



GUVERNUL ROMÂNIEI

**MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI
AUTORITATEA DE MANAGEMENT PENTRU
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL
BIROUL EVALUARE PROGRAM**

**PLANUL de EVALUARE pentru ANUL 2011
al
PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL
2007 - 2013**

București
Octombrie 2010

Regio
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL

Inițiativă locală. Dezvoltare regională.

LISTA ABREVIERILOR

ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
ADR	Agenție de Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de Management
AP	Axă Prioritară
BEP	Biroul Evaluare Program
CCP	Comitet de Coordonare al Proiectului
CDR	Consiliul pentru Dezvoltare Regională
CM	Comitet de Monitorizare
CME POR	Comitet de Management al Evaluării Programului Operațional Regional
CRESC	Comitetul Regional de Evaluare Strategică și Corelare
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
DMI	Domeniu Major de Intervenție
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
MDRT	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
OI	Organism Intermediar
PA	Plan de Acțiune
PAE	Plan Anual de Evaluare
PME	Plan Multianual de Evaluare
POR	Program Operațional Regional
TVA	Taxa pe Valoare Adăugată
UCE	Unitatea Centrală de Evaluare
UE	Uniunea Europeană

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR.....	2
CUPRINS	3
I. INTRODUCERE.....	4
II. ACTIVITĂȚILE DE EVALUARE ÎN ANUL 2011.....	5
1. LISTA ORIENTATIVĂ A EVALUĂRILOR	5
2. SFERA DE CUPRINDERE ȘI ÎNTREBĂRILE EVALUĂRII	6
2.1 <i>Evaluarea intermediară a Programului Operațional Regional 2007-2013.....</i>	<i>6</i>
2.2 <i>Evaluarea funcționării principiului orizontal al parteneriatului în implementarea Programului Operațional Regional 2007-2013</i>	<i>12</i>
3. REZULTATELE EVALUĂRII.....	15
4. CALENDARUL DE IMPLEMENTARE.....	15
5. EVALUARE EXTERNĂ	18
6. RESURSE FINANCIARE	18
III. MANAGEMENTUL PLANULUI ANUAL DE EVALUARE.....	18
1. STRUCTURI DE MANAGEMENT	18
IV. IMPLEMENTAREA ȘI DISEMINAREA REZULTATELOR	20
1. MONITORIZAREA IMPLEMENTĂRII RECOMANDĂRILOR.....	20
2. DISEMINAREA REZULTATELOR	20

I. INTRODUCERE

Programul Operațional Regional (POR) este finanțat în perioada 2007- 2013 din bugetul de stat și bugetele locale, precum și din surse private, fiind co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)¹. Contribuția financiară a Uniunii Europene poate ajunge până la 85% din totalul cheltuielilor publice naționale.

POR implementează elemente importante ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională a Cadrului Strategic Național de Referință 2007-2013, **principalul obiectiv al POR constituind dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor țării** prin valorificarea potențialului regional și local de dezvoltare, concentrarea asupra polilor urbani de creștere, îmbunătățirea infrastructurii de transport regionale și locale, îmbunătățirea infrastructurii sociale, sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local, precum și prin dezvoltarea durabilă și promovarea turismului, în scopul transformării acestor regiuni, și în special a celor rămase în urmă, în zone mai atractive pentru investiții, turism și locuit. Acest obiectiv se va realiza printr-o alocare diferențiată a fondurilor pe regiuni de dezvoltare, în funcție de gradul de dezvoltare al acestora - măsurat prin Produsul Intern Brut pe locuitor ajustat cu densitatea populației - și printr-o strânsă corelare cu acțiunile realizate prin celelalte Programe Operaționale.

Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (MDRT) în calitate de **Autoritate de Management (AM)** a **POR** deține întreaga responsabilitate pentru managementul și implementarea POR, în conformitate cu prevederile Regulamentelor Uniunii Europene (UE) și principiile unei gestionări financiare solide. Una dintre principalele atribuții ale AM POR, în conformitate cu articolul 60 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006², constă în realizarea evaluării Programului Operațional Regional în conformitate cu articolele 47-49 ale aceluiași regulament.

Evaluarea continuă a POR pe parcursul perioadei de programare 2007 – 2013 este un proces care constă într-o serie de activități de evaluare prezentate în **Planul Multianual de Evaluare POR 2007 – 2013**, aprobat de Comitetul de Monitorizare a POR (CM POR) în cadrul reuniunii din 22 aprilie 2008, cu modificările ulterioare³.

Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006 care stă la baza programării și implementării Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune în perioada 2007-2013, introduce în premieră conceptul de „plan de evaluare”, art. 48(1). Deși elaborarea unui asemenea plan nu este obligatorie, existența sa reprezintă un exemplu de bună practică în managementul evaluării.

Planul Multianual de Evaluare (PME) reprezintă un instrument pentru managementul și monitorizarea implementării POR, care oferă cadrul general al evaluării continue a programului. Planul Multianual de Evaluare a POR este corelat cu Planul de Evaluare a Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR) gestionat de Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) prin Unitatea Centrală de Evaluare. PME conține strategia

¹ Programul Operațional Regional 2007 – 2013 al României a fost aprobat prin Decizia Comisiei Europene (2007)3470/2007 din 12 iulie 2007.

² Regulamentului Consiliului nr. 1083 din 11 iulie 2006 de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999.

³ http://www.inforegio.ro/index.php?page=PUBLICATIONS_REPORTS

de evaluare a POR pentru întreaga perioadă de programare, având un caracter provizoriu și putând fi revizuit atunci când este cazul.

