



**„EVALUAREA EX-ANTE”, ROMÂNIA
EUROPEAID/121373/D/SV/RO**

**Program Operațional
*Dezvoltare Regională***

Transmis:
UCE/Ministerul Finanțelor Publice

Transmis de către:
Pieter van Run, evaluator cheie POR

Referință: R20070019/30483000/PRU/LJO

București/Rijswijk, Olanda, ianuarie 2007

© Folosirea cifrelor și / sau textului din prezentul document este interzisă.

Cuprins

PREFAȚĂ	4
1 INTRODUCERE	9
1.1 Obiectivele evaluării	9
1.2 Criterii-cheie	10
1.3 Componente principale ale evaluării ex-ante	12
1.4 Metodologie	13
1.5 Lecții învățate în urma evaluărilor anterioare	13
1.6 Procesul de evaluare	14
2 EVALUAREA ANALIZEI SECTORULUI SOCIO-ECONOMIC ȘI A RELEVANȚEI STRATEGIEI PENTRU NEVOILE IDENTIFICATE	16
2.1 Analiza socio-economică	16
2.2 Analiza punctelor tari, punctelor slabe, oportunităților și amenințărilor (Analiza SWOT)	23
2.3 Evaluarea relevanței	26
2.4 Evaluarea parteneriatului	32
2.5 Concluzii generale	33
3 EVALUAREA JUSTIFICĂRII ȘI CONSECVENȚEI STRATEGIEI	35
3.1 Introducere	35
3.2 Evaluarea justificării strategiei	36
3.3 Consecvența strategiei	40
3.4 Axe prioritare și domenii cheie de intervenție	41
3.5 Concluzii generale privind raționalitatea și consistența	44
4 EVALUAREA COERENȚEI STRATEGIEI CU POLITICILE UE, NAȚIONALE ȘI REGIONALE ȘI ORIENTĂRILE STRATEGICE COMUNITARE	45
4.1 Evaluarea compatibilității cu CSNR și Orientările Strategice ale UE	45
4.2 Evaluarea compatibilității strategiei cu obiectivele politicilor regionale și naționale	46
4.3 Complementaritatea cu programele operaționale sectoriale (POS) și alte acțiuni finanțate de FEADR și FEP	50
4.4 Evaluarea compatibilității cu obiectivele orizontale ale UE privind mediul, egalitatea de șanse și societatea informațională	51
4.5 Rezultatele Evaluării strategice a mediului (SEA)	51
4.6 Dimensiunea teritorială a POR	52
4.7 Concluzii generale privind coerența strategiei	53

5	EVALUAREA REZULTATELOR PRECONIZATE ȘI A IMPACTULUI	54
5.1	Cuantificarea obiectivelor la nivelul programului și al axelor prioritare	54
5.2	Evaluarea rezultatelor preconizate	55
5.3	Justificarea mixului de politici propuse	61
5.4	Concluzii generale privind impactul și rezultatele preconizate	61
6	EVALUAREA SISTEMULUI DE IMPLEMENTARE	62
6.1	Introducere	62
6.2	Management	63
6.3	Monitorizare	67
6.4	Evaluare	67
6.5	Managementul financiar și controlul	68
6.6	Concluzii generale privind sistemul de implementare	68
	ANEXA I LISTA PARTENERILOR INTERVIEVAȚI	70
	ANEXA II CHESTIONAR PENTRU SONDAJ	71
	ANEXA III REZULTATELE SONDAJULUI	73
	ANEXA IV LISTA DE ACRONIME ȘI ABREVIERI	81

Prefață

Prezentul raport conține versiunea finală a evaluării ex-ante, realizată în perioada august 2006 și ianuarie 2007. Astfel, activitățile de evaluare au început de fapt mai târziu decât ar fi trebuit în cadrul unui proces de evaluare, conform propunerii Comisiei Europene în documentul său de lucru privind evaluarea ex-ante. Activitatea a început în momentul în care autoritățile române trimiseseră deja prima versiune preliminară a Programului Operațional către Comisia Europeană, ceea ce nu a permis o abordare foarte interactivă a activităților de evaluare. Acest start târziu a fost cauzat în principal de procedura de licitație îndelungată necesară pentru alegerea echipei de evaluare și începerea efectivă a activităților după selectarea echipei. Imediat după începerea activităților noastre, am prezentat un raport inițial detaliat, care s-a dovedit a fi necesar deoarece Termenii de Referință pentru această evaluare ex-ante încă se bazuau pe vechile regulamente și documente de lucru ale Comisiei.

După începerea activităților de evaluare, eforturile comune depuse de echipa de evaluare împreună cu Unitatea Centrală de Evaluare (UCE) au permis finalizarea rezultatelor acestei evaluări în intervalul de timp stabilit de Ministerul Finanțelor Publice. Un instrument important al acestei evaluări a fost reprezentat de cele două sesiuni de feedback organizate la inițiativa UCE. În timpul acestor sesiuni, remarcile și comentariile evaluatorilor privind versiunea preliminară a PO au fost discutate pe larg cu Autoritatea de Management a POR și reprezentanții altor ministere de resort. Aceste întâlniri au fost coordonate și conduse de UCE. Implicare altor factori interesați – de exemplu, cei de la nivel regional – a avut loc prin organizarea unei întâlniri de inițiere. Această întâlnire a fost organizată și pentru a-i informa cu privire la rezultatul și concluziile evaluărilor ex-ante.

Această evaluare ex-ante a fost realizată cu ajutorul D-nei Dr. Carmen Pauna și a D-nei Dr. Daniela Antonescu, experții locali care au derulat numeroase activități ce au permis realizarea unei bune evaluări a calității analizei socio-economice în cadrul POR, asigurând, la nevoie, analiza ad-hoc a problemelor specifice importante pentru evaluarea POR.

De asemenea, a fost foarte utilă pentru realizarea raportului de evaluare și buna cooperare cu alți membri ai echipei de evaluare, care au fost responsabili de evaluarea Programelor Operaționale Sectoriale (POS). Alături de experții menționați direct implicați în evaluare, doresc să mulțumesc și tuturor oficialităților din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, AM POR și agențiilor de dezvoltare regională, care au contribuit la realizarea raportului de evaluare.

Pieter van Run

Evaluator cheie al Programului Operațional de Dezvoltare Regională

Rezumat executiv

Principalele concluzii

Luând în considerare rezultatele analizelor și evaluărilor privind capitolul „*Analiza socio-economică, analiza SWOT și relevanța*” din Programul Operațional Regional, se poate concluziona că fundamentarea acestui program operațional poate fi considerată, în acest moment, ca adecvată și consistentă, pentru a justifica problemele cheie identificate, care au stat la baza formulării strategiei. Același lucru se poate spune despre analiza SWOT și relevanța ei. Prioritățile și măsurile în Programul Operațional rezultă în mod logic din analize, iar strategia propusă, inclusiv obiectivele strategice, sunt relevante pentru problemele, nevoile și potențialul de dezvoltare identificate pe baza analizelor. Strategia, inclusiv obiectivele strategice, este de asemenea relevantă în privința tendințelor identificate și perspectivele de dezvoltare.

Concluzia generală cu privire la argumentația și consistența strategiei propuse justifică afirmația că *Programul Operațional Regional va contribui într-adevăr la sprijinirea și promovarea dezvoltării economice și sociale durabile a regiunilor României*. Ar fi nerealist să se aștepte atingerea obiectivului final al politicii de dezvoltare regională în cadrul acestei perioade de programare. Însă dacă acest program din perioada 2007 – 2013 va fi implementat cu respectarea principiului concentrării fondurilor, se poate crea o bază solidă pentru o dezvoltare regională echilibrată la sfârșitul următorului deceniu.

Alegerea anumitor priorități, precum și deciziile luate cu privire la proporția și ponderea distribuției bugetului propus sunt suficient de bine justificate pe baza analizei socio-economice și pot fi explicate conform logicii intervenției. Deși nu sunt prezentate dovezi directe în programul ca atare, POR pare să se concentreze mai mult sau mai puțin pe dezvoltarea regiunilor care au cea mai mare nevoie de acest lucru. Cu toate acestea, rămâne de văzut dacă se va putea realiza acest lucru pe parcursul perioadei de implementare a programului.

Axele prioritare și acțiunile propuse pot fi considerate ca fiind complementare, și este de așteptat crearea unei sinergii între ele. Toate acțiunile propuse pot contribui la îmbunătățirea mediului investițional.

Luând în considerare CNSR actual, Orientările Strategice Comunitare și Agenda Lisabona, se poate concluziona că obiectivele strategiei propuse sunt compatibile cu obiectivele politicii naționale și ale UE. *Concordanța și conformitatea – cu politicile comunitare și naționale* este detaliată și explicată pe larg în POR. Obiectivele orizontale privind dezvoltarea durabilă, egalitatea de șanse și societatea informațională sunt menționate, la fel ca și alte regulamente UE privind concurența / ajutorul de stat și achizițiile publice.

Axele prioritare 2, 4 și 5 propuse vor contribui în mod direct la realizarea principalelor obiective UE privind egalitatea de șanse, dar și celelalte axe prioritare au potențial în acest sens, dacă egalitatea de șanse este înțeleasă într-un sens mai larg, din perspectiva egalității între femei și bărbați, precum și egalității de șanse din punct de vedere social. Complementaritatea POR cu celelalte programe operaționale este bine fundamentată.

Instrumentele de planificarea teritorială existente momentan în România, nu vor fi, pe termen lung, destul de eficiente pentru a contribui la realizarea obiectivului general al POR: „*dezvoltarea economică și socială echilibrată și durabilă a regiunilor României*”. Este de așteptat ca eficacitatea politicii regionale a României să se îmbunătățească dacă aceasta va fi mai bine integrată într-o politică de planificare spațială, la un nivel teritorial corespunzător (NUTS II).

În ceea ce privește *evaluarea rezultatelor așteptate și a impactului preconizat*, la nivel de program nu au fost definiți indicatori specifici. La nivel de axă prioritară, nu au fost definiți indicatorii de impact în termeni cantitativi. Indicatorii propuși la nivelul axelor prioritare sunt relevanți, chiar dacă nu au fost cuantificați încă în toate cazurile. Legătura dintre indicatorii de output (rezultate imediate) și indicatorii de rezultat (rezultate induse) este vizibilă. Evaluatorul consideră că ar fi util pentru evaluările viitoare ale eficacității POR, să se adauge pentru unele axe prioritare indicatori de rezultat (rezultate induse). În acest sens, în capitolul 5 al raportului se găsesc câteva sugestii. Luând în considerare concluziile analizei SWOT, precum și propunerea de alocare a resurselor disponibile între axele prioritare, mixul de politici propus pentru implementarea strategiei propuse este pe deplin justificat.

În general, *sistemului de implementare* al POR propus îndeplinește cerințele Regulamentului 1083/2006 (Articolele 58 f.). Repartizarea sarcinilor între AM POR și Organismele Intermediare (ADR) sunt destul de bine realizată. O atenție deosebită trebuie acordată realizării unei reprezentări echilibrate a organismelor centrale și regionale în Comitetele Regionale pentru Evaluarea Strategică (CRES). Componenta Comitetului de Monitorizare ar trebui să fie mai clar descrisă și definită, cu desemnarea exactă a instituțiilor și reprezentanților acestora. Reprezentanții – probabil managerii de program - ai tuturor PO ar trebui să fie membrii ai acestui Comitet.

Planul de evaluare pare să fie foarte riguros. Pentru evaluarea programului, ar trebui să fie desemnat un evaluator permanent (sau un grup de evaluatori) care să deruleze o activitate de evaluare continuă. Două evaluări intermediare (2010 și 2012) nu pot preveni un eventual eșec al programului (evaluarea din 2010 ar putea fi tardivă).

România, în calitate de nou stat membru, nu are suficientă experiență în implementarea programelor, iar structura de implementare este complicată și

vulnerabilă. Raportul recomandă crearea unui comitet director pentru elaborarea procedurilor de evaluare.

Recomandări

- Analizele socio-economice ale viitoarelor programe ar trebui să fie structurate astfel încât toți factorii care determină dezvoltarea economică regională să fie luați în considerare. Relevanța strategiei alese, obiectivele și prioritățile acesteia se vor îmbunătăți dacă se pornește de la o cunoaștere completă a situației socio-economice. Mai mult, aceste analize pot fi utilizate pentru monitorizarea situațiilor socio-economice din regiuni în perioada de implementare a programului;
- Raportul recomandă ca în următorii ani să se întărească relația dintre obiectivele politicii regionale și cele ale dezvoltării spațial-teritoriale. Din acest motiv, instrumentele amenajării teritoriului și dezvoltării regionale ar trebui adaptate și atent corelate, astfel încât potențialul de dezvoltare al unei regiuni să poată fi mai bine utilizat. Prin urmare, o cooperare strânsă între autoritățile în cauză constituie o condiție prealabilă necesară;
- Pentru o dezvoltare echilibrată a României, orașele mai mari ar trebui folosite ca motoare ale dezvoltării socio-economice în regiuni. Totodată se pot valorifica posibilele efecte ale aglomerărilor de orașe mici și mijlocii din zonele preponderent rurale, dacă potențialul acestora este real și poate fi demonstrat. Din acest motiv, în următorii ani ar trebui identificați „polii de creștere” pe care s-ar putea concentra activitățile programului. Acest proces ar trebui să se bazeze pe studii științifice și analitice și ar trebui să fie coordonat de autoritățile vizate care trebuie să conlucreze;
- Intenția autorităților române este de a concentra într-o anumită măsură resursele financiare în regiunile cele mai slab dezvoltate. S-ar putea să apară blocaje financiare, administrative și tehnice la nivel regional și local. De aceea, raportul recomandă monitorizarea atentă a repartizării fondurilor între regiuni și asigurarea unei asistențe tehnice suplimentare pentru pregătirea proiectelor, acelor regiuni / municipalități care altfel nu ar beneficia de sprijinul UE;
- Toate regiunile de dezvoltare consideră că au potențial turistic important care poate fi valorificat astfel încât să contribuie la îmbunătățirea creșterii economice și a ocupării forței de muncă. Pentru ca acest potențial să fie utilizat cât mai bine, raportul recomandă elaborarea unor strategii de dezvoltare a turismului la nivel regional, în cazul în care nu există deja. Aceste strategii trebuie să conțină elemente de informare și promovare;
- În procesul de elaborare al criteriilor de selecție a proiectelor în Programul Complement (Documentul Cadru de Implementare) se recomandă luarea în considerare a următoarelor condiționalități:
 - ✓ Concordanța cu cerințele acelor prioritare POR și/sau celelalte Programe

Operaționale

- ✓ Existența unor parteneriate între grupuri de județe / municipalități
- ✓ Valorificarea punctelor tari și a oportunităților de dezvoltare
- ✓ Promovarea dezvoltării economice și sociale durabile.

1 Introducere

1.1 Obiectivele evaluării

Autoritatea de Management a Cadrului de Sprijin Comunitar (MA CSC) a hotărât ca *Evaluarea ex-ante a Programelor Operaționale (PO) și a Programelor Complement (PC) pentru România să fie realizată în conformitate cu Regulamentul Consiliului 1083/2006 din 11 iulie 2006. Potrivit Art. 48 al Regulamentului - „Evaluarea ex-ante are drept scop optimizarea alocării resurselor bugetare în cadrul programelor operaționale și îmbunătățirea calității programelor. Aceasta trebuie să identifice și să analizeze nevoile pe termen mediu și lung, obiectivele de realizat, rezultatele preconizate, obiectivele-țintă cuantificate, concordanța, dacă este cazul, cu strategia propusă de regiunea respectivă, avantajele aduse Comunității, măsura în care s-au luat în considerare prioritățile comunității, lecțiile învățate ca urmare a proceselor de programare anterioară și calitatea procedurilor de implementare, monitorizare, evaluare și management financiar”.*

Evaluarea ex-ante este întreprinsă la începutul ciclului, înainte ca programul să fie adoptat.

Prin evaluarea ex-ante se asigură că programul final este cât se poate de relevant și de coerent, iar concluziile sale trebuie integrate în program la nivelul decizional.

În plus, evaluarea ex-ante trebuie:

- Să se concentreze în special pe analiza punctelor tari, a celor slabe și a potențialului statului membru, regiunii sau sectorului respectiv;
- Să ofere autorităților competente o analiză prealabilă a corectitudinii problemelor de dezvoltare identificate, a relevanței strategiei și obiectivelor propuse, a concordanței cu liniile directoare și politicile comunitare, a realismului impactului preconizat etc. ;
- Să asigure în prealabil calitatea programării și a bugetării eficiente din punctul de vedere al costurilor, cu alte cuvinte optimizarea efectelor programului cu luarea în calcul a resurselor disponibile limitate;
- Să ofere, de asemenea, premisele necesare pentru monitorizare și evaluări ulterioare, asigurându-se că s-au stabilit obiective clare și, dacă este posibil, cuantificate;
- Să contribuie la stabilirea criteriilor de selecție a proiectelor și să asigure respectarea priorităților comunitare;
- Să contribuie la asigurarea transparenței deciziilor permițând explicarea clară a alegerilor făcute și a efectelor preconizate.

