mai mici decât cele prevăzute în această etapă.
- ✓ O perioadă lungă de pregătire pentru proiecte noi, ar putea conduce la întârzierea depunerii de proiecte, fiind astfel prea târziu pentru a le putea implementa complet în curentă perioada de programare.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Pentru raportul de analiză a capacității beneficiarilor AP2 și AP3, trebuie reținut că estimarea realizată de către personal, în chestionarele completate, a timpului necesar pentru îndeplinirea sarcinilor a permis identificarea posibilului volum de muncă suplimentar pentru personalul care preia atât responsabilitățile beneficiarilor POAT, cât și celelalte sarcini legate de ACIS (Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale).

În consecință, estimarea de către respondenți, a timpului de răspuns reprezintă estimările medii lunare, atât pentru timpul total de lucru, cât și pentru sarcini, și au fost făcute luându-se în considerare următoarele limitări:

- ✓ estimarea retroactivă bazată pe memoria personalului în lipsa unor date detaliate privind timpul de lucru. O estimare corectă ar fi putut fi făcută în baza înregistrărilor privind timpul de lucru realizate de personal pentru toate activitățile desfășurate pe o anumită perioadă de timp, ceea ce nu s-a făcut pe durata acestui proiect;
- ✓ sarcinile legate de POAT și alte sarcini ACIS alocate personalului, în procente diferite atât între angajați, cât și între beneficiari. În timp ce pentru SC SMIS sarcinile aferente POAT reprezintă cea mai mare parte din timpul lor de lucru (în medie peste 85%), pentru personalul Compartimentului de Informare, conform ROF, fișelor de post și chestionarelor, responsabilitățile beneficiarilor AP3 acoperă mai puțin de 35% din sarcinile și timpul mediu de lucru;
- ✓ variația volumului de muncă de-a lungul timpului, în funcție de ciclul de proiect și/ sau de periodicitatea anumitor sarcini, de suprapunerile între sarcinile POAT și alte sarcini ACIS regulate (care nu au legătură cu POAT), perioade de vârf generate de termenele limită pentru ambele categorii de activități, toate conducând la un volum de muncă și procente de timp inegale dedicate rolului de beneficiar POAT.