Implementarea PME se realizează prin Planurile Anuale de Evaluare (PAE) a POR, elaborate anual de Biroul Evaluare Program din cadrul AM POR și supuse aprobării Comitetului de Monitorizare POR. Fiecare PAE detaliază evaluările prevăzute în PME pentru un anumit an, asigurând, în același timp, corelarea cu planul de evaluare al Unității Centrale de Evaluare din cadrul ACIS.

Prezentul Plan Anual de Evaluare a POR se referă la evaluările programului care se vor realiza în cursul anului 2011. Conform prevederilor Planului Multianual de Evaluare, în anul 2011 se vor efectua două studii de evaluare: primul studiu reprezintă o nouă evaluare intermediară a POR 2007-2013 în scopul sprijinirii procesului de management al programului prin analizarea problemelor apărute în timpul implementării, și propunerea de soluții specifice pentru îmbunătățirea funcționării sistemului; al doilea studiu se referă la aplicarea principiului parteneriatului în implementarea POR.

II. ACTIVITĂȚILE DE EVALUARE ÎN ANUL 2011

1. Lista orientativă a evaluărilor

Stabilirea tematicii evaluării a avut în vedere calendarul implementării POR și necesitatea actualizării evaluării intermediare a programului în vederea fundamentării și aplicării unor eventuale măsuri de ajustare a acestuia. Totodată, se va analiza modul de aplicare a principiilor orizontale privind egalitatea de șanse și a principiului parteneriatului.

Titlul studiilor de evaluare:

1.1 „Actualizarea evaluării intermediare a Programului Operațional Regional 2007-2013”

Evaluarea intermediară a POR are un dublu caracter, operațional și strategic.

1.2 „Evaluarea funcționării principiului orizontal al parteneriatului în implementarea Programului Operațional Regional 2007-2013”

Este o evaluare operațională, tematică, prin care se urmărește aplicarea principiului orizontal al parteneriatului.

În situația în care monitorizarea POR evidențiază o abatere de la obiectivele programului stabilite inițial sau există cerințe specifice de raportare într-un anumit domeniu, se pot efectua evaluări ad-hoc care nu sunt cuprinse în acest plan. Acestea se pot adresa unor chestiuni legate de implementarea sau managementul unei Axe prioritare sau al unui Domeniu Major de Intervenție, sau pot fi “tematice”.

2. Sfera de cuprindere și întrebările evaluării

2.1 Actualizarea evaluării intermediare a Programului Operațional Regional 2007-2013

2.1.1 Justificarea proiectului

Prima evaluare intermediară a POR 2007-2013 a avut loc în cursul anului 2009 și a analizat evoluția programului de la 1 ianuarie 2007 la 30 iunie 2009, iar raportul de evaluare a fost finalizat în luna octombrie 2009. Această nouă evaluare intermediară va avea loc⁴ într-un moment important în ciclul de viață al programului, marcat prin următoarele aspecte:

- Programul se va afla în cel de-al cincilea an de implementare, depășind jumătate din perioada de implementare; este necesară actualizarea informațiilor din evaluarea anterioară care să fundamenteze deciziile cu privire la îmbunătățirea managementului și implementării programului, cu scopul de a asigura impactul acestuia.
- Performanțele slabe în ceea ce privește cheltuirea fondurilor de către beneficiarii finanțării, care pot duce în final la o rată scăzută de absorbție;
- Necesitatea aprofundării analizei efectelor crizei economico-financiare asupra beneficiarilor și implementării programului în general;
- Evidențierea rezultatelor obținute, a intervențiilor/operațiunilor care asigură impactul programului, în vederea identificării unor proiecte de succes ca exemple de bună practică și/sau cu caracter inovator.
- Evaluarea se va realiza chiar înainte de începerea pregătirii următoarei perioade de programare a fondurilor structurale, post 2013, și va oferi informații privind rezultatele obținute, care vor putea fi folosite la conceperea politicii și programelor viitoare.

2.1.2 Sfera de cuprindere

Această evaluare intermediară este o evaluare strategică și operațională a performanțelor înregistrate în managementul și implementarea POR 2007-2013.

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.

Evaluarea va acoperi toate axele prioritare ale programului, precum și întregul sistem de gestionare, implementare și monitorizare, analizând evoluția POR până la o dată care va fi stabilită în funcție de perioada de implementare a activităților proiectului de evaluare. Evaluarea va face recomandări în scopul sprijinirii Autorității de Management în realizarea obiectivelor POR 2007-2013.

⁴ Se prevede ca evaluarea intermediară să se desfășoare începând din a doua jumătate a anului 2011 și să se finalizeze în anul 2012.

Obiectivele specifice ale evaluării intermediare a POR 2007-2013 sunt:

- Examinarea măsurii în care strategia POR (axe prioritare, obiective, etc.) este în continuare relevantă și coerentă în contextul modificărilor socio-economice;
- Identificarea și analiza factorilor externi și interni care au o influență asupra performanțelor în implementarea programului/atingerea obiectivelor;
- Evaluarea eficienței sistemului de management și implementare a POR;
- Evaluarea eficienței și impactului economic și social al programului și, pe această bază, evaluarea alocării resurselor financiare pe axe prioritare și domenii majore de intervenție;
- Analiza măsurii în care sistemele de management și implementare ale POR, precum și intervențiile sprijinite în cadrul Axelor Prioritare și a Domeniilor Majore de Intervenție specifice au urmărit și au contribuit la punerea în aplicare a principiului egalității de șanse, conform articolului 16 al regulamentului CE 1083/2006;
- Identificarea și analizarea unor proiecte de succes pentru a fi prezentate ca exemple de bună practică;
- Formularea unor recomandări pentru facilitarea absorbției fondurilor și realizarea obiectivelor programului, precum și pentru o mai bună programare în perioada post 2013.