Evaluarea ex-ante se realizează când autoritățile publice sunt încă în faza de discuții și negocieri în privința/pe marginea viitorului program. În consecință, există o serie de constrângeri importante care pot influența acest proces: presiunea termenelor limită, forma incipientă/nefinalizată a programului propus spre evaluare, modificările aduse

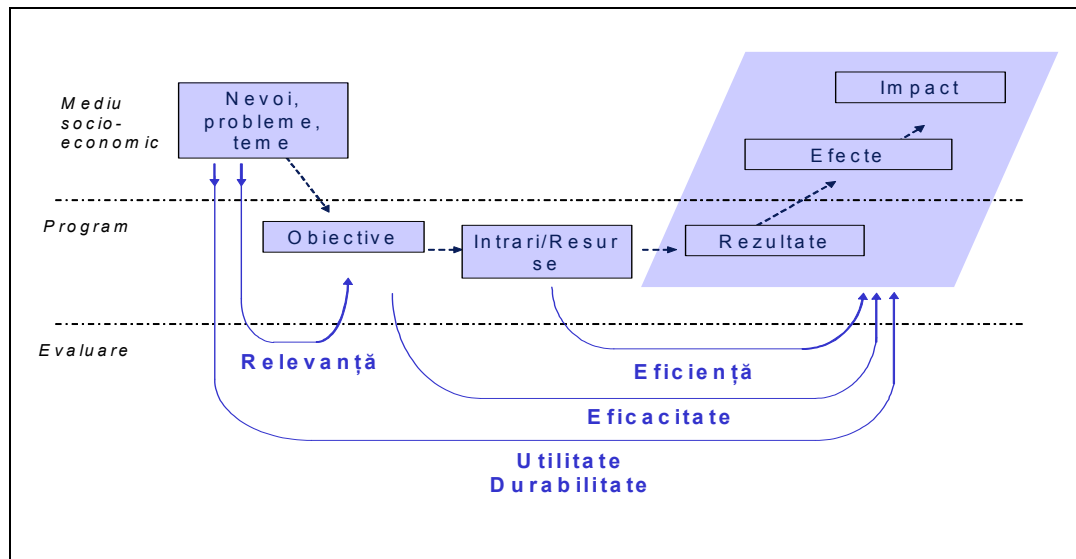
propunerii de program pe parcursul elaborării sale, regulile de confidențialitate etc. Astfel, echipa de evaluare trebuie să intervină într-un mod flexibil și rapid, aplicând tehnici și metode de evaluare a nevoilor și de simulare a efectelor socio-economice.

1.2 Criterii-cheie

În general, evaluarea trebuie să analizeze o serie de elemente specifice, astfel încât asistența acordată să poată fi evaluată în detaliu. Acestea sunt următoarele:

- **Relevanță:** în ce măsură sunt relevante obiectivele programului pentru nevoile și prioritățile în schimbare la nivel național și al UE?
- **Eficacitate:** cât este de realist programul în ceea ce privește atingerea obiectivelor sale specifice și generale până în 2013 sau chiar mai devreme?
- **Eficiență:** cât de bine sunt alocate resursele în ceea ce privește obținerea de efecte sau rezultate?
- **Consecvență și coerență:** există o legătură logică între obiectivele și măsurile propuse și analiza socio-economică; sunt acestea consecvente și sunt bine integrate în obiectivele și intervențiile politice de la nivel regional, național și comunitar (de exemplu, obiectivele de la Lisabona) (concordanță)?
- **Pragmatism:** în contextul unor nevoi sociale, economice și ambientale tot mai mari, efectele preconizate sau neprevăzute sunt realiste și, în general, satisfăcătoare?
- **sustenabilitate:** efectele programelor propuse vor continua să existe chiar și după încheierea programului, fără continuarea finanțării publice?
- **Aranjamente de management și monitorizare:** cum pot afecta acestea atingerea obiectivelor programului și direcționa procesele spre rezultate pozitive?

Figura 1. Criterii de evaluare¹



Sursa: Documente privind evaluarea ale Comisiei

¹ Document de lucru privind evaluarea ex-ante pentru noua perioadă de programe 2007 – 2013.

Definirea termenilor utilizați în evaluare: **intrări (input), rezultat (output), efect (result, outcome), indicatori de impact (impact indicators)**.

Resurse sau indicatori de intrare – se referă la bugetul alocat la fiecare nivel al asistenței.

Indicatorii de rezultat imediat (output) se referă la activitate. Acești indicatori sunt măsurați în unități fizice sau monetare (ex. lungimea șoselelor construite, număr de firme susținute financiar etc.).

Indicatorii de rezultat (result, outcome) se referă la efectul direct și imediat pe care îl resimt beneficiarii programului. Acești indicatori furnizează informații cu privire la schimbările intervenite, de exemplu, comportamentul, capacitatea sau performanțele beneficiarilor. Pot fi exprimați în unități fizice (reducerea numărului de zile de călătorie, numărul persoanelor pregătite, reducerea numărului de accidente etc.) sau pot fi exprimați în unități financiare (scăderea costurilor de transport etc.).

Indicatorii de impact (impact indicators) se referă la consecințele programului ce pot avea loc după apariția efectelor imediate. Pot fi utilizați doi termeni:

- *Indicatori de impact specifici* – sunt acele efecte care se petrec după ce trece o perioadă de timp și care nu sunt legate direct de acțiunile luate și de beneficiarii direcți.
- *Indicatori de impact global* – se referă la efectele pe termen lung asupra populației.

Source: Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide, January 2006, E.C., DGRegio, Evaluation and additionality

Având în vedere obiectivele generale și cele specifice menționate mai sus, în cadrul acestei evaluări ex-ante ne vom concentra în principal pe **relevanță, eficacitate și utilitate**. Alte aspecte specifice ale evaluării ex-ante sunt *consistența programului* (logica intervenției), *coerența politicii* și *calitatea sistemelor de implementare*. În final, evaluarea ex-ante trebuie să analizeze posibilele riscuri ale programului, atât cele determinate de alegerea politicilor, cât și de sistemul de implementare propus.

La elaborarea programelor este necesar să se răspundă la o serie de întrebări mai detaliate cu privire la strategiile naționale, regionale sau sectoriale ce trebuie evaluate. Potrivit Documentului de lucru Comisiei privind evaluarea ex-ante a noilor programe din perioada 2007-2013, *aceasta trebuie să răspundă la următoarele întrebări:*

CASETA I	
Întrebări principale pentru evaluarea ex-ante	
•	Reprezintă Programul o strategie adecvată pentru a răspunde provocărilor regionale sau sectoriale?
•	Este Strategia bine definită, cu obiective și priorități clare? Pot fi realizate aceste obiective în mod realist cu ajutorul resurselor financiare alocate diverselor priorități?
•	Există concordanță între strategie și politica regională, națională (inclusiv Cadru Național Strategic de Referință) și comunitară? Cum va contribui această strategie la atingerea obiectivelor Strategiei Lisabona?
•	Au fost identificați indicatori corespunzători pentru obiectivele stabilite și pot constitui aceștia, împreună cu țintele lor, o bază pentru procesul ulterior de monitorizare și evaluare a performanțelor?
•	Care este impactul cuantificat al strategiei?

Sursa: Versiune preliminară a documentului de lucru privind evaluările ex-ante

1.3 Componente principale ale evaluării ex-ante

Evaluarea ex-ante trebuie să fie un proces *iterativ și interactiv* în care evaluatorii să se ocupe de diversele componente ale evaluării în diferite perioade ale pregătirii programului. La sfârșitul procesului, evaluatorul reunește componentele într-un raport final de evaluare, reprezentând evaluarea programului în forma înaintată Comisiei Europene și reflectând schimbările și îmbunătățirile aduse programului prin intermediul procesului de evaluare.

Potrivit versiunii preliminare a documentului de lucru sus menționat, evaluarea ex-ante trebuie să conțină următoarele cinci etape, descrise pe larg în capitolul 2:

- A. Evaluarea analizei socio-economice și a relevanței strategiei pentru nevoile identificate;
- B. Evaluarea justificării și a consecvenței strategiei;
- C. Evaluarea concordanței dintre strategie, politica regională și cele naționale și Orientările Strategice Comunitare;
- D. Evaluarea rezultatelor estimate și a impactului;
- E. Evaluarea sistemelor de implementare propuse.

Etapele descrise mai sus sunt identice cu sarcinile descrise în Termenii de Referință (ToR). În plus, ToR solicită și realizarea unei evaluări ex-ante a Programului Complement (PC). Programul Complement nu mai este necesar, potrivit noilor reglementări privind Fondurile Structurale, însă, în scop intern, pentru a sprijini procesul de implementare, autoritățile române doresc să primească în continuare o evaluare mai detaliată a măsurilor propuse, a modului de cuantificare a indicatorilor propuși și a aranjamentelor de implementare și monitorizare. Această dorință este luată în calcul la elaborarea sarcinilor de evaluare.

1.4 Metodologie

Scopul evaluării ex-ante este cel de a optimiza alocarea resurselor și de a îmbunătăți calitatea programelor. Așadar, trebuie:

- Să fie un **proces interactiv** în care specialiștii să prezinte opinii și recomandări privind conținutul programului elaborat de cei responsabili cu formularea sa;
- Să fie un **proces iterativ** în care recomandările specialiștilor să fie luate în considerare de planificatori în momentul conceperii diferitelor părți ale programului;
- În acest sens, este importantă facilitarea unui **dialog constructiv** între cei care concep programul și specialiști. Bineînțeles, autoritățile publice competente răspund de forma scrisă finală a programului.

În cazul procesului descris mai sus, sunt disponibile în principal două categorii importante de surse de informații:

- *Analiza documentelor și a datelor* în vederea evaluării experienței și rezultatelor programelor anterioare. În plus, se va ține seama și de contractor; de programe operaționale noi sau anterioare, **evaluări intermediare ale DUP¹ existente**, programe de pre-aderare și rezultatele monitorizării. Se vor folosi, de asemenea, informații și rapoarte statistice actualizate cu privire la realizările din sector, precum și alte aspecte relevante pentru scrierea noului program operațional;
- *Interviuri cu persoane cheie:* „Persoane cheie” se referă la toți factorii de decizie și responsabilii sau participanții la elaborarea programului la diferite niveluri. Interviurile oferă o analiză mai largă a eficienței cu care s-au atins obiectivele, precum și a procedurilor și a structurilor organizaționale;
- *Sesiuni de feed-back* cu echipele responsabile cu elaborarea programelor operaționale și a programelor complement.

1.5 Lecții învățate în urma evaluărilor anterioare

În raportul tematic referitor la programului Phare: *Support Phare pentru coeziunea economică și socială* s-a menționat că „ritmul de pregătire a asistenței CES Phare pare să se fi accelerat, dar acest lucru este o consecință a introducerii unei planificări multi-aniuale care a dus la o mai mare eficiență a programării”. Însă în ceea ce privește performanța implementării, s-a menționat: „dacă programele de dezvoltare instituțională se derulează acum fără probleme, proiectele de infrastructură din ambele țări suferă din cauza problemelor omniprezente referitoare la contractare și plăți, care nu par să fie pe cale de dispariție”.

Lecțiile cheie învățate sunt următoarele:

- În primul rând, trebuie să se asigure o coerență și o coordonare generală a diverselor acțiuni de pregătire pentru accesarea Fondurilor Structurale și de Coeziune, și prin aceasta, o ordine mai logică a activităților și să se ofere acestor fonduri (atât UE cât și naționale) cea mai bună valoare prin instituirea responsabilităților și structurilor organizaționale la nivel național.

¹ DUP _- Document Unic de Programare

- În al doilea rând, potrivit normelor UE, gestionarea acestor fonduri ar trebui să fie un proces simplu și flexibil.
- În al treilea rând, ar trebui să se acorde o mai mare atenție consolidării organismelor și sistemelor regionale.
- În al patrulea rând, toți cei responsabili cu procesul de programare ar trebui să se concentreze mai mult pe calitatea programelor și relevanța lor față de obiectivele corespunzătoare Fondurilor Structurale și de Coeziune, și ar trebui să reducă accentul pus pe cheltuirea fondurilor alocate.
- În al cincilea rând, având în vedere experiența noilor state membre, Bulgaria și România ar trebui să creeze un sistem de monitorizare adecvat care să asigure că lecțiile învățate din experiențele anterioare de implementare 'în direct' a FS sunt rapid și pe deplin luate în considerare în adaptarea atentă a sprijinului acordat în viitor.

Pentru România și Bulgaria, pregătirea pentru CES este percepută ca fiind mai problematică decât a fost pentru statele membre care au aderat în 2004. În timp ce noile state membre au deja o experiență de 3 ani de la primul lor program elaborat pentru finanțare din Fonduri Structurale, care le permite să elaboreze programe mai puternice și cu un mai mare succes pentru perioada 2007-2013, Bulgaria și România, nou intrate, nu vor putea beneficia de acea „perioadă de probă”.

Unul dintre aspectele cheie abordat în acest raport, aplicabil în noile state membre, dar și Bulgariei și României, este cel cu privire la ordinea logică a intervențiilor (considerat punct slab). Deși acest punct slab a fost identificat, România și Bulgaria se pare ca nu au încercat să-și însușească această „lecție învățată” în timp util. Cu toate că au fost nevoite să creeze o gamă largă de sisteme, competențe și instrumente într-o perioadă scurtă de timp pentru accesarea FS, nu au avut în general un concept clar al „drumului critic” sau a ceea ce trebuie realizat mai întâi.

1.6 Procesul de evaluare

Când echipa de evaluare și-a început activitatea, în luna august 2006, prima versiune preliminară a POR fusese deja trimisă Comisiei Europene (mai 2006). Astfel, nu a putut fi pe deplin respectată abordarea ideală propusă în noul document de lucru privind evaluarea ex-ante și în propunerea inițială a consorțiului nostru. În acea perioadă, echipa de planificare a fost permanent ocupată cu pregătirea noii versiuni preliminare pe baza comentariilor Comisiei Europene, comentariile Comisiei privind POR necesitând timp pentru a fi incorporate într-o formă oficială. Echipa de evaluare și echipa de planificare au avut ocazia, doar pe parcursul câtorva săptămâni, să facă un schimb intens de opinii cu privire la versiunea preliminară existentă. Mai târziu – pe baza tabelelor de urmărire („follow-up”) – echipa de evaluare a reușit să influențeze procesul de elaborare.

Principalele surse scrise folosite în cadrul evaluării au fost:

- Regulamentele privind Fondurile Structurale (General și ale FEDR) pentru 2007 - 2013;
- Versiunea preliminară a Orientărilor Strategice ale Comisiei privind Politica de Coeziune pe 2007-2013, precum și Agenda Lisabona;
- Cadrul Național Strategic de Referință 2007-2013;

- Versiunea preliminară a documentelor de lucru ale Comisiei cu privire la evaluarea ex-ante (octombrie 2005) și la indicatori (ianuarie 2006);
- Documentele de referință de pe CD-ul primit de la Unitatea Centrală de Evaluare cu ocazia întâlnirii inițiale informale;
- Rezultatele evaluărilor precedente realizate pentru actualele programe PHARE (de ex. ISPA);
- Informații suplimentare legate de documente privind politicile din România, acestea fiind importante în timpul evaluării;
- Programul și Programul Complement al PO DCA.

Au avut loc și *întâlniri individuale/colective/interviuri* cu reprezentanți ai echipei de planificare, ai Delegației Europene, cu o serie de factori interesați naționali și reprezentanți ai trei agenții pentru dezvoltare regională (ADR) și s-a organizat un sondaj în rândul factorilor interesați. Anexa I a acestui raport cuprinde o prezentare a tuturor persoanelor/ organizațiilor intervievate.

Un *sondaj electronic* a fost trimis prin e-mail unui număr de aproximativ 1.200 de factori interesați din toate regiunile României. Totalul răspunsurilor a fost doar între 375 și 475 (30-40%), deoarece respondenții nu au răspuns la toate întrebările. Rezultatele acestui sondaj sunt prezentate în capitolele relevante ale raportului, iar chestionarul propriu-zis este atașat în Anexa 2.

În timpul evaluării, pe lângă *întâlnirile individuale/colective/interviuri* cu membrii echipei de planificare și cu alți factori interesați importanți s-au organizat și *întâlnirile comune*:

- Seminarul inițial din septembrie 2006 la care au participat toți factorii interesați de la nivel național și regional, precum și reprezentanți ai tuturor Programelor Operaționale, și
- Pe parcursul procesului de evaluare au avut loc două *întâlniri consultative* cu reprezentanții AM CSC, AM POR și cu cei din Unitatea Centrală de Evaluare (UCE).

Aceste *întâlniri de consultare* au fost organizate pentru discutarea tabelului de urmărire/monitorizare (follow-up) menționat deja, care cuprinde observații, comentarii și sugestii făcute de echipa de evaluare cu privire la ultima versiune a POR. În timpul acestor *întâlniri*, s-a discutat pe marginea tabelelor și s-a planificat integrarea lor în POR. Aceste *întâlniri* au fost productive, fiind considerate ca parte componentă a abordării iterative și interactive, promovată de documentul de lucru al UE privind evaluarea ex-ante.

De asemenea, a fost organizat, împreună cu un expert internațional cu experiență îndelungată, un *atelier de lucru privind indicatorii* pentru POR. Pe baza discuțiilor, expertul a propus indicatorii ce trebuie utilizați în monitorizarea POR în timpul procesului de implementare. A existat și o a doua *întâlnire*, unde s-a rediscutat lista indicatorilor propuși.

Rezultatele, concluziile și recomandările raportului final de evaluare vor fi prezentate la al *doilea seminar de diseminare cu principalii factori interesați* din toate Programele Operaționale.

2 Evaluarea analizei sectorului socio-economic și a relevanței strategiei pentru nevoile identificate

2.1 Analiza socio-economică

2.1.1 Analiza

Analiza situației actuale a POR conține două sub-capitole. Primul cuprinde (I) „Analiza comparativă și disparitățile dintre regiuni”, iar cel de-al doilea se referă la (II) „Caracteristicile socio-economice ale regiunilor și disparitățile în cadrul regiunilor”.

I. Analiza comparativă

Analiza comparativă cuprinde o analiză detaliată a situației socio-economice din România, în general, și din cele 8 regiuni de dezvoltare, în particular. Sunt analizate și prezentate o serie de aspecte relevante privind politicile acoperite de program. În structură, acest sub-capitol cuprinde următoarele aspecte socio-economice:

Performanța economică și potențialul de dezvoltare al regiunilor, cu informații despre PIB / cap de locuitor, rata șomajului, ISD pe cap de locuitor, IMM-uri la 1.000 de locuitori și populația rurală. Datele economice oferă o imagine globală a performanțelor economice înregistrate la nivel regional în relație cu valorile medii ale României. Regiunile cu cel mai mare decalaj se caracterizează prin PIB și ISD pe cap de locuitor reduse, o slabă reprezentare a IMM-urilor și o populație rurală numeroasă. Aceste date se referă în special la cele trei regiuni localizate în partea de sud și est a țării (NE, SE și S). Regiunile SV, V, NV și Centrală prezintă performanțe mai bune, în timp ce regiunea-capitala (București-Ilfov) – deși se confruntă cu o serie de probleme urbane specifice – se află pe primul loc.

Discrepanțele din sectorul *dezvoltării antreprenoriale* au crescut în ultimii ani între regiuni și în comparație cu media indicatorilor similari din UE (IMM-urilor la 1.000 de locuitori etc.). În schimb, dimensiunea structurilor de întreprinderi la nivel regional s-a schimbat foarte puțin, fapt confirmat și de procentul mare de micro-întreprinderi (peste 85%). Dintre motivele care au dus la apariția fenomenelor mai sus menționate putem aminti aici faptul că regiunile nu se bucură încă de o infrastructură de afaceri corespunzătoare, de o reală importanță pentru crearea și susținerea unui mediu de afaceri în regiuni, dar și pentru atragerea de noi inițiative și investiții străine. De asemenea, există și alte elemente importante care restricționează performanța economică a majorității regiunilor din România: accesul la finanțare, tehnologii de comunicare și infrastructură de sprijinire a afacerilor.

Sub-paragraful **Populație și ocuparea forței de muncă** analizează parametrii ce determină disponibilitatea resurselor umane pe piața regională a muncii. Această analiză se concentrează pe evoluția demografică (populație, migrație, forță de muncă și șomaj). Asemenea majorității statelor membre ale UE, și populația României se caracterizează printr-un proces de îmbătrânire. În plus, populația țării este în scădere din cauza, printre altele, a emigrării în masă (în jur de 2 milioane de persoane) spre alte state. Această situație se întâlnește în special în regiunile mai sărace, ca de exemplu în regiunea Nord Est a României.

Cu toate acestea, are loc și o migrație inter-regională, mai ales în cazul tinerilor, din zonele rurale spre București și orașele mari din regiunile de Vest și Centru, dar și din mediul urban spre cel rural ca urmare a deteriorării situației socio-economice din zonele urbane. Aceste schimbări, precum și procesul de restructurare economică au contribuit în ultimul deceniu la o scădere importantă a ratei activității în toate regiunile din România. Rata șomajului este – tot din cauza schimbării menționate mai sus – relativ scăzută, fiind mai ridicată în regiunile estice.

Sub-paragraful **Infrastructura de transport** prezintă o analiză destul de elaborată a accesului în regiunile românești și oferă detalii în ceea ce privește infrastructura rutieră, aeriană și transportul fluvial și maritim, inclusiv porturile. Absența investițiilor în infrastructura de transport este percepută tot mai mult ca o barieră importantă pentru dezvoltarea economică a României. Există temerea potrivit căreia nemodernizarea principalelor coridoare de transport va face ca România să nu poată profita de avantajele poziției sale geografice. Accesul dificil în regiuni, județe și infrastructura necorespunzătoare de transport (inter)național reprezintă unele dintre cauzele principale ale discrepanțelor de dezvoltare inter-regionale și intra-regionale. Acest lucru se referă atât la infrastructura rutieră, cât și la alte forme de infrastructură. O rețea de transport necorespunzătoare împiedică dezvoltarea orașelor mici și mijlocii, a comunelor și satelor. Procentul cel mai ridicat de infrastructură rutieră publică modernizată se întâlnește în București-Ilfov și regiunile din sud-vest, în timp ce regiunea de sud-est se află la polul opus.

România are o rețea de aeroporturi destul de dezvoltată (17), patru din ele fiind internaționale. Pentru alte aeroporturi va crește, de asemenea, numărul destinațiilor internaționale. Lipsa dotărilor moderne împiedică utilizarea eficientă a aeroporturilor regionale în diferite scopuri economice (cum ar fi turismul). Utilizarea eficientă a căilor navigabile disponibile – în special a Dunării – ar putea fi o adevărată șansă pentru regiunile aflate în apropierea acestora, însă porturile trebuie modernizate urgent. În plus, România deține și căi navigabile de interes local, inclusiv lacuri naturale, lacuri de acumulare și râuri interne.

Paragraful privind **Infrastructura sistemului de sănătate, a celui social și a serviciilor de siguranță publică** a fost elaborat în detaliu. Acesta descrie un sistem de sănătate românesc destul de complicat, ce cuprinde unități medicale pentru diferite categorii, împărțite pe nivel de administrare, boli și facilități de tratament (prin internare, dar și ambulatoriu). Este vorba de un total de 425 de spitale de stat și private ce dețin aproape 143.000 de paturi (cu 6% peste media UE). Procentul extrem de mare de locuri disponibile se datorează și unei disfuncții la nivelul legăturii dintre sistemul medical primar și cel secundar. Majoritatea clădirilor trebuie modernizate urgent, în timp ce echipamentul medical folosit este vechi, uzat și depășit din punct de vedere tehnic. Toate acestea au un impact negativ asupra calității actuale a sistemului medical românesc. În același timp, sistemul de urgență este la rândul său afectat, având un timp de reacție crescut (situație drastică mai ales în mediul rural).

La alte categorii de intervenții de urgență (unități de pompieri și de protecție civilă) timpul de reacție mare indică clar lipsa capacităților, a echipamentelor și materialelor și nevoia de îmbunătățire a sistemului managerial. Paragraful realizează și o analiză a infrastructurii sistemului social, din care fac parte cantinele sociale, serviciile de îngrijire la domiciliu, infrastructura pentru persoane cu handicap, instituții de îngrijire a copilului, centre pentru îngrijirea bătrânilor și asistență medicală comunitară.

Paragraful despre **educație** descrie câteva schimbări care sunt remarcabile pentru sectorul educațional românesc. În primul rând, scăderea natalității și a frecvenței școlii a condus la o reducere semnificativă a numărului de elevi până în anul 1999, în special în clasele mai mici. Din 1999, se pare că numărul de elevi a început să crească din nou. Deși sunt mai puțin semnificative, totuși există și în acest sector diferențe de dezvoltare între regiuni. Infrastructura educațională poate fi privită ca un factor esențial ce determină condițiile optime de învățare, ceea ce face ca acest subiect să beneficieze de un întreg sub-paragraf. Așadar, s-a realizat o analiză detaliată a calității infrastructurii educaționale din toate regiunile. În zonele rurale, în special, există un număr mare de școli, dar calitatea acestora este foarte scăzută. De asemenea, dotările de bază necesare pentru dezvoltarea unui sistem de învățământ bazat pe IT sunt foarte reduse. Guvernul a lansat o strategie privind educația informatizată asistată de calculator (SEI).

Analiza prezintă și informații legate de „campusurile educaționale” și „educația profesională continuă” (long life learning). Primul aspect se datorează și prelungirii învățământului obligatoriu de la 8 la 10 ani și a faptului că activitățile educaționale se pot desfășura pe o arie mai largă. În zonele în declin sau în cele rurale, în special, accesul la sistemul de învățământ reprezintă o mare problemă și din cauza distanțelor foarte mari până la cele mai apropiate școli și a lipsei mijloacelor de transport. Procentul de participare la educația continuă relativ scăzut în România este o consecință a costurilor educației și a ofertei insuficiente în domeniul formării adulților. Așadar, costurile de transport și problema cazării nu permit un acces corespunzător la aceste categorii de formare profesională.

Analiza **sectorului turistic** este destul de cuprinzătoare. Pornește de la concluzia că oferta turismului românesc nu „s-a îmbunătățit odată cu trecerea timpului, a pierdut din competitivitate în ceea ce privește noile cereri de pe piață și față de produsele similare de la nivel internațional”. Drept consecință, turismul deține un rol relativ modest în economia națională (2,19% în 2003). Strategia de dezvoltare a turismului românesc din 2006 include printre cele mai importante aspecte în domeniul dezvoltării turistice:

- Dezvoltarea etno-turismului
- Creșterea cererii de noi destinații
- Mai multă orientare spre persoanele în vârstă active și pasionate de călătorii
- Creșterea interesului pentru zone naturale.

Dacă analizăm puțin media competitivității din domeniul turismului – în comparație cu țările vecine – se observă că aceasta este destul de scăzută în România. Pe de altă parte, se înregistrează un punctaj destul de bun în ceea ce privește prețurile competitive, conservarea naturii, deschidere internațională și servicii sociale în domeniul turismului. *„Motoarele” turismului românesc par a fi agro-turismul, turismul montan, stațiunile balneo-climaterice, evenimentele și tururile turistice.* Deși există diferențe între ele – din motive istorice și de infrastructură de transport – regiunile din România au un potențial semnificativ din punct de vedere cultural, istoric și natural.

Totuși, în ultimul deceniu au apărut o serie de blocaje / stagnări cu privire la calitatea infrastructurii turistice și a serviciilor de cazare. Mai mult, din cauza faptului că majoritatea structurilor turistice de cazare sunt vechi și necompetitive, numărul turiștilor străini a scăzut. Însă aceasta nu este o situație similară în toate regiunile. Se

așteaptă schimbări promițătoare în zona Mării Negre, a Deltei Dunării și a Carpaților și Subcarpaților.

Analiza **dezvoltării urbane** este suficient de vastă și atinge un număr mare de probleme ale mediului urban ce se confruntă cu un serios declin economic și social. Populația urbană totală din România reprezintă 55% din totalul populației, cele mai mici procente constatându-se în regiunile sudice și nord-estice (41,4, respectiv 43,6%). Rețeaua urbană totală cuprinde 312 orașe, din care 25 au peste 100.000 de locuitori, 81 au o populație cuprinsă între 20.000 și 100.000 de locuitori, în timp ce 206 orașe au sub 20.000 de locuitori. În regiunile centrale și cele sudice se întâlnește cea mai mare concentrație de orașe, în timp ce – în afara Bucureștiului – cele mai importante centre urbane se împart în mod relativ egal între toate regiunile. Cele mai mari probleme urbane din România sunt următoarele:

- Restructurare industrială severă în orașele mici și mijlocii;
- Migrația din mediul urban spre cel rural o depășește pe cea din mediul rural spre cel urban;
- Legături economice reduse între centrele urbane și zonele din apropiere;
- Cifre negative cu privire la ocuparea forței de muncă și șomaj;
- Calitatea vieții este afectată de infrastructura necorespunzătoare și de serviciile urbane subdezvoltate (date diferite în funcție de categoriile de orașe);
- Dotările din domeniul infrastructurii sunt învechite din cauza reducerii serioase a investițiilor publice;
- Scăderea numărului mijloacelor de transport în comun și legături insuficiente între zonele centrale și cele rezidențiale;
- Diferențe considerabile între cartierele din marile orașe, ce au efecte negative asupra educației, locurilor de muncă, locuințelor (deteriorate) și a criminalității și induc probleme grave de excludere socială și șomaj în rândul tinerilor.

Analiza este completată de un rezumat scurt al domeniului **protecției mediului** la nivel regional, ce cuprinde informații despre gestionarea deșeurilor, problemele legate de rumegușul din zonele montane atribuit industriei de prelucrare a lemnului și zonele industriale dezafectate în care s-au desfășurat activități de minerit, industriale și militare. Această analiză nu cuprinde însă o analiză integrată deoarece situația mediului diferă extrem de mult între regiuni. Totuși, printre problemele de mediu esențiale se menționează:

- Capacitate insuficientă a stațiilor de epurare existente de a trata apele uzate;
- Poluare atmosferică, observată mai ales în orașele mari și în apropierea zonelor industriale;
- Numărul mare de zone industriale dezafectate fără a se fi întreprins acțiuni de depoluare, de curățare a locului sau strategii pentru găsirea de noi destinații a zonelor.

II. Caracteristici socio-economice ale regiunilor și disparități în cadrul regiunilor

Sunt descrise caracteristicile socio-economice ale tuturor celor 8 regiuni, precum și disparitățile în cadrul acestora.

Anexa 2 a POR conține tabele cu indicatorii ce explică nivelul de dezvoltare al regiunilor, iar anexa 3 cuprinde analiza SWOT pentru fiecare regiune. Caracteristicile esențiale descrise sunt:

- 1) Caracteristici demografice
- 2) Ocuparea forței de muncă și migrația
- 3) Economia regională
- 4) Infrastructura (de transport, de mediu și socială)
- 5) Zone aflate în dificultate
- 6) Potențial de dezvoltare.

Analizele caracteristicilor socio-economice la nivel regional au fost realizate de către Agențiile de Dezvoltare Regională din regiunea respectivă.

- 1) Informațiile privind **caracteristicile demografice** se referă la:
 - Suprafață și populație,
 - Organizare administrativă (județe),
 - Caracteristici regionale (rurale sau urbane),
 - Rețele urbane,
 - Elemente de peisaj.
- 2) În ceea ce privește caracteristicile privind **ocuparea forței de muncă și migrație**, s-au analizat, în general, următoarele aspecte:
 - Procentul ocupării forței de muncă,
 - Împărțirea pe sectoare a locurilor de muncă,
 - Cauze ale migrației, uneori masive (în interiorul și în afara țării),
 - Rata șomajului.
- 3) În cazul majorității regiunilor, **economia regională** este descrisă pe larg prin intermediul informațiilor despre:
 - Diferențe intra-regionale privind potențialul de dezvoltare (mediul rural față de mediul urban),
 - Structura economică, componentele ei și schimbările provocate, de exemplu, de declinul industrial,
 - Dezvoltarea IMM-urilor, inclusiv procentul de micro-întreprinderi,
 - Procesele de restructurare economică și impactul lor negativ asupra locurilor de muncă,
 - Situația redresării economice,
 - Existența unei infrastructuri care să sprijine dezvoltarea afacerilor. Cu alte cuvinte, aspecte legate de mediul afacerilor.
- 4) De asemenea, contribuția regiunilor la **infrastructura** proprie este destul de importantă, mai ales în ceea ce privește transportul, utilitățile publice, mediul înconjurător, educația, serviciile medicale și cele sociale. Printre altele, aceste informații se referă la:
 - Legăturile cu rețelele rutiere și feroviare europene,

- Rețeaua rutieră intra-regională și calitatea acesteia,
 - Atunci când este cazul, informații despre porturi (interne) și calitatea construcției și a echipamentelor din dotare,
 - Rețeaua de distribuție a apei, de canalizare și de distribuție a energiei termice,
 - Principale cauze ale problemelor de mediu și aspectele privind administrarea apelor și a deșeurilor,
 - Numărul unităților de învățământ (în funcție de nivel) și calitatea serviciilor din domeniul educației,
 - În ceea ce privește unitățile medicale, informații legate de acces și calitatea echipamentului tehnic,
 - Idem pentru serviciile sociale,
 - Numai regiunea București-Ilfov a prezentat și o analiză a infrastructurii urbane, inclusiv a transportului în comun și a gestionării deșeurilor solide.
- 5) Toate regiunile de dezvoltare – cu excepția regiunii București-Ilfov – au indicat **zonele aflate în dificultate**. Deși unele regiuni au intrat mai mult în detalii decât altele, s-au luat, în general, în considerare următoarele aspecte:
- Zonele poziționate periferic, cum ar fi la graniță, puternic ruralizate;
 - Zone caracterizate de o scădere semnificativă a activităților industriale sau miniere (reducerea rolului economic);
 - Orașe mici și mijlocii monoindustriale, cu forță de muncă monocalicată;
 - Zone predispuse la alunecări de teren, eroziune, inundații și poluare;
 - Centre urbane fără infrastructură de bază;
 - Orașe-port la Dunăre care își pierd din funcții din cauza dotărilor învechite.
- 6) Toate regiunile de dezvoltare au prezentat idei privind **potențialul de dezvoltare**, bineînțeles, pe baza contextului geografic specific. Dintre acestea amintim:
- *Turismul* pare a fi principala sursă de dezvoltare pentru toate regiunile;
 - Pentru regiunile aflate la granițele externe ale țării logistica este foarte des amintită;
 - Utilizarea mai eficientă a resurselor naturale disponibile, cum ar fi petrolul, gazul, lemnul etc.;
 - Institutele de cercetare și dezvoltare din regiuni pot contribui și ele la dezvoltarea regională, în special, pe măsură ce își intensifică colaborările cu firme, inclusiv IMM-uri și instituții de învățământ;
 - Folosirea eficientă a efectelor aglomerației din orașele mari (dezvoltarea unei zone metropolitane în București).

2.1.2 Evaluarea analizelor socio-economice

Principalele răspunsuri la care trebuie să se găsească întrebări încă de la începutul procesului de evaluare socio-economică sunt:

- Analizele respective oferă o imagine reală a situației din sectoarele și regiunile analizate?
- Se pot folosi și alte date cuantificate disponibile pentru a face aceste analize?
- La realizarea analizelor s-a folosit un număr suficient de indicatori de bază măsurabili?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie să ținem desigur cont de starea actuală a programului regional, precum și de faptul că un astfel de program operațional de dezvoltare regională se elaborează pentru prima oară în România. Menționăm și alți factori importanți pentru evaluare:

- Structura programelor operaționale se bazează pe ghidul care – potrivit informațiilor primite de la AM POR– a fost trimis la nivel central de către AM CSC;
- Comentarii anterioare ale Comisiei Europene cu privire la raportul părților analitice în cadrul POR. Versiunile anterioare ale acestei analize au fost mult mai complete.