Dimensiunea financiară a domeniului de evaluat: suma totală alocată POR 2007 – 2013 din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), pe ani, este prezentată în tabelul următor:

Ani	Fonduri Structurale (FEDR) (1)	Fondul de Coeziune (2)	Total (Euro) (3) = (1)+(2)
2007	330.168.339	-	330.168.339
2008	404.126.047	-	404.126.047
2009	441.135.485	-	441.135.485
2010	523.721.833	-	523.721.833
2011	556.767.943	-	556.767.943
2012	663.832.914	-	663.832.914
2013	806.269.201	-	806.269.201
Total General 2007-2013	3.726.021.762	-	3.726.021.762

Contribuția FEDR la finanțarea Programului Operațional Regional poate fi de maxim 85% din totalul cheltuielilor eligibile, co-finanțarea publică națională este de 15%.

Suma totală a alocării financiare prin FEDR, contribuția națională și rata de co-finanțare, pe axe prioritare, în euro, este prezentată în tabelul următor:

Axă de prioritate	Finanțarea Comunitară (FEDR) (a)	Contribuția publică națională (b) = (c) + (d)	Total finanțare (e) = (a)+(b)	Rata de co-finanțare (f) = (a)/(e)*100 (%)	Pentru informare	
					Contribuția BEI	Alte finanțări
1. Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor - poli urbane de creștere	1.117.806.529	273.365.256	1.391.171.785	80.35	0	0
2. Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport	758.355.021	118.355.985	876.711.006	86.50	0	0
3. Îmbunătățirea infrastructurii sociale	558.903.260	98.629.992	657.533.252	85.00	0	0
4. Sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local	633.423.700	76.471.117	709.894.817	89.23	0	85.751.729
5. Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului	558.903.264	57.862.924	616.766.188	90.62	0	99.005.720
6. Asistență tehnică	98.629.988	32.876.662	131.506.650	75.00	0	0
Total	3.726.021.762	657.561.936	4.383.583.698	85.00	0	184.757.449

Evaluarea intermediară a POR 2007-2013 va reprezenta un instrument de management pentru factorii de decizie, pentru toți actorii implicați în gestionarea și implementarea programului, precum și pentru partenerii implicați în elaborarea strategiei naționale de dezvoltare regională. Astfel, această evaluare se adresează următoarelor categorii de **grupuri țintă**:

- personalul de decizie și de execuție din cadrul AM POR;
- personalul de decizie și de execuție din cadrul Organismelor Intermediare (OI) ale POR (din cadrul celor 8 Agenții de Dezvoltare Regională-ADR, precum și OI pentru Turism din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului);
- membrii Comitetului de Monitorizare a POR;
- membrii Comitetului Regional de Evaluare Strategică și Corelare (CRESC);
- categoriilor de beneficiari eligibili în cadrul AP și DMI specifice, conform prevederilor POR, DCI⁵ și a Ghidurilor solicitantului, inclusiv asociații de consultanți în domeniu.

Sfera de cuprindere teritorială, respectiv zona geografică acoperită de această evaluare este reprezentată de întregul teritoriu al României, care include toate cele opt regiuni de dezvoltare.

Durata activităților: proiectul va avea o perioadă de executare de circa 11 luni, socotite de la data începerii activităților.

2.1.3 Întrebările pentru evaluarea intermediară a POR

Prima evaluare intermediară a POR, care s-a desfășurat în cursul anului 2009, a pus accentul în special pe aspectele privind relevanța strategiei și managementul implementării programului, deoarece acesta se afla într-o fază incipientă de implementare și era firesc să se concentreze pe îmbunătățirea sistemelor de implementare pentru a îmbunătăți performanța programului. Analiza eficacității, eficienței și impactului a avut de suferit din cauza unui început mai lent sau chiar întârziat a unor axe prioritare, motiv pentru care la momentul evaluării erau puține output-uri realizate și nu existau încă raportate rezultate. Tot în perioada

⁵ Documentul Cadru de Implementare a Programului Operațional Regional 2007-2013, [http://www.inforegio.ro/user/file/DCI_2008\(1\).doc](http://www.inforegio.ro/user/file/DCI_2008(1).doc)

evaluării a fost revizuit sistemul de indicatori al programului, astfel că nici sistemul de monitorizare nu putea oferi date complete și de încredere.

Pornind de la concluziile evaluării intermediare anterioare, această nouă evaluare intermediară trebuie să se concentreze pe aspectele care pot aduce cea mai mare valoare adăugată. În contextul experienței evaluărilor anterioare, chiar dacă această nouă analiză a programului va urmări în continuare relevanța și consistența asistenței, componentele prezentei evaluări intermediare vor pune accentul pe eficacitatea intervențiilor (realizarea output-urilor și a rezultatelor), precum și pe elemente referitoare la eficiența și impactul potențial/realizat al acțiunilor finanțate în perioada de programare evaluată.

Pe baza analizei vor fi trase concluziile privind managementul și implementarea programului și vor fi identificate măsurile corective care pot fi luate pentru creșterea performanțelor acestuia. De asemenea, acest studiu de evaluare va identifica exemple de bună practică.

Analizele efectuate în cadrul prezentei evaluări se vor realiza pe două niveluri: la nivel de axă și domeniu major de intervenție pentru a identifica problemele specifice și măsurile corective corespunzătoare fiecărui DMI, ca prim nivel și pe regiuni de dezvoltare pentru a evidenția și remedia diferențele de absorbție la nivel regional și pentru a adopta măsuri corective în funcție de specificitățile regionale, al doilea nivel.

În scopul realizării obiectivelor studiului de evaluare intermediară a Programului Operațional Regional 2007-2013, evaluatorul trebuie să răspundă detaliat și clar la următoarele întrebări ale evaluării:

1. *Cum au fost implementate recomandările evaluărilor anterioare?*

- Se vor analiza evoluțiile față de ultima evaluare intermediară realizată în anul 2009 și față de evaluarea implementării priorităților și proiectelor adresate mediului de afaceri (2010-2011), concentrându-se asupra aspectelor propuse de evaluator pentru a fi modificate sau îmbunătățite.

2. **(Relevanță)** *În ce măsură prioritățile și obiectivele definite în strategia POR își păstrează relevanța în contextul modificărilor socio-economice intervenite față de ultima evaluare intermediară (reevaluarea relevanței)?*

- Analiza menținerii valabilității strategiei POR, prin examinarea modificărilor socio-economice care au avut loc în România în perioada evaluată și a efectelor acestora, *în special a celor determinate de criza economică și financiară*;
- Analiza relevanței obiectivelor, axelor prioritare și domeniilor majore de intervenție, definite în cadrul POR 2007-2013, în contextul socio-economic actual; măsura în care acestea corespund nevoilor reale identificate și dacă trebuie schimbate;
- Examinarea coerenței/echilibrului între politica stabilită/obiectivul general și activitățile co-finanțate, output-urile și rezultatele stabilite;
- Corelarea sau complementaritatea între activitățile programului, sau cu alte programe operaționale;
- Analiza factorilor interni și externi care au influențat implementarea programului și realizarea țintelor stabilite, inclusiv a celor financiare.

3. **(Eficacitate)** *Progresul înregistrat în implementarea POR, respectiv output-urile și rezultatele obținute la nivelul programului conduc la realizarea obiectivelor strategice, specifice și operaționale ale acestuia?*

- În ce măsură obiectivele proiectelor co-finanțate au fost realizate sau sunt pe cale de a se realiza;
 - Pe baza informațiilor furnizate de sistemul de monitorizare, atât cele tehnice cât și financiare, se vor analiza gradul de realizare a țințelor programului și performanța financiară;
 - Analiza output-urilor și rezultatelor obținute în cadrul fiecărei axe prioritare și domeniu major de intervenție, în scopul de a stabili dacă indicatorii prevăzuți prin POR vor fi realizați (nivelul actual al indicatorilor și perspectivele de realizare a acestora în scopul atingerii obiectivelor strategice și specifice ale POR);
 - În ce măsură intervențiile co-finanțate reprezintă cele mai potrivite mijloace pentru producerea efectelor așteptate și pentru realizarea obiectivelor; care sunt efectele produse sau dacă vor fi obținute efectele așteptate;
 - Care sunt motivele/factorii care pot influența realizarea sau nu a obiectivelor; se vor analiza atât factorii interni cât și cei externi;
 - Identificarea și prezentarea unui set de măsuri și acțiuni practice care să poată fi imediat implementate, menite să crească eficacitatea programului.
4. **(Eficiența programului)** *Care este eficiența și impactul socio-economic al programului și potențialul de a realiza obiectivele strategice?*
- Se va analiza eficiența pe baza rezultatelor obținute și cheltuielilor efectuate – pe fiecare axă prioritară, DMI și activitate/operațiuni specifice; pe această bază și corelat cu analizele privind efectele obținute/realizate se va evalua alocarea financiară, atât prin prisma operațiunilor finanțate cât și prin prisma capacității reale de absorbție;
 - Impactul cu privire la indicatorii de bază (core indicators) și de program, pentru realizarea obiectivelor specifice și a obiectivului strategic;
 - Impactul programului asupra capacității de elaborare a politicilor de dezvoltare la nivel regional/local și asupra practicilor/metodelor de implementare a acestora;
 - Impactul programului în ceea ce privește coeziunea economică, socială și teritorială, respectiv prevenirea adâncirii disparităților regionale;
 - Sunt efectele și impactul sustenabile pe termen lung? Vor continua și după ce nu va mai exista finanțarea publică?
 - Analiza va avea în vedere și influența factorilor externi și va propune măsuri pentru evaluarea lor corectă și controlul efectelor acestora;
 - Există acțiuni de succes care au avut un efect și impact semnificativ (identificarea și analiza unor studii de caz)?
5. **(Eficiența managementului)** *Este adecvat sistemul de management al implementării POR pentru procesul de selecție, contractare și monitorizare a proiectelor?*
- Este programul gestionat și implementat în mod eficient și în contextul prevederilor regulamentelor care-l guvernează?
 - Analiza clarității alocării responsabilităților de management și implementare;
 - Analiza mecanismelor de control, etc.
 - Analiza transparenței și eficacității procesului, de la momentul depunerii cererilor de finanțare, semnarea contractului de finanțare și implementarea proiectelor, efectuată la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare și axă prioritară/domeniu major de intervenție, inclusiv:
 - analiza măsurii în care sistemul și durata de evaluare și selecție a proiectelor ar putea influența realizarea obiectivelor strategice ale programului, potențiale schimbări/ajustări ale sistemului de implementare;