În general, se poate afirma că, imaginea situației actuale prezentate în POR este suficient de completă pentru a justifica activitățile așa cum sunt propuse în strategie. Ne referim aici la analiza diferențelor regionale din România, dar și la analizele intra-regionale realizate pentru cele 8 regiuni de dezvoltare. În timpul procesului de evaluare, au avut loc discuții între evaluator și AM POR cu privire la amploarea analizelor regionale. AM POR a fost de părere că o analiză mai restrânsă ar trebui să fie suficientă pentru a justifica acțiunile propuse, luând în considerare Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR).

Evaluatorul prezintă o părere mai ambițioasă privind structura, amploarea și conținutul POR. Argumentul său principal este că o strategie nu trebuie să se bazeze doar pe elementele cele mai relevante pentru intervențiile propuse, ci și pe alte aspecte care vor contribui la dezvoltarea regională (alte forme ale infrastructurii de transport, mediul instituțional în care se operează, alte aspecte cu privire la mediul afacerilor în afara structurii etc.) sau vor împiedica dezvoltarea ei (cum ar fi de exemplu, un sistem necorespunzător de amenajare a teritoriului). Pentru a avea o analiză cât mai completă, evaluatorul insistă asupra structurării acesteia în jurul următoarelor teme:

- Populație / piața muncii
- Structura economică
- Structura producției / mediul de afaceri
- Mediu / resurse naturale

Totuși, analiza situației actuale se axează cât de mult posibil pe indicatorii de bază, în cazul în care există astfel de indicatori. Aceștia se referă în principal la performanțele economice, investițiile străine, structura economică, reprezentarea IMM-urilor, piața muncii, populația, migrația, turismul și infrastructura.

Toate analizele diferențelor intra-regionale din cele 8 regiuni de dezvoltare respectă același format. Acesta cuprinde toate elementele importante ce caracterizează diferențele la nivel regional. În plus, Anexa 2 a POR conține informații esențiale legate de indicatorii principali ce descriu diferențele intra-regionale. Cu toate că amploarea analizelor diferă într-o oarecare măsură de la regiune la regiune, pot fi considerate suficient de utile pentru implementarea POR.

De asemenea, evaluatorii au sugerat includerea în analiză a câtorva informații suplimentare (vezi CASETA I)¹ necesare unor alte elemente importante pentru dezvoltarea regională. În ceea ce privește unele aspecte, informații sau analize suplimentare au fost sau vor fi oferite echipei de evaluare de către specialiști locali.

¹ CASETA I poate fi ștearsă după transmiterea informațiilor suplimentare propuse.

CASETA 2
Informații de adăugat analizei POR
(analize ad-hoc)

- Analiza **potențialului de creștere al regiunilor** realizată pe baza datelor și a informațiilor reale
- Analiza **nivelului de educație și al calificării forței de muncă**
- Studiu (cu surse și date de încredere și analiză calitativă) asupra **fenomenului de migrație.**
- Informații care să ofere indicatori comparabili cu media din UE și din cele 10 noi state membre din principalele domenii de intervenție ale POR.
- Identificarea **indicatorilor de rezultate pentru proiectele urbane integrate**
- Studiu (cu surse și date de încredere și analiză calitativă) care să arate **situația reală a șomajului** și tendințele în domeniu, ținându-se cont de pensionarea anticipată și migrația populației urbane spre mediul rural
- Se vor adăuga în analiză și informații despre caracteristicile principale ale dezvoltării rurale, structura așezărilor și dimensiunea structurilor de afaceri

2.2 Analiza punctelor tari, punctelor slabe, oportunităților și amenințărilor (Analiza SWOT)

2.2.1 Analiza

Capitolul 2 al POR cuprinde analiza SWOT ce pornește de la analizele socio-economică și își propune să definească imaginea globală a diferitelor elemente SWOT (puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări) ce caracterizează situația regională din România.

Analiza generală SWOT este structurată astfel:

- **Punctele tari** se referă în principal la:
 - Nivel ridicat al sistemului de educație (și în consecință al pieței muncii),
 - Poziția României pe piețele occidentale și existența unor rețele urbane relativ dense în unele regiuni,
 - Potențial de creștere economică / redresare în unele sectoare și regiuni,
 - Resurse naturale disponibile necesare dezvoltării turismului, dar nu numai.

- Punctele slabe se orientează în principal spre:
 - Aspecte legate de piața muncii și un dezechilibru între cerere și ofertă (inclusiv la nivel calitativ),
 - Starea deficitară a infrastructurii sociale și a utilităților publice, fapt ce amenință și climatul investițional,
 - Dependență încă puternică de sectorul agricol și declinul multor centre economice,
 - Acces și putere de atracție limitate ale majorității regiunilor și infrastructură în domeniul afacerilor insuficient dezvoltată,
 - Acces limitat al IMM-urilor la finanțări,
 - Capacități financiare, tehnice și manageriale limitate la nivel regional și local.

- Oportunitățile țin de:
 - Direcția actuală a creșterii economice și salariile mici,
 - Estimarea diversificării activităților economice și trecerea la sectorul serviciilor și tehnologiilor de vârf,
 - Resursele financiare disponibile după aderare, ce ar trebui să pună capăt multor blocaje menționate,
 - Valorificarea corespunzătoare a poziției geografice a României ca punct de tranzit în cadrul rețelelor europene de transport,
 - Contribuții financiare și manageriale din partea expaților români.

- Amenințările se referă în principal la:
 - Relația dintre migrație și piața muncii,
 - Deteriorarea continuă a infrastructurii sociale și a calității vieții din mediul urban,
 - Absența resurselor financiare disponibile la nivel local pentru infrastructura mare,
 - Acces limitat în regiuni și rețea rutieră congestionată în capitală ,
 - Posibilă creștere a prețurilor în domeniul imobiliar, cu efecte negative asupra mobilității de pe piața muncii.

În Anexa 3 a POR sunt prezentate și analizele SWOT aferente celor 8 regiuni de dezvoltare. În general, se poate afirma că analiza generală SWOT din POR reflectă mai mult sau mai puțin concluziile analizelor SWOT regionale.

2.2.2 Evaluarea analizei SWOT

Referitor la analiza SWOT, principalele întrebări sunt:

- Care sunt aspectele analizei SWOT ce pot fi considerate „doar dorințe” și care sunt cele care se bazează pe analize elaborate ale sectoarelor sau regiunilor?
- Analizele SWOT au fost efectuate corect iar concluziile formulate privind problemele, discrepanțele și oportunitățile de dezvoltare sunt corecte?

Criteriile avute în vedere la evaluarea analizei SWOT sunt:

- Consistența
- Coerența
- Echilibrul între punctele tari - oportunități și puncte slabe - amenințări
- Concentrarea pe factorii tangibili
- Factorii ce pot fi cuantificați și folosiți

În ceea ce privește punctele tari și punctele slabe, se poate afirma că o mare parte a acestora se reflectă în analiza situației actuale și, cu siguranță, și în majoritatea analizelor intra-regionale. Se pot formula în continuare următoarele concluzii:

- Concluzia privind calitatea pieței muncii - afirmațiile din analiza SWOT nu sunt susținute în totalitate de analizele socio-economice;
- Evaluatorul este de părere că există afirmații privind *punctele tari* din analiza SWOT a POR care par a se baza mai mult pe presupuneri decât pe fapte reale; mai mult, par a se încadra mai degrabă în categoria oportunităților decât în cea a punctelor tari. Acestea sunt următoarele:
 - (1) *Proximitatea piețelor occidentale conduce la un proces de creștere economică îndreptată spre direcția vest-est;*
 - (2) *Potențial de creștere economică rapidă prin mobilizarea resurselor neutilizate din toate regiunile.*
- Concluzia care rezultă este că cele două elemente SWOT sunt echilibrate, deși în cazul României se așteaptă să existe mai multe puncte slabe decât tari.
- Factorii tangibili sunt factorii ce pot fi influențați prin activitățile POR. Se poate spune că majoritatea concluziilor analizei SWOT prezentate sunt tangibile. Caracterul tangibil al celor două concluzii privind *punctele tari* menționate mai sus este nesigur.
- Se poate formula o concluzie asemănătoare în legătură cu posibilitatea în care se pot măsura și folosi concluziile propuse pentru *punctele tari și punctele slabe*.

Concluziile privind oportunităților și amenințărilor se pot axa mai mult pe presupuneri și pe modul de percepție comparativ cu cele din cazul *punctelor tari și punctelor slabe*. Concluziile analitice referitoare la aceste aspecte sunt:

- Unele din *oportunitățile și amenințările* descrise exprimă speranța sau teama de a atinge, respectiv de a nu atinge anumite obiective ale unor axe prioritare propuse;
- Două afirmații privind *amenințările* se referă la posibila lipsă de capacitate financiară ale autorităților locale pentru a putea absorbi resursele UE disponibile; Acest risc atrage după sine o întrebare: există suficientă capacitate de co-finanțare pentru ca toate regiunile să poată participa la activitățile programului în cota prevăzută?
- Caracterul tangibil sau măsurabil al acestor elemente este mai puțin sigur decât în cazul punctelor tari și punctelor slabe.

2.3 Evaluarea relevanței

Evaluarea relevanței strategiei se poate face pornind de la întrebările de mai jos:

- Prioritățile și măsurile propuse pot fi deduse logic din analiză și strategie?
- Strategia propusă, inclusiv obiectivele strategiei, este destul de relevantă în cazul problemelor, nevoilor și potențialului identificat prin intermediul analizelor (*puncte tari și puncte slabe*)?
- În cazul tendințelor și provocărilor viitoare identificate (*oportunități și amenințări*), strategia propusă, inclusiv obiectivele acesteia, este destul de relevantă?
- Relevanța strategiei poate fi amplificată cu ajutorul altor elemente ale analizelor?
- Pe ce combinații ale elementelor SWOT se bazează (*puncte tari / oportunități, puncte slabe / oportunități, puncte tari / amenințări sau puncte slabe / amenințări*) și este caracterizată în general strategia?

Pentru a răspunde la prima întrebare, evaluatorul a încercat să structureze afirmațiile SWOT în funcție de axele prioritare propuse în cadrul POR. Acest exercițiu a condus la următoarele observații legate de relevanța alegerii axelor prioritare și a domeniilor cheie de intervenție propuse:

- În cadrul analizei SWOT, nu este așa de greu să ajungi la o structură care să poată fi conectată la majoritatea axelor prioritare;
- Nu există un echilibru între unele elemente SWOT - în cazul unor politici /axe prioritare;
- Intervențiile privind infrastructura și mediul de afaceri vor afecta și axa prioritară privind turismul și invers;
- Același lucru este valabil și în cazul axei prioritare privind dezvoltarea urbană durabilă. De asemenea, în cazul acesta, afirmațiile SWOT trebuie evaluate în relație cu cele legate de infrastructură și mediul de afaceri;
- Pe baza acestei analize, putem afirma că pentru POR se poate realiza o analiză mai detaliată a contextului instituțional și financiar;
- Din analiza efectuată în cadrul POR nu rezultă un nivel limitat al resurselor tehnice și financiare la nivel local și regional; acest lucru a fost demonstrat printr-un sondaj condus de evaluatori împreună cu AM POR (vezi Anexele II și III).

În ceea ce privește contextul instituțional, se pot menționa alte două aspecte extrem de importante pentru atingerea obiectivului global propus prin strategia POR:

- Nivelul redus al competențelor și resurselor financiare regionale (NUTS II) împiedică implementarea unei strategii coerente, care să anticipeze și să stimuleze dezvoltarea întregii regiuni;
- Situația este chiar mai gravă, deoarece instrumentele de amenajare a teritoriului necesare la nivel regional nu funcționează încă în mod corespunzător. Așadar, nu este posibilă estimarea nevoilor de dezvoltare teritorială de către nivelurile administrative implicate.

În Tabelul 1 sunt analizate afirmațiile existente în analiza SWOT și modul în care acestea sunt influențate de axele prioritare propuse și intervențiile aferente (relevanța strategiei în relație cu problemele, nevoile și oportunitățile identificate).

Simbolurile folosite pentru a prezenta caracterul tangibil al concluziilor analizei SWOT sunt:

- intangibil / puțin tangibil
- o neclar
- + rezonabil de tangibil
- ++ tangibile într-o mare măsură.

Tabel 1. Evaluarea relevanței strategiei

INFRASTRUCTURĂ / MEDIU DE AFACERI			
Puncte tari	Tangibile	Puncte slabe	Tangibile
- Distribuție relativ echilibrată a rețelelor rutiere publice între regiuni	++	- Acces limitat al majorității regiunilor la rețeaua națională de transport, infrastructura IT și de comunicare, cu excepția capitalei, centrului și vestului;	++
		- Modernizare redusă a infrastructurii locale și regionale de transport;	++
		- Infrastructura de afaceri insuficient dezvoltată în majoritatea regiunilor;	++
		- Degradare continuă a infrastructurii serviciilor medicale;	++
		- Echipament medical insuficient și supra-utilizat;	++
		- Dezvoltare redusă a infrastructurii sociale în regiuni, mai ales în mediul rural și orașele mici și mijlocii;	++
		- Sistem de canalizare și rețea de distribuție a apei nemodernizat în orașele mari, și subdezvoltat în orașele mici și mijlocii;	++
		- Absența dotărilor urbane (apă, canalizare, drumuri moderne, iluminat public) în toate zonele rurale;	
		- Număr insuficient de instituții de îngrijire a copilului (regiunile NE, S, SE).	

Oportunități	Tangibile	Riscuri	Tangibile
<ul style="list-style-type: none"> - Creșterea atractivității regiunilor prin reabilitarea zonelor industriale dezafectate și a celor vechi (spații verzi, centre sociale și cultural-educaționale); - Programe UE de finanțare pentru prelungirea / restructurarea rețelei de utilități publice urbane / infrastructurii de transport etc. ; - Valorificarea corespunzătoare a poziției geografice a României ca punct de tranzit în cadrul rețelelor europene de transport. 	<p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">+</p>	<ul style="list-style-type: none"> - În capitală, rețea rutieră congestionată. 	+
ECONOMIE			
Puncte tari	Tangibile	Puncte slabe	Tangibile
<ul style="list-style-type: none"> - Proximitatea piețelor occidentale conduce la un proces de creștere economică pe direcția vest-est (regiunile din V, C, NV); - Ușoară redresare a activității industriale și stabilizarea procesului de creare a noilor întreprinderi în cadrul platformelor industriale anterioare, restructurate recent (SE, BI); - Potențial de creștere economică rapidă prin mobilizarea resurselor neutilizate în toate regiunile; - Contribuția în creștere a IMM-urilor la PIB-ul regional în toate regiunile; - Suprafețe mari cu sol fertil, în special în NV și parțial în SV și V. 	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">0</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zone tradiționale subdezvoltate, dependente de agricultură (NE, S, parțial SE, zone de graniță); - Declin economic al multor centre industrializate (minerit, mașini și utilaje, textile); - Număr mare de localități monoindustriale cu o rată a șomajului mare; - Acces dificil la finanțări al IMM-urilor; - Capitalizare redusă a potențialului agricol al regiunilor, în ciuda naturii favorabile. 	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">0</p>

Oportunități	Tangibile	Amenințări	Tangibile
– Salarii mici în comparație cu statele din UE .	0	– Deteriorarea serviciilor de educație și a celor sociale; – Emigrarea forței de muncă spre statele UE; – Emigrare definitivă a tinerilor specialiști; – Mobilitatea redusă a forței de muncă din cauza pieței imobiliare subdezvoltate.	++ 0 0 -

TURISM			
Puncte tari	Tangibile	Puncte slabe	Tangibile
– Resurse naturale și antropice diversificate în toate regiunile, cu potențial ridicat pentru dezvoltarea eco-turismului; – Potențial de a acoperi nișe turistice: balneare, turism itinerant, sporturi de iarnă și extreme în fiecare regiune.	++ ++		
Oportunități	Tangibile	Amenințări	Tangibile
		– Prețurile ridicate în zonele turistice; – Infrastructură de acces limitată în localitățile cu potențial turistic .	– ++

MEDIU URBAN			
Puncte tari	Tangibile	Puncte slabe	Tangibile
– Rețea urbană relativ densă, în special în regiunile centrale (51 de orașe) și sudice (43 de orașe).	++		

Oportunități	Tangibile	Amenințări	Tangibile
		<ul style="list-style-type: none"> - Scăderea calității vieții în mediul urban; - Creștere accelerată și exagerată a prețurilor la terenuri în unele centre urbane (BI, C și V) ceea ce poate descuraja investițiile; 	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">0</p>

CONTEXT INSTITUȚIONAL			
Puncte tari	Tangibile	Puncte slabe	Tangibile
		<ul style="list-style-type: none"> - Resurse financiare limitate alocate autorităților locale, mai ales în domeniul educației și al serviciilor sociale; - Facilități tehnologice și competențe manageriale limitate. 	<p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">-</p>
Oportunități	Tangibile	Amenințări	Tangibile
<ul style="list-style-type: none"> - Experiență managerială și contribuții financiare din partea expaților români. 	0	<ul style="list-style-type: none"> - Eșecul autorităților locale de a atrage fonduri pentru a asigura co-finanțarea proiectelor mari de infrastructură; - Neconcordanță între mecanismul fiscal și procesul de descentralizare al responsabilităților autorităților locale; - Proceduri birocratice complicate pentru investitori . 	<p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">+</p>

Înainte de a prezenta concluziile acestei analize, trebuie ținut seama că exercițiul de mai sus se bazează doar pe întrebarea ce efect **ar putea** avea programul/axele propuse / intervențiile (fără a lua în considerare resursele disponibile).

Principalele concluzii ale evaluării sunt:

- Majoritatea afirmațiilor SWOT vor fi influențate de axele prioritare propuse și intervențiile aferente. Acest lucru este valabil mai ales în cazul intervențiilor din domeniul infrastructurii și mediului de afaceri.
- Strategia propusă este relevantă pentru problemele, nevoile și oportunitățile identificate.
- În majoritatea cazurilor, afirmațiile SWOT privind aspectele instituționale nu pot fi atinse prin POR.
- Deși – cum s-a mai spus – numărul punctelor slabe și al amenințărilor îl depășește pe cel al punctelor tari și oportunităților, totuși se poate ajunge la concluzia că strategia încearcă să creeze legături între toate elementele SWOT.

2.4 Evaluarea parteneriatului

La evaluarea parteneriatului s-au avut în vedere următoarele întrebări:

- La stabilirea concluziilor analizei, factorii interesați din sectoarele și regiunile respective au fost suficient de implicați?
- Referitor la concluziile analizei SWOT - a existat suficient consens?

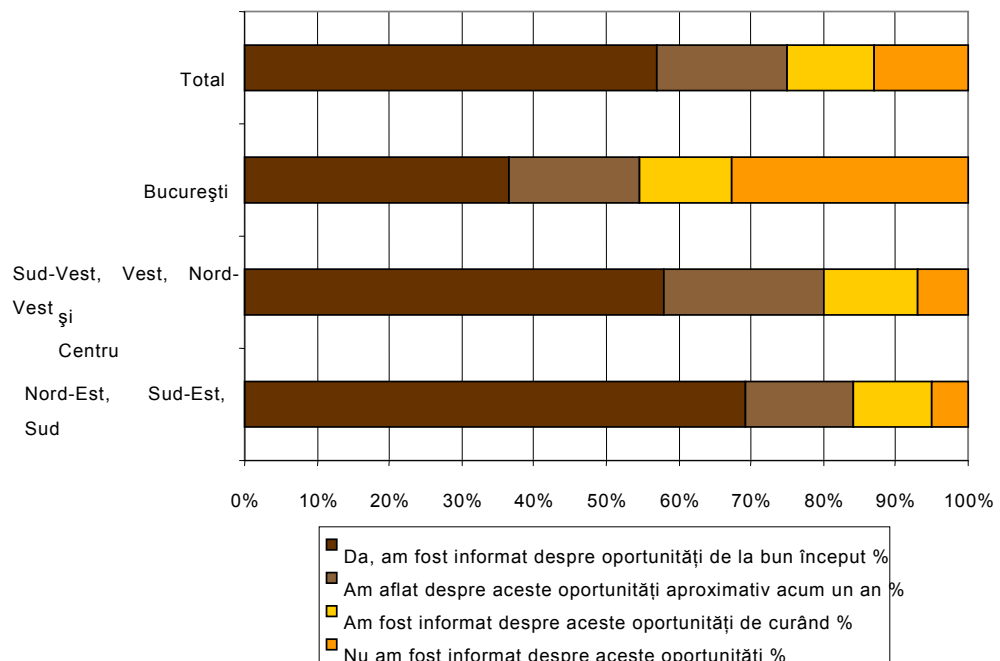
În sondajul efectuat în cadrul acestei evaluări, factorii interesați de la nivel regional au fost întrebați care au fost modalitățile de informare cu privire la introducerea Fondurilor structurale în România și cât de mult au fost implicați în pregătirea POR.

În textul POR, s-a explicat pe larg implicarea factorilor interesați. Au avut loc două tipuri de consultări:

- A. Consultări la nivel național cu participare regională. Acest proces de consultare a partenerilor regionali s-a desfășurat în special prin intermediul Agențiilor pentru Dezvoltare Regională (ADR-uri), care pe viitor vor deveni organismele intermediare în implementarea POR. ADR-urile – supervizate de consiliile regionale – au transmis planuri de dezvoltare strategică, inclusiv analizele SWOT, ce au fost folosite în elaborarea POR;
- B. Consultări cu partenerii la nivel regional cu participare națională. Acest parteneriat a fost asigurat de Comitetele Regionale pentru Planificarea Dezvoltării Regionale, din care au făcut parte reprezentanți ai instituțiilor și organismelor regionale și locale din domeniu.

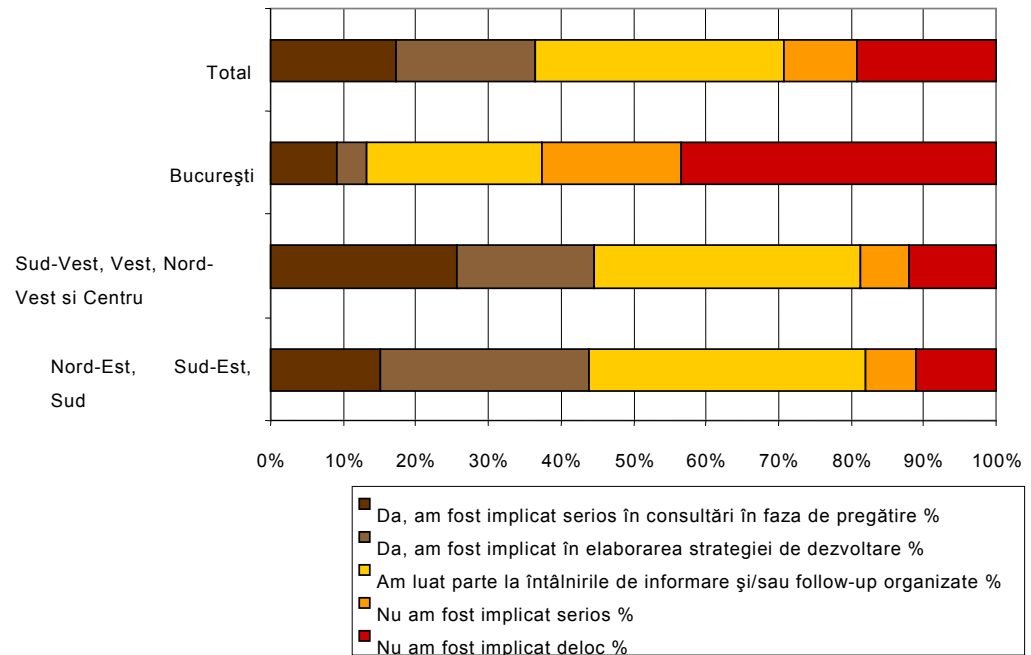
Ca o completare, putem prezenta rezultatele sondajului privind parteneriatul:

Graficul 1 - Informații despre oportunitățile oferite prin fondurile UE de a implementa și finanța proiecte regionale.



Peste 50% din factorii interesați au fost informați de la bun început despre aceste oportunități. În cazul regiunilor mai puțin dezvoltate, procentul în acest sens a fost de aproape 70 %.

Graficul 2 - Implicarea "actorilor" regionali în elaborarea Programului Operațional Regional (POR).



Graficul de mai sus demonstrează că implicarea regională în elaborarea POR s-a realizat prin intermediul ADR-urilor. Aproximativ 18% din respondenți au confirmat că s-au implicat serios, în timp ce 19% s-au implicat în elaborarea programului. Așadar, acest sondaj denotă un procent total de implicare de 37%. Rezultatul excepțional din cazul regiunii București-Ilfov privind numărul de persoane care s-au implicat puțin sau deloc (63%) este cauzat, probabil, de situația sa socio-economică relativ bună (cel puțin în cazul capitalei).

2.5 Concluzii generale

Având în vedere analizele și evaluările de mai sus legate de analiza socio-economică, analiza SWOT și relevanța, se pot formula următoarele concluzii generale cu privire la această componentă:

- i. Baza analitică a acestui program operațional este considerată ca fiind suficientă și destul de riguroasă pentru a justifica concluziile formulate pornind de la ea pentru elaborarea strategiei (vezi CASETA I);
- ii. Aceeași concluzie – dacă se adaugă informațiile din CASETA I – se poate formula și în ceea ce privește validitatea concluziilor analizei SWOT. Majoritatea acestora pot fi influențate de strategia propusă și obiectivele sale operaționale;

- iii. Există o legătură logică între prioritățile și măsurile propuse în cadrul programului operațional, și analizele făcute și strategie;
- iv. Strategia propusă, inclusiv obiectivele strategice ale acesteia, sunt suficient de relevante pentru problemele, nevoile și potențialul identificate în urmă analizelor (*puncte tari și puncte slabe*);
- v. Strategia propusă, inclusiv obiectivele strategice, sunt suficient de relevante pentru tendințele și provocările viitoare identificate (*oportunități și amenințări*);
- vi. Deși în unele regiuni parteneriatele sunt mai intense decât în altele, principiile parteneriatului par să fie în general luate în considerare pe parcursul procesului de elaborare a POR.

3 Evaluarea justificării și consecvenței strategiei

3.1 Introducere

Această componentă reprezintă, de fapt, partea centrală a evaluării ex-ante. Principalele întrebări propuse sunt: Cât de potrivită este strategia propusă? Dar justificarea strategiei propuse? Strategia este consecventă și care sunt posibilele riscuri legate de politică?

Se mai au în vedere și alte întrebări și aspecte cheie:

- *Evaluarea justificării strategiei*
 - Se poate demonstra de ce s-au ales anumite priorități și s-au luat anumite decizii în privința alocării bugetare?
 - Ponderea și importanța axelor prioritare sunt justificate de informațiile din analiza socio-economică?
 - Prioritățile tematice, teritoriale și concentrările financiare pot fi explicate în întregime de logica intervenției?
 - Există complementaritate și sinergie între axele prioritare și acțiunile propuse?
 - Pot apărea conflicte între obiectivele propuse?

- *Evaluarea consecvenței strategiei alese*
 - Justificarea strategiei trebuie realizată la nivelul obiectivelor globale pe baza nevoilor în schimbare și a disparităților cheie (locuri de muncă, venit, aspecte orizontale etc.) și în acord cu politicile și prioritățile naționale și comunitare.
 - Evaluarea ex-ante ar trebui să prezinte o analiză a concordanței dintre obiectivele operaționale strategice / cele specifice și resursele disponibile.
 - Combinația de politici propusă este optimă sau există conflicte între politicile alese? De exemplu, măsura „dezvoltarea parcurilor naturale” din cadrul axei prioritare „dezvoltarea turismului” coincide cu prioritatea „ Protecția mediului?”

3.2 Evaluarea justificării strategiei

O concluzie preliminară este aceea că strategia propusă și obiectivele sale strategice sunt suficient de relevante pentru problemele, nevoile și potențialul identificate prin analiza SWOT.

Majoritatea afirmațiilor SWOT sunt demonstrate de argumente fundamentate prin/de analiza socio-economică. În unele cazuri, totuși, acestea nu rezultă în întregime din analize, ci din alte documente de programare sau CNSR.

AM POR a admis că versiunile anterioare ale analizei socio-economice au fost mult mai cuprinzătoare, dar alți factori/parteneri – printre care se numără și reprezentanții Comisiei Europene – au sugerat comprimarea/sintetizarea sa. Așa cum s-a mai afirmat, fiecare din axele prioritare propuse pot fi conectate la elementele SWOT.

Tabelul 2 prezintă o analiză a relației dintre afirmațiile SWOT și axele prioritare propuse.

Tabel 2: Relația dintre afirmațiile SWOT și axele prioritare propuse

SWOT – Afirmații	Legătura cu axele prioritare
PUNCTE TARI	
Nivel educațional relativ ridicat, în special în regiunile cu centre universitare cu tradiție (NE, V, BI, C, NV);	3
Forță de muncă flexibilă și calificată;	3
Rețea urbană relativ densă, mai ales în Centru (51 de orașe) și Sud (43 de orașe);	1 și 5
Proximitatea piețelor occidentale conduce la un proces de creștere economică orientată pe direcția vest-est (regiunile V, C, NV);	3 și 4
Ușoară redresare a activității industriale și stabilizarea noilor întreprinderi create în cadrul platformelor industriale anterioare, restructurate recent (SE, BI);	3
Potențial de creștere economică rapidă prin mobilizarea resurselor neutilizate din fiecare regiune;	1, 3 și 4
Existența „spațiilor economice libere” (SE, S, V);	1, 3
Contribuția crescândă a IMM-urilor la PIB-ul regional în cazul fiecărei regiuni;	3, 4 și 5
Resurse naturale și antropice diversificate în toate regiunile, cu potențial mare pentru dezvoltarea eco-turismului;	4
Suprafețe mari cu sol fertil, în special în NV și parțial în SV și V;	
Distribuție relativ echilibrată a rețelelor rutiere publice între regiuni.	1, 3 și 4

PUNCTE SLABE	
Îmbătrânirea populației în majoritatea regiunilor, în special în V, SV, NV, C;	2 și 5
Procent scăzut al populației ocupate la nivel regional (între 35-43%);	toate
Procent ridicat al populației ce lucrează în agricultură în majoritatea regiunilor, în special în NE, S și SV;	1, 3 și 4
Disparități cantitative și calitative între cererea și oferta de pe piața muncii: NE, SE, S și parțial SV, C, V, BI și NV puternic;	1, 2, 3 și 4
Scăderea numărului de elevi din învățământul preuniversitar;	1, 2
Deteriorare continuă a infrastructurii serviciilor medicale;	toate
Echipament medical insuficient și supra-utilizat;	2
Zone subdezvoltate, ce se bazează pe agricultură (NE, S, parțial SE, zonele de graniță);	1, 3, 4
Declin economic al multor centre industrializate (minerit, mașini și utilaje, textile);	1, 2, 3 și 5
Multe localități foste monoindustriale cu o rată a șomajului mare;	5
Acces limitat al majorității regiunilor la rețeaua națională de transport, infrastructura IT și de comunicare, cu excepția capitalei, Centru și Vest;	1, 3 și 4
Modernizare redusă a infrastructurii locale și regionale de transport;	1, 3 și 4
Dezvoltare redusă a infrastructurii sociale în regiuni, în special în mediul rural și orașele mici și mijlocii;	2, 5
Infrastructura afacerilor insuficient dezvoltată în majoritatea regiunilor;	3, 4 și 5
Resurse financiare limitate alocate autorităților locale, în special în domeniul educației și al serviciilor sociale;	2
Număr redus de resurse tehnologice și manageriale;	3, 4 și 5
Acces dificil al IMM-urilor la finanțări;	3, 4 și 5
Capitalizare scăzută a potențialului agricol al regiunilor, în ciuda mediului natural favorabil;	1, 3 și 4
Sistem de canalizare și rețea de distribuție a apei nemodernizate în orașele mari, subdezvoltate în orașele mici și mijlocii;	5
Absența dotărilor urbane (apă, canalizare, drumuri moderne, iluminat public) în toate zonele rurale;	
Număr insuficient de instituții/centre de ocrotire a copilului (regiunile NE, S, SE);	2, 3 și 5

OPORTUNITĂȚI	
Creștere economică constantă și rapidă și conversie regională (creștere continuă a forței de muncă angajate în servicii);	toate
Salarii mici în comparație cu statele UE;	3
Diversificarea activităților economice, în special în sectorul serviciilor și al tehnologiilor de vârf;	3 și 4
Finanțarea infrastructurii afacerilor prin fondurile structurale ale UE poate contribui la dezvoltarea economică a regiunilor;	3
Programe de finanțare ale UE pentru prelungirea / reabilitarea rețelei de utilități publice urbane / infrastructurii de transport etc.;	toate
Creșterea atractivității regiunilor prin reabilitarea zonelor industriale dezafectate și a celor vechi (spații verzi, centre cultural-educative și sociale);	toate
Potențial de a dezvolta turismul de nișă: balnear, turism itinerant, sporturi de iarnă și extreme în fiecare regiune;	toate
Valorificarea corespunzătoare a poziției geografice a României ca punct de tranzit în cadrul rețelelor europene de transport;	1
Experiență managerială și contribuții financiare din partea expaților români;	3

AMENINȚĂRI	
Declinul serviciilor de educație și sociale;	toate
Emigrarea forței de muncă spre statele UE;	3, 4 și 5
Emigrare definitivă a tinerilor specialiști;	3, 4 și 5
Scăderea calității vieții în mediul urban;	1, 2,3 și 4
Eșecul autorităților locale de a atrage fonduri pentru a asigura cofinanțarea proiectelor mari de infrastructură;	toate
Rezultatele din cercetare nu sunt folosite în cadrul firmelor private;	3
Neconcordanță între mecanismul fiscal și procesul de descentralizare al responsabilităților autorităților locale;	
Prețurile practicate în zonele turistice nu sunt moderate;	4 și 5
Infrastructura de acces limitată în localitățile cu potențial turistic;	1
Creșterea costurilor adiacente pe piața muncii;	3 și 4
Creștere accelerată și exagerată a prețurilor la terenuri în unele centre urbane (BI, C și V), ceea ce poate descuraja investițiile;	5
Rețea rutieră congestionată în capitală;	1, 3, 4 și 5

Proceduri birocratice complicate pentru investitori;	3
Mobilitatea redusă a forței de muncă din cauza pieței imobiliare subdezvoltate	1, 3

O primă concluzie a acestei evaluări este că axele prioritare propuse sunt coerente cu afirmațiile SWOT, având în vedere faptul că au fost dezvoltate pornind de la analiza socio-economică. Dacă numărăm de câte ori apare o axă prioritară în dreptul afirmațiilor SWOT, vom ajunge la concluzia că *Infrastructura* are cel mai mare punctaj (în special infrastructura de transport). Pe locul doi se află axa prioritară 3, *Mediu de afaceri regional și local*, în timp ce următoarele sunt axa prioritară 4, *Turism*, și 5, *Dezvoltare urbană*. Aproximativ două treimi din afirmații pot fi influențate de cel puțin două axe prioritare, în timp ce aproximativ 50 dintre ele pot fi influențate de cel puțin 3 axe prioritare. Concluzia se justifică chiar mai mult dacă luăm în considerare efectele pozitive estimate ale primelor două axe asupra celorlalte trei. Este clar că majoritatea axelor prioritare contribuie de asemenea într-un mod pozitiv la îmbunătățirea mediului privat și – într-o oarecare măsură – la dezvoltarea turismului.