- analiza modului în care s-au aplicat criteriile de selecție și a principalelor cauze de respingere a proiectelor;
- Utilizarea asistenței tehnice în asigurarea managementului programului;
- Analiza eficacității și impactului sistemului de informare și publicitate a POR;
- Analiza coordonării programului realizate de AM;
- Efectuarea unei analize prin care să fie identificați și explicați factorii interni și externi repetitivi care au influențat performanțele de gestionare și implementare a programului, la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare / OI și în cadrul fiecărui domeniu major de intervenție, inclusiv a celor referitori la capacitatea administrativă la nivel regional și central;
- Analiza la nivelul fiecărui OI și al AM a eficienței funcționării sistemului de colectare a datelor/monitorizare a proiectelor și a modului în care acesta furnizează informațiile necesare monitorizării realizării indicatorilor la nivel de program și cele necesare evaluării.
- Există entități care necesită mai multe/puține resurse, față de cele alocate?
- Analiza eficienței circuitului financiar, inclusiv a situației financiare curente și previzionate pentru a vedea în ce măsură Autoritatea de Management poate să îndeplinească regula „n+3” și „n+2”.

6. *Cum este abordat în cadrul Axelor Prioritare și al Domeniilor Majore de Intervenție specifice, principiul egalității de șanse?*

În cadrul acestei întrebări, evaluatorul va analiza, pe domenii de activitate și comparativ între regiuni, cel puțin următoarele aspecte :

- măsura în care intervenția prin fonduri în cadrul Axelor Prioritare/Domeniilor Majore de Intervenție a urmărit (programare) și implementat, și/sau a condus la îmbunătățirea aplicării și/sau aplicarea efectivă a principiului egalității de șanse;
- abordarea principiului în etapa de selecție și implementare a proiectelor;
- care sunt indicatorii utilizați pentru monitorizarea la nivel regional⁶ și central⁷ a aplicării principiului egalității de șanse; sunt date disponibile și care este stadiul de îndeplinire a indicatorilor specifici;
- impactul implementării principiului egalității de șanse asupra numărului de locuri de muncă create și/sau menținute și care sunt ocupate de femei (locuri de muncă nou create și/sau menținute ca efect al intervenției prin fonduri), de persoane cu dizabilități, precum și de alte grupuri dezavantajate pe piața muncii (inclusiv minoritatea roma).
- Identificarea și prezentarea unor exemple de bune practici.

Pe baza analizelor realizate pentru a răspunde la fiecare întrebare a evaluării, Evaluatorul va prezenta concluziile privind relevanța, eficacitatea, eficiența și impactul implementării programului și va formula recomandări Autorității de Management POR.

Pe tot parcursul derulării proiectului, Evaluatorul va întreprinde acțiuni menite să asigure transferul de expertiză personalului biroului de evaluare din cadrul AM POR.

⁶ Inclusiv la nivelul beneficiarilor de finanțări în cadrul Axelor Prioritare și ale Domeniilor Majore de Intervenție specifice.

⁷ La nivelul Autorității de Management pentru POR.

2.2 Evaluarea funcționării principiului orizontal al parteneriatului în implementarea Programului Operațional Regional 2007-2013

2.2.1 Justificarea proiectului

Principiul parteneriatului constituie o caracteristică principală a politicii de coeziune, care implică participarea și colaborarea unui număr mare de actori în diferite etape ale ciclului de implementare a instrumentelor structurale. Se pot diferenția două axe principale de aplicare a principiului parteneriatului, una verticală (parteneriatul dintre Comisia Europeană și autoritățile naționale, regionale și locale ale statului membru) și alta orizontală (parteneriate între principalii actori implicați în gestionarea și implementarea politicii/programului pe diferite niveluri, sau tematice, specifice unor axe prioritare și domenii majore de intervenție).

Cele două axe se împletesc pentru realizarea obiectivelor strategice de dezvoltare comune, ale politicii de coeziune europene, ale statului membru, ale regiunilor și ale actorilor guvernamentali, economici și sociali și altor parteneri ne-guvernamentali de la diferite niveluri.

Programarea 2007- 2013 aduce noi valențe principiului parteneriatului, atribuindu-i un rol extins față de perioadele anterioare prin includerea organismelor reprezentând societatea civilă, partenerii de mediu, organizații non-guvernamentale, precum și organisme responsabile pentru promovarea egalității între bărbați și femei. Regulamentul nr. 1083/2006 prevede cooperarea partenerilor la *“pregătirea, implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor operaționale”*⁸, statului membru revenindu-i obligația de a implica, în diferitele faze ale programului, și după caz, partenerii relevanți și în mod special regiunile.

Regulamentele fondurilor structurale și de coeziune nu prevăd modul în care se aplică principiul parteneriatului, acesta rămânând la latitudinea statului membru, în funcție de tradițiile și practicile naționale, regionale și locale.

În perioada februarie-aprilie 2010, Biroul Evaluare Program (BEP) a realizat o evaluare ad-hoc a aplicării principiului parteneriatului în implementarea POR care s-a axat în principal pe analiza parteneriatului în cadrul CM POR, a parteneriatului dintre AM și OI POR și a parteneriatelor constituite în cadrul axei prioritare 1 a POR pentru elaborarea și implementarea planurilor de dezvoltare integrate. Deoarece a fost un exercițiu intern al BEP (având ca scop și crearea capacității interne de evaluare) și a dispus de resurse limitate, evaluarea ad-hoc nu a aprofundat o serie de aspecte cu privire la funcționarea CM POR sau a altor tipuri de parteneriate constituite pentru implementarea proiectelor din cadrul altor axe prioritare.

Evaluarea operațională, tematică a funcționării principiului parteneriatului își propune să analizeze aplicarea principiului în procesul de implementare și monitorizare a POR 2007-2013 și să se concentreze pe funcționarea parteneriatului la nivelul programului (CM POR) și la nivelul proiectelor, conform cerințelor programului.