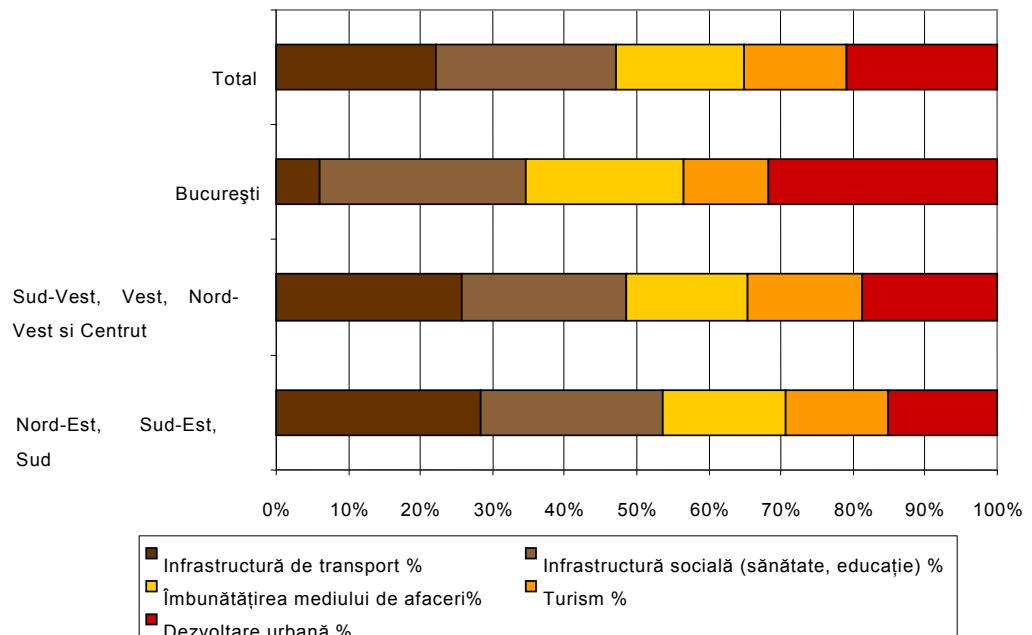
Pe baza alocării resurselor disponibile între axele prioritare (vezi tabelul 3), se poate concluziona că, combinația de politici propusă se justifică pe deplin.

Tabel 3: Axle prioritare: Procentul din totalul resurselor disponibile (în EUR)

Axe prioritare	Fonduri totale	Procent din totalul resurselor
Axa prioritară 1 <i>Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport</i>	1.095.888.754	25 %
Axa prioritară 2 <i>Îmbunătățirea infrastructurii sociale</i>	876.711.003	20 %
Axa prioritară 3 <i>Consolidarea mediului de afaceri regional și local</i>	933.070.996	20 %
Axa prioritară 4 <i>Dezvoltarea turismului la nivel regional și local</i>	657.533.252	15 %
Axa prioritară 5 <i>Susținerea dezvoltării urbane durabile</i>	745.204.352	17 %
Axa prioritară 6 <i>Asistență tehnică</i>	131.506.650	3 %
Total	4.439.915.007	100 %

Este interesant faptul că rezultatele sondajului realizat în rândul factorilor interesați **indică procente similare (sau apropiate ca valoare)** cu cele propuse prin alocarea resurselor între axele prioritare propusă (vezi graficul următor).

Graficul 3



3.3 Consecvența strategiei

Referitor la problemele cheie existente la nivel regional și județean identificate pe baza analizei socio-economice, putem afirma că:

- Există o creștere a diferențelor de dezvoltare între regiunea București-Ilfov și celelalte regiuni;
- Dezvoltarea neechilibrată între estul și vestul țării, respectiv între regiunile Nord-Est, Sud-Est, Sud, Sud-Vest și Vest, Nord-Vest și Centru;
- Subdezvoltarea cronică este concentrată în regiunile Nord-Est, Sud și cele aflate pe cursul Dunării;
- Există importante diferențe intra-regionale ce reflectă structura mozaicală a dezvoltării economice: în fiecare regiune există atât zone subdezvoltate, cât și zone relativ dezvoltate;
- Se constată un declin masiv al orașelor mici și mijlocii, mai ales al celor monoindustriale, provocat de restructurarea industrială;
- Putere scăzută de atracție a majorității regiunilor;
- Declinul socio-economic al multor centre urbane mari și diminuarea rolului acestora în dezvoltarea zonelor rurale adiacente;
- Există o experiență limitată în ceea ce privește managementul programelor de dezvoltare regională / locală.

Aceste idei au condus la elaborarea următorului *obiectiv global* al programului de către autoritățile române: *Obiectivul global al POR consistă în susținerea și promovarea unei dezvoltări socio-economice durabile și echilibrate a regiunilor din România, cu prioritate a regiunilor rămase în urmă, prin îmbunătățirea mediului de afaceri și a condițiilor infrastructurale pentru asigurarea creșterii economice.*

Prioritatea acordată regiunilor rămase în urmă și zonelor cel mai puțin dezvoltate din regiunile mai prospere este pe deplin justificată deoarece rolul de bază al POR este acela de a contribui la realizarea unei dezvoltări teritoriale mai echilibrate în România. De asemenea, alocarea resurselor disponibile între cele 8 regiuni de dezvoltare trebuie să se facă luându-se în calcul nevoia de stabilire a unei dimensiuni teritoriale a programului. Propunerea de alocare a resurselor între axele prioritare reflectă intențiile obiectivului general menționat mai sus.

3.4 Axe prioritare și domenii cheie de intervenție

Axe prioritare / acțiuni cheie	Comentarii
AP 1: <i>Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reabilitarea și modernizarea rețelei rutiere locale și județene, a aeroporturilor regionale și a porturilor . 	<p>Îmbunătățirea accesibilității regiunilor reprezintă una dintre prioritățile majore ale POR. Împreună cu majoritatea celorlalte axe prioritare propuse, aceasta ar trebui să crească puterea de atracție a regiunilor pentru noi activități economice și investiții. În studiul privind potențialul și nevoile României, investițiile în infrastructură sunt percepute ca fiind una dintre cele mai importante priorități. Investițiile în restructurarea și modernizarea aeroporturilor regionale și a porturilor trebuie considerate o contribuție importantă la infrastructura regională de transport.</p>
AP 2: <i>Îmbunătățirea infrastructurii sociale</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reabilitarea / modernizarea / dezvoltarea și dotarea serviciilor medicale; 	<p>Actualele servicii medicale – deși se bucură de o rețea cuprinzătoare, cu diferite tipuri de unități medicale – se află mult sub standardele acceptate la nivel european. După părerea evaluatorului, acest lucru trebuie schimbat urgent, prin măsuri generale de reformă adoptate de Guvernul României. Procesul de reformă a început deja, iar intervențiile propuse ar trebui să ofere o bază solidă în acest scop, dacă vor fi implementate într-un mod concentrat și integrat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reabilitarea / modernizarea / dezvoltarea și dotarea infrastructurii serviciilor sociale; 	<p>Un obiectiv important al acestei intervenții este acela de a se asigura că astfel de servicii sunt oferite tuturor cetățenilor în dificultate. Intervențiile propuse trebuie să garanteze standarde minime în cazul serviciilor sociale. Trebuie să se concentreze în principal pe categoriile sociale vulnerabile ce ar putea fi reintegrate pe piața muncii. Intenția este de a îmbunătăți și diversifica aceste servicii prin intermediul unor centre multifuncționale și rezidențiale pentru ca membrii activi ai familiei să poată</p>

	avea o viață profesională productivă.
<p>➤ Îmbunătățirea echipamentului unităților operaționale responsabile de intervențiile de siguranță publică în situații de urgență;</p>	<p>Dezvoltarea acestei intervenții se bazează pe Conceptul Strategic Național și este menită să crească timpul de reacție în situații de urgență și să asigure servicii de prim ajutor calificate. Sprijinul acordat prin POR se va concentra mai ales pe dezvoltarea celor 8 baze operaționale regionale pentru a activa într-un mod mai coordonat și integrat, în special în zonele expuse frecvent la dezastre (cutremure, inundații și eroziunea solului).</p>
<p>➤ Reabilitarea / modernizarea / dezvoltarea și dotarea infrastructurii de învățământ pre-universitar și de formare profesională continuă</p>	<p>Ca și în cazul capacităților și echipamentului medical, și sectorul educației din România este slab dotat. Această situație s-a înrăutățit chiar mai mult odată cu prelungirea învățământului obligatoriu de la 8 la 10 ani. În plus, în unele zone rurale, părinților le este greu și costisitor să își trimită copiii la școală mai mult decât este strict necesar. Datorită acestor situații și a importanței de a menține un nivel educațional ridicat peste tot în țară, această intervenție se va concentra, printre altele, asupra creării de campusuri, care ar trebui să integreze într-o regiune toate activitățile de învățământ preuniversitar.</p> <p>Atenția acordată acestui domeniu de intervenție și, de asemenea, acordată învățării pe întreg parcursul vieții (long-life learning) aduce o șansă reală regiunilor de a adapta calitățile profesionale deja existente la cererea pieței.</p>
AP3- Consolidarea mediului de afaceri regional și local	
<p>➤ Dezvoltarea structurilor de sprijinire a afacerilor.</p>	<p>Un mediu de afaceri favorabil trebuie să cuprindă toate elementele ce determină măsura în care poate evolua sectorul privat și creșterea economică. Pe lângă condițiile fizice, cum ar fi poziția geografică, infrastructura economică accesibilă și disponibilă (ex. zone industriale, sedii de birouri, centre de inovație și formare, drumuri de acces etc.), mediul de afaceri cuprinde și centre de sprijin instituțional ce pot promova inițiativele și realizările din sectorul privat și pot facilita accesul IMM-urilor la piețele financiare. Acest domeniu de intervenție dorește să mențină structurile deja existente, dar la un nivel la care regiunile să poată atrage noi activități economice. Prin intervenție se creează noi structuri de sprijinire a afacerilor.</p>
<p>➤ Reabilitarea zonelor industriale .</p>	<p>România se caracterizează printr-o rețea urbană densă, afectată grav de declin industrial. Deseori, este vorba de structuri monoindustriale (zone industriale dezafectate) al căror declin a avut un impact extrem de negativ asupra mediului și nu sunt atractive pentru noi investiții. Totuși, de cele mai multe ori sunt poziționate în zone geografice favorabile, conectate la utilități publice. Așadar, prin reabilitarea acestor zone industriale, se pot crea noi infrastructuri de afaceri atractive. Reducerea zonelor industriale dezafectate și reabilitarea parcurilor industriale vor avea un impact pozitiv asupra mediului.</p>
<p>➤ Susținerea dezvoltării micro-întreprinderilor.</p>	<p>Infrastructurile de afaceri, noi sau îmbunătățite, ar trebui să creeze un mediu de afaceri în care să existe noi inițiative. Intervenția propusă încearcă să ofere structuri oportune în acest sens. Prin această intervenție, se dorește continuarea a două inițiative antreprenoriale finanțate de PHARE, axate pe noi întreprinderi, micro-întreprinderi și companii aflate la început. Nu se vor oferi servicii de consultanță și formare prin aceste structuri, dar ele se vor concentra pe desfășurarea de activități economice de producție și servicii. De asemenea, se va oferi și acces la resurse financiare pentru punerea în aplicare a planurilor.</p>

AP 4 Dezvoltarea regională și locală a turismului	
➤ Reabilitarea și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural și istoric, precum și crearea și modernizarea unei infrastructuri aferente.	Turismul cultural este perceput ca având un potențial important în dezvoltarea regiunilor prin avantajul că turiștii sunt obișnuiți să cheltuiască mai mult și au sejururi mai lungi. Un aspect important al acestei intervenții îl reprezintă contribuția la dezvoltarea durabilă a turismului prin activități de preservare și conservare.
➤ Crearea / dezvoltarea / modernizarea infrastructurii în vederea valorificării durabile a resurselor naturale cu potențial turistic.	Zonele montane reprezintă în total aproximativ 30% din suprafața României și oferă activități turistice aproape tot anul. Durabilitatea reprezintă și în acest caz un aspect semnificativ și ar trebui dobândită printr-un turism controlat, dar nu numai. Este un lucru important deoarece zonele turistice se află în general în zone protejate și este nevoie ca impactul asupra mediului să fie monitorizat corespunzător. Planurile de management trebuie concepute în conformitate cu rețeaua NATURA 2000.
➤ Reabilitarea / modernizarea / extinderea structurilor de cazare și a utilităților aferente, dar și a ofertei de activități turistice .	Analiza a arătat că structurile de cazare actuale sunt demodate și învechite și au nevoie de o restructurare urgentă. Așadar, calitatea serviciilor de cazare și a utilităților conexe trebuie adusă la standardele internaționale.
AP 5: Susținerea dezvoltării urbane durabile	
➤ Planuri integrate de dezvoltare urbană	Experiența anterioară a UE privind Inițiativa Comunitară URBAN a scos în evidență nevoia de abordări integrate pentru a răspunde problemelor din orașele/centrelor urbane mari, probleme de ordin social, economic, dar și ambiental în orașele mai sărace. Datorită relației interdependente dintre aceste aspecte, acțiunile vor fi mai eficiente dacă pornesc de la planurile integrate de dezvoltare urbană. Fără o abordare coerentă, activitățile individuale nu vor conduce la soluționarea problemelor existente. În consecință, se poate atinge o sinergie maximă dacă planurile se bazează pe toate aceste aspecte – infrastructură, servicii publice, mediu de afaceri și servicii sociale. Evaluatorul este de părere că acest lucru este realizabil dacă intervențiile sunt completate de intervenții ale FSE (formare).
AP 6 Asistență tehnică	
6.1 Sprijin pentru managementul, implementarea, monitorizarea și controlul POS.	Măsura 6.1. are rol în procesele de selecție a proiectelor, managementul programului, monitorizarea și controlul acestuia. Nu reprezintă un domeniu de intervenție tematic, dar se justifică și este impus prin reglementări. Formarea SMIS și infrastructura IT aferentă sunt aspecte acoperite de prioritatea 2 din POS AT. Trebuie totuși verificat cu MPF, dacă fiecare AM trebuie să organizeze cursuri de formare în domeniul utilizării SMIS pentru OI (trebuie luat în considerare comentariul Comisiei)
6.2 Sprijin pentru comunicare, evaluare și dezvoltare IT	Această măsură facilitează procesul de comunicare extrem de solicitant în cazul POR. Mai mult, se susține și procesul de evaluare și infrastructura IT. Este o măsură necesară în general.

Putem considera că, axele prioritare și intervențiile cheie propuse se completează reciproc. Toate măsurile vor contribui la îmbunătățirea structurii de producție și, în special, a mediului de afaceri. Axa prioritară privind turismul se va concentra foarte

mult pe activitățile sale specifice, contribuind în acest sens la creșterea atractivității regiunilor.

3.5 Concluzii generale privind raționalitatea și consistența

În ceea ce privește raționalitatea și consistența strategiei propuse, concluzia generală ce rezultă este că *Programul Operațional Regional va contribui cu siguranță la susținerea și promovarea dezvoltării economice și sociale durabile din regiunile românești*. Ar fi nerealist să ne așteptăm ca obiectivul principal al politicii de dezvoltare regională să fie atins în perioada de desfășurare a acestui program. Dar, dacă acest program din perioada 2007 – 2013 se implementează într-un mod concertat, la sfârșitul perioadei vor exista condiții pentru realizarea unei dezvoltări regionale echilibrate.

În continuare, prezentăm concluzii privind justificarea și concordanța strategiei:

- Alegerea priorităților și deciziile luate cu privire la cotele și procentele alocării bugetare propuse *se justifică prin analiza socio-economică și pot fi explicate de logica intervenției;*
- Deși nu există dovezi clare în cadrul programului în acest sens, POR pare a se concentra mai mult sau mai puțin asupra regiunilor de dezvoltare care au cel mai mare nevoie de sprijin. Totuși, nu este însă clar dacă aceste intervenții concentrate se pot realiza în timpul implementării programului;
- Din sondajul efectuat în rândul potențialilor factori interesați au rezultat eventuale probleme cu privire la capacitățile financiare, administrative și tehnice disponibile (vezi graficul XX), fapt ce necesită o atenție deosebită din partea asistenței tehnice potrivit axei prioritare 6, Asistență tehnică;
- Axele prioritare și acțiunile propuse se completează corespunzător și ne putem aștepta să existe sinergie între acestea. Toate acțiunile propuse pot contribui la intensificarea investițiilor;
- Nu s-au observat conflicte între obiectivele propuse. Evaluarea Strategică a Mediului (SEA) necesită o atenție deosebită în cazul intervențiilor ce trebuie implementate în cadrul axelor prioritare privind infrastructura de transport și dezvoltarea durabilă a turismului;
- Combinația de politici propusă poate fi considerată optimă, iar politicile nu sunt conflictuale.

4 Evaluarea coerenței strategiei cu politicile UE, naționale și regionale și Orientările Strategice Comunitare

4.1 Evaluarea compatibilității cu CSNR și Orientările Strategice ale UE

Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR) cuprinde – pe lângă viziuni strategice clare asupra unor teme cum ar fi infrastructura, competitivitatea, capitalul uman și capacitatea administrativă – un paragraf complex privind „Promovarea dezvoltării teritoriale echilibrate”. Acest paragraf a fost corelat cu *Conceptul Strategic de Dezvoltare Spațială și Reintegrare în Structurile Spațiale Europene (CSDS) a României pentru perioada 2007-2025*. CSDS ia în calcul nivelul regional, național, transfrontalier, inter-regional și trans-național, și are următoarele obiective:

- Conectarea rețelei naționale de poli de dezvoltare și de coridoarelor naționale la cele europene și intercontinentale;
- Structurarea vastei rețele naționale urbane prin dezvoltarea echilibrată a acesteia;
- Sprijinirea coeziunii urban-rural în concordanță cu identitatea teritorială specifică ;
- Consolidarea accesului și legăturilor din zona trans-carpatică ca suport pentru dezvoltarea regională echilibrată;
- Protejarea și valorificarea patrimoniului natural și cultural.

Conform CSNR, tranziția României către o economie de piață a arătat că forțele pieței lăsate singure au tendința să repartizeze inegal pe teritoriul țării creșterea economică și oportunitățile de locuri de muncă. și de a crește disparitățile regionale. Prin urmare, pentru a contracara această consecință, strategia CSNR promovează o politică susținută și eficientă în scopul contracarării acestor efecte și în vederea asigurării unei distribuiri echilibrate a creșterii și oportunităților la nivelul țării.

Dezvoltarea echilibrată a regiunilor va fi sprijinită printr-o abordare integrată ce va ține cont de principiile dezvoltării durabile și a egalității de șanse; se va baza pe o combinație de investiții publice în domeniul infrastructurii, politici active de stimulare a activității economice și de sprijinire a dezvoltării resurselor umane, în următoarele domenii:

- Îmbunătățirea infrastructurii publice regionale și locale;
- Consolidarea mediului de afaceri regional și local;
- Dezvoltarea turismului la nivel regional și local;
- Dezvoltare urbană durabilă ;
- Dezvoltarea capitalului uman;
- Promovarea cooperării teritoriale.

Prin resursele combinate ale Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondului de Coeziune și Fondului Social European (FSE), canalizate prin intermediul Programele Operaționale Sectoriale și Regionale, strategia dorește să stopeze adâncirea disparităților dintre regiunile țării și să permită o dezvoltare echilibrată a întregii țări, cu acțiuni întreprinse atât în mediul rural cât și în cel urban. Astfel, se vor crea condițiile necesare pentru a accelera dezvoltarea regiunilor rămase în urmă.

Analiza de mai sus ne permite să ajungem la concluzia că „Strategia POR ia în calcul toate aceste obiective și domenii de dezvoltare, demonstrând astfel coerența dintre program și CSNR.”

Orientările Strategice Comunitare privind coeziunea economică, socială și teritorială menționează ca axe principale:

- (i) Creșterea atractivității statelor membre, regiunilor și orașelor prin îmbunătățirea accesibilității, asigurarea unui număr și calități adecvate, conservarea naturii,
- (ii) Încurajarea inovației, antreprenoriatului și a economiei bazate pe cunoaștere prin capacități de cercetare și inovare, inclusiv noi tehnologii informaționale și de comunicare,

Crearea unor locuri de muncă mai multe și mai bune prin stimularea persoanelor să deschidă afaceri, prin atragerea mai multor persoane în piața muncii sau în activitatea antreprenorială, creșterea adaptabilității angajaților din întreprinderi și prin intensificarea investițiilor în capital uman.

În paragraful 2.1. se menționează din nou contribuția și rolul orașelor în creșterea economică și crearea de noi locuri de muncă (efectele aglomerării). În afara oportunităților pe care le pot oferi orașele și centrele urbane dezvoltării regionale, orientările comunitare menționează și provocările cu care se confruntă acestea. Centrele urbane, în special, se confruntă cu probleme cum ar fi rata ridicată a șomajului, excluziunea socială, criminalitate în creștere, trafic tot mai congestionat și prezența a zonelor sărace în perimetrul orașului.

Având în vedere strategia propusă, obiectivul general și axele prioritare ale POR, putem formula concluzia că acestea sunt compatibile cu majoritatea prevederilor cuprinse în Orientările Comunitare pentru perioada 2007 – 2013.

4.2 Evaluarea compatibilității strategiei cu obiectivele politicilor regionale și naționale

Principalele arii acoperite de Programul Operațional Regional sunt:

- Politică regională
- Amenajarea teritoriului și urbanism
- Politica privind transporturile
- Politica sanitară
- Politica socială
- Politica educațională
- Politica privind IMM-urile
- Turism

Încă nu se vorbește despre o **politică regională** la nivel național, cu obiective clare, bazată pe o carte albă special concepută. În consecință, CSNR trebuie considerat baza principală pentru elaborarea politicii în această perioadă de planificare. Desigur, în următorii șase ani, POR poate fi considerat un important punct de plecare pentru elaborarea unei viitoare politici în domeniu. Pe baza experienței ce se va dobândi prin

implementarea acestui program, o astfel de politică ar putea fi dezvoltată în colaborare cu regiunile de dezvoltare.

Politica de urbanism și amenajare a teritoriului a României ar trebuie să joace la rândul ei un rol semnificativ în procesul de dezvoltare regională. La nivel național, Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului (MTCT) coordonează activitățile de urbanism și amenajare a teritoriului, în timp ce județele sunt responsabile ocupă de nivelurile de guvernare inferioare. Alți actori importanți – fiecare cu competențe proprii – în procesul de planificare și în dezvoltarea politicii regionale a României sunt *Ministerul Integrării Europene, Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională, Consiliile pentru Dezvoltare Regională, Agențiile de Dezvoltare Regională, consiliile județene și consiliile locale*. Comisia Națională pentru Urbanism și Amenajarea Teritoriului – compusă din specialiști și profesioniști locali în domeniu – oferă consiliere și asistență în activitatea de urbanism și amenajare a teritoriului. Principalele obiective naționale de amenajare a teritoriului sunt:

- Dezvoltare socio-economică echilibrată a regiunilor și zonelor, menținând totodată specificitățile locale;
- Creșterea nivelului de trai al cetățenilor și comunităților;
- Administrarea durabilă a resurselor naturale și protecția mediului;
- Utilizarea rațională a teritoriului național.

În cadrul MTCT, Direcția Generală pentru Urbanism, Amenajarea Teritoriului și Politica Locuirii este responsabilă de coordonarea amenajării teritoriale a României. Această Direcție pregătește în momentul de față noi reguli și manuale pentru utilizarea mai eficientă a instrumentelor de dezvoltare teritorială disponibile. În prezent, există trei niveluri teritoriale pentru dezvoltare urbană și teritorială (național, județean și planuri zonale). Primele două sunt integrate în structurile instituționale existente (autonome), iar cel de-al treilea ar trebui să funcționeze la nivelul regional pentru care însă nu există nici o structură administrativă. O serie de consilii județene și/sau locale ar trebui să aprobe eventualele planuri „zonale”. Datorită procesului decizional complicat, acest lucru nu funcționează în practică și ar putea chiar să împiedice realizarea unei dezvoltări regionale echilibrate a României.

În prezent, în România dar, și în majoritatea Statelor Membre UE – se poartă discuții despre rolul pe care l-ar putea juca orașele în intensificarea dezvoltării regionale. În România, care are un puternic caracter rural, o abordare mai policentrică s-ar putea dovedi extrem de utilă (orașele ca motoare ale dezvoltării economice regionale). Reprezentanții ministerului de resort (Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului) au informat echipa de evaluare cu privire la politica pe care intenționează să o adopte în cazul poliilor de creștere. O astfel de abordare este de interes la nivelul regiunilor.

La nivel regional, nu există încă o **politică coerentă în domeniul transporturilor**. De fapt, județele sunt responsabile de rețelele de transport intra-regionale, în timp ce autoritățile centrale răspund de rețelele naționale și cele europene de transport. În baza unui acord între autoritățile române responsabile de POR (Axa prioritară 1), Programul Operațional Rural și POS Transport (POST), s-a hotărât că:

- Infrastructura de transport urban va intra în competența POR și nu va fi acoperită de POST;
- Drumurile județene vor intra în competența POR, iar drumurile naționale și europene în cea a POST;

- Drumurile comunale vor fi finanțate din FEADR;
- Toate autostrăzile vor intra în competența POST;
- Aeroporturile naționale și regionale din rețeaua TEN-T vor intra în competența POST, iar celelalte vor ține de POR;
- Porturile din rețeaua TEN-T vor intra în competența POST, iar celelalte în cea a POR;
- Nu s-au identificat suprapuneri de responsabilități în domeniul feroviar între POST și POR.

Așadar, se face o distincție clară între intervențiile din sectorul transporturi realizate de POR, POST și FEADR.

Așa cum s-a mai spus, **politica de sănătate publică** în România va suferi o reformă în anii următori, care se va realiza pe baza „Strategiei Naționale în domeniul Serviciilor Medicale și a Planului de Acțiune privind Reforma Sectorului Sanitar”. În ideea de a promova implementarea și dezvoltarea strategiei naționale și a planului de acțiune s-a înființat un *Comitet Național*. Strategia, care va coordona furnizarea serviciilor medicale în România în următorii 10 ani, are ca obiective de bază:

1. Îmbunătățirea accesului populației la serviciile medicale;
2. Îmbunătățirea calității serviciilor medicale;
3. Creșterea eficacității și eficienței serviciilor medicale.

AM POR și Ministerul Sănătății Publice au convenit împreună asupra intervențiilor propuse în domeniul sanitar (Axa prioritară 2). Beneficiarii acestor intervenții vor fi autoritățile județene sau locale, în special pentru reabilitarea spitalelor, în timp ce ministerul se va ocupa în principal de achiziționarea de echipamente medicale. Însă pot aplica pentru obținerea de echipamente medicale și autoritățile locale și regionale, dar pentru a fi mai eficiente ar trebui ca aceste tipuri de solicitări să fie coordonate împreună de către beneficiari.

Obiectivele principale ale **politicilor sociale** din România sunt:

- Primul obiectiv este promovarea reformei învățământului preuniversitar și universitar. Acest lucru implică modernizarea sistemului de învățământ, urmând realizările în domeniu ale țărilor europene mai avansate;
- Cel de-al doilea obiectiv este îmbunătățirea stării de sănătate a populației, exprimată în numărul deceselor evitate și frecvența îmbolnăvirilor;
- Un al treilea obiectiv este înlocuirea programelor de asistență socială generale cu programe îndreptate spre grupuri sociale speciale – vezi reformele din sistemul de pensii.

Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și al Familiei are un rol sintetic în asigurarea și coordonarea strategiilor și politicilor guvernamentale și în domeniile de mai jos:

- Elaborarea politicii de asistență socială;
- Elaborarea politicilor și strategiilor de incluziune socială;
- Stabilirea strategiei naționale privind drepturile familiei, copilului, persoanelor singure, bătrânilor, persoanelor cu dizabilități și oricăror altor persoane aflate în dificultate;

- Asigurarea asistenței metodologice, coordonarea și verificarea activității instituțiilor de asistență socială pentru a proteja, adăposti și consilia persoane victime ale violenței domestice;
- Supervizarea și controlul activității asociațiilor și fundațiilor ce desfășoară programe sociale pentru a asigura respectarea drepturilor beneficiarilor ca persoane;
- Elaborarea și punerea bazelor unor programe și strategii pentru consilierea și îngrijirea persoanelor victime ale violenței domestice;
- Asigurarea finanțării programelor naționale de asistență socială;
- Implementarea de proiecte de asistență socială finanțate cu fonduri UE;
- Elaborarea și propunerea indicatorilor de asistență socială.

Politica națională în domeniul educației este elaborată, coordonată și implementată de către Ministerul Educației și Cercetării, cu următoarele atribuții:

- Coordonează și controlează sistemul național de educație;
- Organizează rețeaua publică de educație și propune Guvernului numărul de elevi și studenți preconizat prin prognozele realizate cu ajutorul unităților de învățământ, autorităților locale și tuturor persoanelor relevante;
- Coordonează activitățile de cercetare științifică desfășurate în cadrul sistemului de educație;
- Aprobă înființarea de noi școli și unități post-liceale;
- Asigură formarea personalului din învățământ;
- Elaborează și pune în aplicare strategiile de reformă a educației pe termen mediu și lung;
- Participarea la elaborarea unei strategii de cooperare în domeniul educației și cercetării.

Documentul central în domeniu este Planul Național de Dezvoltare 2007-2013 (prima și a doua parte a documentului).

În ceea ce privește coerența dintre POR și **politica privind IMM-urile**, există un grad ridicat de compatibilitate. Cele cinci priorități ale politicii IMM-urilor în România, sunt:

- Crearea unui mediu de afaceri, care să susțină dezvoltarea și creșterea numărului IMM-urilor
- Dezvoltarea competitivității IMM-urilor;
- Îmbunătățirea accesului IMM-urilor la finanțare;
- Creșterea performanțelor IMM-urilor în domeniul exportului ;
- Promovarea unei culturi antreprenoriale și consolidarea performanțelor manageriale.

Toate intervențiile propuse în Axa Prioritară 3 vor contribui la realizarea acestor obiective. POR se va concentra mai ales asupra dezvoltării și promovării micro-întreprinderilor.

În România, formularea **politicii în domeniul turismului** se bazează în mare parte pe analizele și recomandările WTTC (Consiliul Mondial al Turismului și Călătoriilor). Potrivit acestuia, turismul și călătoriile trebuie incluse în politicile generale privind ocuparea

forței de muncă, comerțul, investițiile, educația, cultura și protecția mediului. Importanța strategică a turismului și a călătoriilor trebuie comunicată la toate nivelurile de guvernare, industrie și comunități locale. Principalii actori trebuie implicați intens în elaborarea politicilor de turism precum și în planificarea și coordonarea programelor individuale. Axa Prioritară 4 privind Dezvoltarea turismului regional și local oferă șansa de a anticipa aceste obiective la nivel regional.

În paragraful 3.3.2. al POR, se face o prezentare a politicilor naționale și a principalelor lor prevederi și se analizează modul în care se reflectă aceste politici în axele prioritare propuse. Analiza include aspectele legate de toate politicile menționate mai sus.

4.3 Complementaritatea cu programele operaționale sectoriale (POS) și alte acțiuni finanțate de FEADR și FEP

În paragraful 3.4., se face o prezentare pe larg a complementarității dintre strategia propusă și axele prioritare, pe de-o parte, și alte programe operaționale, pe de altă parte. Se observă corelări puternice:

Axa prioritară 1	POS Transport Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR)
Axa prioritară 2	POS Competitivitate POS DRU PNDR
Axa prioritară 3	POS Competitivitate POS DRU PNDR
Axa prioritară 4	POS Mediu POS Competitivitate POS Mediu POS DRU PNDR
Axa prioritară 5	POS Competitivitate POS Mediu POS DRU

Evaluatorii sunt de acord cu concluziile echipei de planificare cu privire la corelările dintre diferitele PO, așa cum este prezentat mai sus. Totuși, potrivit părerii acestora, legăturile pot fi integrate mai concret în descrierile axelor prioritare. Se recomandă să se accentueze corelarea prin criteriile de selecție, cu ajutorul cărora să se acorde prioritate proiectelor care dovedesc o complementaritate puternică.

4.4 Evaluarea compatibilității cu obiectivele orizontale ale UE privind mediul, egalitatea de șanse și societatea informațională

Paragraful 3.3.1. conține o analiză destul de elaborată a obiectivului sectorial al UE relevant și a așa-numitelor obiective orizontale ale Uniunii Europene. Se fac referiri la noile Orientări ale Politicii de Coeziune pentru 2007 – 2013, Carta Albă a Politicii Europene de Transport, Comunicarea Comisiei „Orașele și politica de coeziune („contribuția urbană la creșterea economică și a locurilor de muncă în regiuni”), Carta Europeană a IMM-urilor și Memorandumul Comun privind Incluziunea Socială.

În continuare, s-au analizat pe larg aspecte orizontale, precum *dezvoltarea durabilă și egalitatea de șanse*, ajutorul de stat și achizițiile publice. Pentru achizițiile publice s-a înființat Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), căreia i s-a acordat un număr mare de responsabilități. În plus, în cadrul Ministerului Finanțelor Publice va exista un mecanism de control ex-ante, ce va funcționa ca un observator independent.

4.5 Rezultatele Evaluării strategice a mediului (SEA)

Evaluarea strategică a mediului a fost realizată în conformitate cu prevederile Directivei Consiliului European privind evaluarea impactului anumitor planuri și programe asupra mediului (2001/42/CE) și ale Deciziei Guvernului României Nr. 1076/8.07.2004 privind elaborarea unei proceduri de evaluare a impactului asupra mediului al anumitor planuri și programe. Raportul SEA complet este anexat acestui raport ex-ante.

Principalele concluzii

Implementarea obiectivelor și axelor prioritare ale POR va avea efecte semnificative asupra mediului. Se așteaptă ca implementarea proiectelor din axele prioritare 2, 4 și 5 să aibă mai ales efecte neutre și pozitive. Axele prioritare 1 și 3 pot avea unele efecte semnificative negative.

POR recomandă câteva măsuri cheie pentru reducerea efectelor negative asupra mediului:

- Trebuie realizată o evaluare a impactului asupra mediului (EIA) a proiectelor și, în cazul în care se întreprind astfel de evaluări, trebuie acordată o atenție deosebită alternativelor de a reduce impactul asupra siturilor Natura 2000, fragmentării peisajelor și investițiilor inițiale (green-field);
- Trebuie efectuată EIA pentru toate proiectele de dezvoltare a turismului în vederea găsirii de soluții alternative pentru oricare impact negativ asupra mediului (ex. în cadrul programului „Super-schi în Carpați”);
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin acelor acțiuni ce promovează și permit folosirea BAT (cele mai bune tehnici disponibile);
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin acțiunilor ce promovează mai degrabă investițiile în zonele industriale dezafectate decât cele ce necesită investiții pe noi terenuri (green-field);

- Trebuie acordat cu prioritate sprijin acelor acțiuni ce promovează eficiența energetică și re folosirea deșeurilor, care limitează și reduc necesarul energetic;
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin nu doar măsurilor ce vizează direct transportul public, dar și altor măsuri în domeniu din cadrul POR;
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin acțiunilor ce susțin și promovează mijloace alternative de transport pe lângă transportul public (cum ar fi ciclismul, promenadele etc.) și adaptarea mijloacelor de transport public pentru a asigura accesul persoanelor cu dizabilități și al celor cu nevoi speciale;
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin acțiunilor ce au drept scop înlocuirea combustibililor fosili cu biocombustibili;
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin acelor acțiuni ce promovează folosirea eficientă a energiei, serviciilor de protecție a mediului din sectorul turistic, dar și activităților turistice de tipul eco-turismului, agroturismului etc.;
- Trebuie acordat cu prioritate sprijin proiectelor ce propun o abordare ecologică a peisajelor și ecosistemelor, cum ar fi reabilitarea zonelor industriale dezafectate sau împăduririle și crearea de zone / spații verzi.