⁸ Articolul 11, alin. 2 din Regulamentul (CE) nr. 1.083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a prevederilor generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.260/1999, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L nr. 210 din 31 iulie 2006.

2.2.2 Sfera de cuprindere a evaluării

Obiectivul general al acestei evaluări este de a asigura aplicarea principiului parteneriatului pentru absorbția eficientă a fondurilor europene destinate POR în perioada de programare 2007-2013.

Obiectivul specific este de a furniza AM și OI POR, precum și membrilor Comitetului de Monitorizare (CM), o imagine asupra calității și relevanței parteneriatelor formal constituite pentru monitorizarea și implementarea POR conform cerințelor regulamentare și ale documentelor strategice ale programului.

La nivelul Programului Operațional Regional 2007-2013, aplicarea principiului parteneriatului în implementarea programului se regăsește preponderent la nivelul structurilor și sistemelor formale și/sau instituționale de consultare, coordonare și luare a unor decizii, așa cum sunt acestea prevăzute la art.11 din Regulamentul (CE) Nr.1.083/2006 și cadrul legislativ național incident.

Rolul acestora se plasează în principal la nivelul a **două tipuri de structuri parteneriale**, respectiv unul în zona funcțiilor stabilite prin Regulament pentru **Comitetul de Monitorizare a POR (CM POR)**, iar celălalt, la nivelul unor **asocieri parteneriale “tematice”**, stabilite conform unor prevederi specifice ale programului, ale Documentului Cadru de Implementare și Ghidurilor Solicitanților. Dacă CM POR reflectă cu preponderență implementarea pe verticală a principiului parteneriatului, parteneriatele tematice reflectă implementarea pe orizontală a acestui principiu, respectiv parteneriatul între principalii actori implicați în gestionarea și implementarea programului la nivel regional și care au un rol în identificarea și elaborarea unor planuri de dezvoltare integrate și a unor pachete de proiecte eligibile, (spre exemplu cele din cadrul Axei Prioritare 1), în depunerea lor pentru finanțare și, ulterior, implementarea proiectelor aprobate.

Pe aceste două paliere de investigație, grupurile parteneriale de interes sunt constituite din membrii **CM POR, AM POR, OI POR, Coordonatorii Polilor de Creștere și responsabilitii Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară (ADI), precum și alți parteneri implicați în implementarea proiectelor în conformitate cu cerințele documentelor de implementare.**

Studiul va identifica și analiza **punctele tari și punctele slabe** ale procesului partenerial în contextul implementării Programului Operațional Regional, precum și **principalele dificultăți și cauze care influențează constituirea și funcționarea** acestora, la nivelul celor două paliere de interes.

Grupurile țintă ale evaluării:

Evaluarea funcționării parteneriatelor în procesul de implementare a POR 2007-2013 se adresează următoarelor categorii de grupuri țintă:

- personalul de decizie și execuție din cadrul AM POR ;
- personalul de decizie și execuție din cadrul ADR/OI POR;
- membrii Consiliilor pentru Dezvoltare Regională (CDR) și CRESC⁹;
- membrii CM POR;

⁹ CRESC – Comitet Regional de Evaluare Strategică și Corelare

- Responsabilii Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară;
- Coordonatorii poliilor de creștere;
- Beneficiari și alți parteneri implicați în implementarea proiectelor.

Sfera de cuprindere teritorială, respectiv zona geografică acoperită de această evaluare este reprezentată de întregul teritoriu al României, care include toate cele opt regiuni de dezvoltare.

Durata activităților: proiectul va avea o perioadă de executare de 6 luni, socotite de la data începerii activităților.

2.2.3 Întrebările pentru evaluarea funcționării principiului orizontal al parteneriatului în implementarea POR 2007-2013

1. Cum sunt implicați partenerii în etapele de implementare și monitorizare a programului?

Această întrebare se referă la primul palier de interes. Pornind de la faptul că un parteneriat bine dezvoltat înseamnă includerea tuturor intereselor relevante, care au un cuvânt de spus în toate etapele de implementare a programului, evaluatorul va analiza:

- cum sunt reprezentați partenerii în CM POR și în alte organizații implicate și cum funcționează efectiv parteneriatul în cadrul acestor organisme;
- cum au influențat partenerii derularea programului în sensul asigurării realizării obiectivelor strategice și a impactului?
- ce măsuri au fost luate pentru o mai bună implicare a partenerilor (training, informare, etc.), pentru creșterea capacității partenerilor și asigurării unei contribuții efective la implementarea programului?
- evaluarea va identifica punctele tari și punctele slabe ale funcționării parteneriatelor în implementarea și monitorizarea programului;
- cum este gestionată de AM relația cu partenerii și ce s-a întreprins pentru facilitarea acesteia (există o persoană responsabilă în cadrul AM pentru relația cu partenerii, sau o/un platformă/forum adițional de discuție și informare).

2. Care este contribuția parteneriatului la eficiența proiectelor?

Sfera aplicării principiului parteneriatului conform Regulamentului 1083/2006 nu include parteneriatele la nivel de proiect, dar experiența aplicării fondurilor structurale demonstrează beneficiile pe care le aduce aplicarea acestui principiu și la acest nivel. Întrebarea se referă cu precădere la parteneriatele tematice, orizontale realizate pentru implementarea planurilor/proiectelor, dar și la continuitatea acestora după terminarea implementării și asigurarea sustenabilității parteneriatelor și a proiectelor. Acoperă al doilea palier de interes.

Evaluatorul va analiza:

- ce măsuri au fost luate de AM și OI POR pentru stimularea și facilitarea creării parteneriatelor, inclusiv măsuri de dezvoltare a capacității instituționale și administrative specifice a actorilor implicați la nivel regional și local de a lucra în parteneriat;
- care sunt constrângerile și care sunt factorii care facilitează implicarea partenerilor în proiecte, precum și cei care influențează menținerea interesului și implicării acestora pe tot parcursul implementării proiectelor;

- care este contribuția partenerilor în elaborarea și implementarea proiectelor și în ce măsură au contribuit la sporirea eficienței acestora;
- în cazul proiectelor realizate în parteneriat și care au fost finalizate se va analiza continuitatea parteneriatului.

3. Identificarea și prezentarea unor studii de caz

În cadrul acestei întrebări a evaluării, se va face o analiză a capacității de identificare, promovare și dezvoltare a unor proiecte regionale în parteneriat și vor fi selectate și prezentate studii de caz referitoare la implementarea proiectelor în parteneriat.

3. Rezultatele evaluării

Fiecare dintre cele două studii de evaluare prevăzute a se efectua în cursul anului 2011, se vor finaliza printr-un **Raport de Evaluare**. Fiecare Raport va fi fundamentat pe analize detaliate și relevante, care vor furniza Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional informații utile, propuneri pentru ajustări de natură tehnică și financiară asupra AP/DMI analizate în cadrul evaluării intermediare, precum și opinii privind abordarea strategică a viitoarei perioade de programare post 2013.

Fiecare Raport de Evaluare, trebuie să includă un Rezumat care să pună în evidență aspectele cheie ale evaluării, principalele puncte analitice, precum și un set de concluzii și recomandări rezultate în urma procesului de evaluare.

Evaluatorul va identifica și propune și un set minim de acțiuni necesare transpunerii în practică a recomandărilor Raportului de Evaluare. De asemenea, pentru fiecare dintre studiile de evaluare efectuate se vor elabora și scurte prezentări destinate publicului larg.

Biroul Evaluare Program (BEP) va efectua analiza calității Rapoartelor de Evaluare elaborate în cadrul evaluărilor prevăzute în PAE 2011 și le va supune avizării Comitetului de Management pentru Evaluarea POR (CME POR).

Concluziile și recomandările Raportului de evaluare vor fi prezentate în cadrul reuniunilor Comitetului de Monitorizare POR (CM POR).

4. Calendarul de implementare

Ciclul de implementare PAE începe cu identificarea principalelor aspecte care trebuie analizate în procesul de evaluare și elaborarea specificațiilor tehnice necesare contractării studiilor de evaluare și se încheie cu implementarea recomandărilor Raportului de Evaluare prin măsurile cuprinse în Planul de Acțiune (PA), pentru fiecare studiu de evaluare în parte.

Lecțiile învățate vor putea fi folosite în managementul și implementarea POR în restul perioadei de programare 2007-2013, precum și în perioadele de programare următoare.

Calendarul orientativ și principalele etape ale ciclului de implementare al PAE sunt prezentate în tabelul următor.

Calendarul orientativ și principalele etape ale ciclului de implementare ale PAE 2011

Activități	2010			2011												2012						2013															
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3							
Aprobarea PAE 2011 de CMPOR		▲																																			
1. Studiul „Evaluarea intermediară a Programului Operațional Regional 2007-2013”																																					
Elaborare specificații tehnice				▲																																	
Analiza și avizare specificații tehnice de către CME				▲																																	
Licitarea și contractarea studiului de evaluare							▲																														
Desfășurarea studiului de evaluare																																					
Raportul Final de Evaluare																																					
– Prezentare în CM POR*																																					
Elaborarea PA																																					
Analiza și avizarea PA de către CME																																					
Diseminarea rezultatelor																																					
Monitorizarea și raportarea implementării PA																																					

Activități	2010			2011												2012												2013										
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3								
2. Studiul „Evaluarea funcționării principiului orizontal al parteneriatului în implementarea POR 2007-2013”																																						
Elaborare specificații tehnice				▲																																		
Analiza și avizare specificații tehnice de către CME				▲																																		
Licitarea și contractarea studiului de evaluare							▲																															
Desfășurarea studiului de evaluare																																						
– Raportul Final de Evaluare															▲																							
– Prezentare în CM POR*																																						
Elaborarea PA																																						
Analiza și avizarea PA de către CME																																						
Diseminarea rezultatelor																																						
Monitorizarea și raportarea implementării PA																																						

* în funcție de cea mai apropiată dată de organizare a CM POR

5. Evaluare externă

Pentru asigurarea transparenței și imparțialității rezultatelor evaluării, studiile de evaluare care se vor efectua în cursul anului 2011 vor fi realizate de evaluatori externi, contractați printr-o procedură de achiziții publice, în conformitate cu legislația în vigoare.

6. Resurse financiare

6.1. Bugetul estimat pentru cele două studii de evaluare este de **4.960.000** lei, respectiv **4.000.000** lei cheltuieli eligibile și TVA în valoare de **960.000** lei (24%).

Contribuția FEDR este de 75% din cheltuielile eligibile: 3.000.000 lei

Contribuția publică națională este de 25% din cheltuielile eligibile: 1.000.000 lei

În funcție de activitățile care vor fi prevăzute în caietul de sarcini, elaborat pentru lansarea contractării evaluatorului extern prin procedura de achiziție publică, bugetul estimat al proiectelor poate suferi modificări.

III. MANAGEMENTUL PLANULUI ANUAL DE EVALUARE

1. Structuri de management

Structurile implicate în coordonarea și managementul implementării Planului de Evaluare pentru Anul 2011 sunt:

Biroul Evaluare Program (BEP) din cadrul Direcției Generale Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional

Are responsabilitatea realizării, implementării și monitorizării, precum și a managementului Planului de Evaluare pentru Anul 2011, astfel:

Elaborarea Planului Anual de Evaluare (PAE)

- Elaborează PAE pe care îl supune avizării CME și apoi aprobării CM POR;
- După aprobarea PAE, BEP asigură implementarea și monitorizarea acestuia.

Contractarea evaluatorului extern

- Elaborează specificațiile tehnice pe care le supune avizării CME;
- După semnarea contractului de realizare a studiului de evaluare, asigură managementul acestuia.

Managementul contractului de evaluare

- Monitorizează și supervizează activitățile desfășurate pe parcursul procesului de evaluare;
- Asigură legătura dintre evaluator și Autoritatea de Management, Organismele intermediare, și facilitează de asemenea nivelul optim de acces între actorii cheie implicați în procesul de evaluare și evaluatori;
- Realizează analiza calității Raportului de Evaluare pe care o supune avizării CME POR;
- Asigură prezentarea rezultatelor evaluării în cadrul CM POR.

După terminarea contractului, BEP are atribuții referitoare la *diseminarea rezultatelor*, *elaborarea Planului de acțiune* și *monitorizarea implementării* acestuia.

Comitetul de Management pentru Evaluarea Programului Operațional Regional

CME - POR se constituie în principal pentru a monitoriza și superviza planificarea și implementarea activităților referitoare la evaluarea pe parcursul perioadei de programare a POR, precum și pentru a superviza activitatea evaluatorilor și a aviza calitatea Rapoartelor de Evaluare.

CME - POR este prezidat de șeful Autorității de Management și este compus din: membrii BEP (șeful BEP și alți membri în funcție de fiecare proiect de evaluare în parte), directorii și șefii altor structuri din cadrul AM POR, reprezentanți ai mediului academic. Unitatea Centrală de Evaluare poate participa la întâlnirile CME-POR în calitate de observator.

În ceea ce privește PAE, CME - POR are următoarele atribuții:

- Avizează Planul Anual de Evaluare al POR, supraveghează modul de implementare al acestuia;
- Avizează specificațiile tehnice pentru evaluările ce vor fi lansate¹⁰;
- Supervizează activitatea evaluatorului și analizează rapoartele de evaluare înaintate de acesta;
- Avizează calitatea Raportului de Evaluare elaborat de evaluator.

Comitetul de Coordonare al Proiectului

În funcție de specificul fiecărei evaluări se va constitui un Comitet de Coordonare a Proiectului (CCP), în principal responsabil cu analiza și monitorizarea progreselor în atingerea obiectivelor proiectului de evaluare. CCP analizează și face comentarii asupra versiunilor de lucru și finală ale Raportului de Evaluare. CCP analizează și aprobă Raportul preliminar, raportul de activitate la șase luni, dacă este cazul și Raportul final de activitate al evaluatorului.

Componenta acestuia este formată din membrii Comitetului de Management pentru Evaluarea POR, reprezentanți ai Organismelor Intermediare POR, reprezentanți ai Unității Centrale de Evaluare din cadrul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) precum și alții, în funcție de necesități.

Lucrările reuniunilor CCP sunt conduse de șeful Autorității de Management pentru POR sau de un locțiitor desemnat de către acesta. Secretariatul Comitetului este asigurat de ofițerul de proiect desemnat din cadrul BEP pentru fiecare proiect de evaluare în parte.

¹⁰ La avizarea specificațiilor tehnice pentru contractarea studiilor de evaluare nu vor participa reprezentanții mediului academic pentru evitarea unui potențial conflict de interese.

Comitetul de Monitorizare POR

- Aprobă Planul Anual de Evaluare a POR;
- Aprobă modificări ale POR sau ale criteriilor de evaluare și selecție a proiectelor, dacă, în urma analizei recomandărilor Raportului de Evaluare, Autoritatea de Management consideră că aceste modificări sunt necesare și face propuneri în acest sens;
- Este informat asupra concluziilor și recomandărilor Raportului de Evaluare;
- Este informat privind progresul implementării măsurilor din PA pentru implementarea recomandărilor Raportului de Evaluare.

IV. IMPLEMENTAREA ȘI DISEMINAREA REZULTATELOR

1. Monitorizarea implementării recomandărilor

BEP are responsabilitatea monitorizării implementării recomandărilor Rapoartelor de Evaluare. În acest scop:

- Elaborează Planul de Acțiune pe care îl supune aprobării CME;
- Raportează periodic stadiul implementării măsurilor din Planul de Acțiune.

2. Diseminarea rezultatelor

BEP are responsabilitatea publicării, în limbile română și engleză, pe pagina de Internet a AM POR, a rezumatelor evaluărilor și poate redacta scurte informări pentru presă, destinate publicului larg.

Rapoartele de evaluare vor fi distribuite către principalii utilizatori ai rezultatelor, în funcție de specificul fiecărei evaluări:

- Comitetul de Management pentru Evaluarea Programului Operațional Regional
- Comitetul de Monitorizare al POR
- Echipa DG Regio pentru România
- Unitatea de Evaluare DG Regio
- Unitatea Centrală de Evaluare (ACIS)
- Agențiile pentru Dezvoltare Regională și Organismele Intermediare POR
- Consiliile pentru Dezvoltare Regională.