Consultări

Raportul de mediu a fost întocmit în urma consultării cu Autoritatea de Management. Au fost consultate și alte autorități competente (ministere de resort și agenții) prin intermediul grupului de lucru (GL) creat în scopul SEA. În prezent, au loc consultări publice pe marginea acestui raport.

4.6 Dimensiunea teritorială a POR

Înainte de a încheia acest capitol, mai trebuie făcută o remarcă generală în ceea ce privește coerența strategiei POR, în ceea ce privește **dimensiunea teritorială** a acestui program operațional. Așa cum s-a spus anterior, în România, amenajarea teritoriului se realizează pe trei niveluri: național, zonal și județean. Documentele de planificare care sunt concepute pentru aceste trei niveluri ar trebui să constituie instrumente esențiale pentru planificarea economică regională și amenajarea teritoriului în România. Cu toate acestea, există niște diferențe fundamentale între aceste trei niveluri. Planurile naționale și cele județene sunt aprobate în final de Parlament, și respectiv de consiliile județene. Aprobarea planurilor zonale este însă un proces mult mai complicat, ele nefiind aprobate de un organism propriu autonom, ci de toate consiliile județene și locale de care depinde zona. Ba mai mult, nu există nici o instituție administrativă care să se ocupe de implementarea și monitorizarea lor la nivel regional.

Evaluatorul este de părere că absența unui instrument eficient de amenajare a teritoriului la un nivel corespunzător (NUTS II) ar putea avea, în timp, consecințe negative asupra dezvoltării regionale echilibrate și coeziunii teritoriale a României.

4.7 Concluzii generale privind coerența strategiei

În finalul acestui capitol, sunt prezentate următoarele concluzii privind concordanța (externă) a strategiei:

- Având în vedere actualul CSNR, Orientările Strategice Comunitare, și Agenda Lisabona, se poate concluziona că obiectivele strategiei propuse sunt compatibile cu obiectivele politicilor UE și naționale existente;
- Coerența – externă – și conformitatea cu politicile comunitare și naționale este explicată pe larg în paragraful 3.3. al POR. Un tabel complet cuprinde documente relevante legate de politicile UE (privind creșterea economică și locurile de muncă, politica de transport a UE, politica de coeziune și cea urbană, Carta UE a IMM-urilor și Incluziune Socială) și precum și modul în care POR va răspunde acestor politici;
- De asemenea, așa-numitele obiective orizontale privind dezvoltarea durabilă, egalitatea de șanse și societatea informațională sunt menționate împreună cu alte reglementări UE privind concurența/ajutorul de stat și achizițiile publice;
- În special, Axele prioritare 2, 4 și 5 vor contribui direct la realizarea obiectivelor principale ale UE privind egalitatea de șanse, în timp ce și alte axe prioritare pot avea contribui la acest lucru. Cu siguranță se va întâmpla acest lucru dacă egalitate de șanse este înțeleasă într-un sens mai larg, din perspectiva egalității între femei și bărbați, precum și egalității de șanse din punct de vedere social.
- S-a demonstrat că există complementaritate între POR și alte programe operaționale. Se recomandă să se accentueze corelarea prin criteriile de selecție, cu ajutorul cărora să se acorde prioritate proiectelor care dovedesc o complementaritate puternică.
- Instrumentele actuale de amenajare a teritoriului din România se vor dovedi pe termen lung a nu fi destul de eficiente pentru a se atinge obiectivul general al POR, „dezvoltarea socio-economică durabilă și echilibrată a regiunilor din România”.

5 Evaluarea rezultatelor preconizate și a impactului

5.1 Cuantificarea obiectivelor la nivelul programului și al axelor prioritare

Obiectivul general al programului este „de a sprijini și promova o dezvoltare socio-economică durabilă și echilibrată a regiunilor din România, în special a regiunilor rămase în urmă”.

La nivelul programului nu s-a propus niciun obiectiv cuantificat. Acest impact va fi greu de definit în termeni cantitativi atât în ceea ce privește întregul program, cât și regiunile în particular.

Pe baza unei analize realizate în 2005 privind efectele aderării la UE realizate pe baza unui Model I-O Multiregional¹, a rezultat că – având în vedere pachetul financiar pentru perioada 2007-2009 – aderarea României la UE va aduce cu sine multe efecte pozitive, care, totuși, vor varia considerabil de la regiune la o regiune în funcție de alocarea resurselor disponibile regiunilor. Această analiză a pornit de la presupunerea că resursele disponibile se vor îndrepta în mare parte spre regiunile cel mai puțin dezvoltate. În realitate, nu se va întâmpla deoarece propunerile de alocare a fondurilor sunt mai puțin concentrate, iar capacitatea de absorbție a regiunilor ar putea fi serios condiționată de probleme financiare, administrative și tehnice.

În plus, trebuie să se țină cont de faptul că, în afara intervențiilor POR legate de mediul de afaceri (axele prioritare 3, 4 și 5), majoritatea activităților din cadrul programului nu vor conduce direct la crearea durabilă de locuri de muncă. Având în vedere acest aspect, pe baza unei estimări, POR ar putea contribui la creșterea medie anuală a PIB / cap de locuitor atinsă cu un procent între 4 și 7%, iar numărul total de noi locuri de muncă create este estimat să atingă un total de 15.000.

Obiectivele specifice la nivelul axelor prioritare sunt formulate astfel:

Axa prioritară 1 privind Infrastructura de transport are drept scop „să contribuie la dezvoltarea economică durabilă și creșterea mobilității populației și a forței de muncă regionale, să crească accesibilitatea și atractivitatea regiunilor, prin îmbunătățirea infrastructurii de transport”.

Axa prioritară 2 privind Infrastructura socială are drept scop „crearea premiselor necesare pentru asigurarea unui acces mai bun al populației la serviciile de bază, contribuind la realizarea obiectivului european de coeziune economică și socială, prin

¹ Analiza efectelor aderării la UE în România pe baza Modelului I-O multiregional. Autor: Andrea Bonfiglio, Università Politecnica delle Marche (Ancona, Italia) (Februarie 2005)

îmbunătățirea infrastructurii în domeniul sănătății, educației, sistemului social și siguranței publice în situații de urgență”.

Axa prioritară 3 privind Consolidarea mediului de afaceri regional și local are drept scop „facilitarea creșterii economice durabile și crearea de noi locuri de muncă la nivel regional și local prin înființarea și dezvoltarea unor structuri de afaceri regionale și locale, reabilitarea zonelor industriale abandonate și susținerea inițiativelor antreprenoriale regionale și locale”. Axa prioritară 4 privind Dezvoltarea durabilă a turismului are drept scop „creșterea atractivității regiunilor, dezvoltarea economiei locale și crearea de noi locuri de muncă prin valorificarea durabilă a patrimoniului cultural și a resurselor naturale cu potențial turistic, precum și prin creșterea calității infrastructurii turistice de cazare și agrement”.

Axa prioritară 5 privind Susținerea dezvoltării urbane durabile are drept scop „regenerarea și să revitalizarea orașelor cu potențial de dezvoltare economică în scopul creșterii rolului centrelor urbane în dezvoltarea economică regională și locală, prin reabilitarea infrastructurii și îmbunătățirea serviciilor, precum și prin crearea de structuri de sprijinire a afacerilor și antreprenoriatului”.

În ceea ce privește impactul, obiectivele de mai sus sunt explicate în special din punct de vedere calitativ. Comisia Europeană nu solicită indicatori de impact pentru programele operaționale. Au fost însă definiți și cuantificați indicatorii de efect (result) și rezultat (output), despre care se va discuta în paragraful următor. Cu excepția axei prioritare privind infrastructura socială, nu s-au formulat și cuantificat alte obiective operaționale la nivelul axelor prioritare. Acest lucru este de înțeles deoarece există o diversitate destul de mare a intervențiilor propuse pentru îmbunătățirea infrastructurii sociale în regiunile din România.

5.2 Evaluarea rezultatelor preconizate

5.2.1 Indicatori de rezultat (output) și efect (result) preconizate

Capitolul următor se concentrează pe rezultate (output) și efecte (result) cuantificate. Evaluarea analizează indicatorii inițiali și cuantificarea acestora din a doua versiune a programului. Sugestiile suplimentare făcute de specialiștii ad-hoc privind indicatorii vor fi și ele incluse în această analiză.

România fiind un nou stat membru al UE nu are un programe anterioare, care să stea la baza unei cuantificări. Sunt disponibile câteva date, ce pot fi luate ca referință doar în cazul intervențiilor propuse pentru Axa Prioritară 3 privind mediul de afaceri. Potrivit specialistului din domeniul sistemului de indicatori, doar în cazul acestei priorități există experiențe anterioare. Prin urmare, pornim de la premisa că aceste cuantificări ex-ante sunt în general plauzibile.

AXE PRIORITARE

Axa prioritară 1: Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport

Indicator	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	Anul de bază	Sursa	Ținta (2013)
Rezultat (output)					
Lungimea drumurilor județene reabilitate / modernizate	Km	-	2004	SMIS	
Aeroporturi regionale reabilitate / modernizate	Nr. de proiecte	-	-	SMIS	2
Porturi regionale (ce nu fac parte din rețeaua europeană de transport) reabilitate / modernizate	Nr. de proiecte	-	-	SMIS	2
Efect (result)					
Reducerea timpului de transport pe drumurile reabilitate	Minute	-	-	Anchete de teren	
Reducerea numărului de accidente rutiere	Nr.	4613	2004	Poliția Română	

Indicatorii propuși pentru Axa prioritară 1, deși nu sunt încă în întregime cuantificați, se justifică. Trecerea de la indicatorii de rezultat (output) la cei ai efectelor (result) este clară. În opinia evaluatorului, pentru viitoarele evaluări ale eficacității POR-urilor, ar trebui adăugați noi indicatori de efecte (result) (de exemplu, indicatori privind intensificarea transportului de pasageri și de marfă pe drumuri, aeroporturi și porturi).

Axa prioritară 2: Îmbunătățirea infrastructurii sociale

Indicator	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	Anul de bază	Sursa	Ținta (2013)
REZULTAT (output)					
Unități medicale reabilitate / echipate	Nr.	-	-	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS	-
Centre de servicii sociale reabilitate / echipate	Nr.	-	-	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS	270
Unități mobile echipate pentru intervenții de urgență	Nr.	-	-	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS	510

Indicator	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	Anul de bază	Sursa	Ținta (2013)
Centre și campusuri de învățământ preuniversitar modernizate, echipate și extinse	Nr.	-	-	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS	400
Centre pentru formare continuă reabilitate/dotate	Nr.	-	-	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS	26
EFFECT (result)					
Timpul mediu de reacție al unităților mobile	Min.	Până la 30' - 45' în mediul rural Până la 20' în mediul urban	2005	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS Anchete de teren	Până la 12' în mediul rural Până la 8' în mediul urban
Utilizatori ai infrastructurii finanțate /pe tip de servicii (sănătate, educație)	Nr.	-	-	Rapoarte Monitorizare POR /SMIS	
Rata de participare la procesul educațional a populației școlare în vârstă de până la 18 ani în centrele educaționale sprijinite	%	63.5	2004/2005	Institutul Național de Statistică / Ministerul Educației și Cercetării / Rapoarte de evaluare / Anchete de teren / Recensământ	65

Toți indicatorii propuși pentru axa prioritară 2 se justifică, iar trecerea de la indicatorii de rezultat (output) la cei de efect (result) este clară. Nu s-a stabilit nici o țintă pentru indicatorul de rezultat (output) privind unitățile medicale. Echipa de evaluare sugerează că, în cazul viitoarelor evaluări ale eficacității programului, să se înlocuiască indicatorul de efect (result) privind beneficiarii infrastructurii finanțate cu următorii indicatori:

Indicator	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	Anul de referință	Sursa	Ținta (2013)
Utilizatori ai unităților medicale sprijinite	Nr.	-	-	Sondaje	?
Creșterea utilizatorilor centrelor de servicii sociale	%	-	-	Sondaje	15
Elevi cu acces la echipament IT corespunzător (gradul de acoperire)	% din totalul elevilor	-	-	Ministerul Educației și Cercetării / Sondaje	70
Creșterea participanților la cursurile de formare profesională continuă	%	-	-	Ministerul Educației și Cercetării / Sondaje	15

Axa prioritară 3: Consolidarea mediului de afaceri regional și local

Indicatorii programului	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	An referință	Sursa	Ținta (2013)
REZULTAT (output)					
Structuri de afaceri înființate / sprijinite	Nr.	-	-	POR – SMIS Rapoarte de monitorizare	11
Situri industriale reabilitate	Nr.	-	-	POR – SMIS Rapoarte de monitorizare	8
Micro-întreprinderi sprijinite	Nr.	-	-	POR – SMIS Rapoarte de monitorizare	500
EFACT (result)					
Rata ocupării în structurile de afaceri după 2 ani de la finalizarea proiectului	%			Rapoarte de evaluare / Sondaje	50
Noi locuri de muncă create în structurile de sprijinire a afacerilor	Nr. de salariați	-	-	Rapoarte de evaluare / anchete la fața locului	4.000
Noi locuri de muncă create în micro-întreprinderile sprijinite	Nr.	-	-	Anchete de teren / Rapoarte de evaluare	3.000

Toți indicatorii propuși pentru axa prioritară 3 se justifică, iar trecerea de la indicatorii de rezultat (output) la cei de efect (result) este clară. Trebuie făcută însă o serie de observații:

- Conform opiniei evaluatorului, investițiile în structurile de sprijinire a afacerilor, în zonele industriale reabilite și în micro-întreprinderi ar trebui încadrate la indicatorii de rezultat (output), nu de efect (result);
- Ar trebui adăugat ca indicator de rezultat numărul micro-întreprinderilor sprijinite prin intermediul programului.

Axa prioritară 4: Dezvoltarea turismului regional și local

Indicator	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	Anul de referință	Sursa	Țintă (2013)
REZULTAT (output)					
Număr proiecte finanțate în domeniul turismului	Nr.			Monitorizarea POR / SMIS	300
Firme sprijinite din domeniul turismului	Nr.			Monitorizarea POR / SMIS	1400
EFACT (result)					
Creșterea numărului turiștilor	%.	5,8	2005 (total / național)	Institutul Național de Statistică	+15%
Creșterea numărului de înnoptări	%	18,4	2005 (total / național)	Institutul Național de Statistică	+5%

Toți indicatorii propuși pentru axa prioritară 4 se justifică, iar trecerea de la indicatorii de rezultat (output) la cei de efect (result) este clară. Evaluatorul recomandă să se împartă indicatorul de rezultat privind firmele din domeniul turismului sprijinite în firme sprijinite:

- Pentru intervenții privind infrastructura culturală și națională, și
- Pentru intervenții de reabilitare, modernizare și extindere a structurilor de cazare și a utilităților aferente.

Axa prioritară 5: Susținerea dezvoltării urbane durabile

Indicator	Unitate de măsură	Nivelul de Baza	Anul de referință	Sursa	Ținta (2013)
REZULTAT (output)					
Proiecte strategice integrate de dezvoltare urbană implementate	Nr.			Monitorizarea POR / SMIS	40
EFFECT (result)					
Locuitorii ce beneficiază de implementarea strategiilor de dezvoltare urbană, din care: <ul style="list-style-type: none"> • femei și bărbați • tineri • minorități 	Nr.	-		Monitorizarea POR / SMIS / Recensământ	800.000
Firme ce beneficiază de promovarea structurilor de sprijinire a afacerilor și antreprenoriatului	Nr.	-		Monitorizarea POR / SMIS	1.000
Locuri de muncă create în zona de acțiune urbană, pe sexe	Nr.	-		Monitorizarea POR / SMIS	3.000

Axa prioritară 6: Asistență tehnică pentru implementarea POR

Fundamentarea axei prioritare Asistență tehnică reiese din art. 44 al propunerii de Regulament al Consiliului privind prevederi generale pentru Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, în domeniul Asistenței tehnice acordate statelor membre, potrivit căreia:

„pentru fiecare program operațional, Fondurile pot finanța activități pregătitoare, de management, de monitorizare, evaluare, informare și control și activități prin care se crește capacitatea administrativă de a implementa fondurile.”.

Domeniile cheie de intervenție sunt:

- Sprijin pentru implementarea, managementul și evaluarea POR;
- Sprijin pentru activități de informare și publicitate a POR.

Nu se specifică niciun indicator pentru axa prioritară 6. Având în vedere că activitățile axei prioritare sunt stabilite prin regulamentul general (monitorizare, implementare, evaluare, comunicare) și sunt descrise la nivel operațional în versiunea preliminară a regulamentului privind implementarea, indicatorii nu sunt relevanți în acest caz pentru că autoritățile responsabile cu planificarea și implementarea trebuie doar să respecte legislația europeană.

5.3 Justificarea mixului de politici propuse

Pe baza analizei SWOT și propunerii de alocare a resurselor disponibile (vezi tabel 3), putem trage concluzia că, dacă se compară datele analizei SWOT din tabelul 2 cu propunerea de alocare a resurselor totale disponibile pe cele 5 axe prioritare, **combinăția de politici** realizată pentru implementarea strategiei propuse se justifică în totalitate. Această concluzie se justifică și mai mult dacă luăm în considerare efectele pozitive pe care se așteaptă ca primele două axe prioritare să le aibă asupra celorlalte trei. Este de asemenea evident că majoritatea axelor prioritare contribuie în mod pozitiv la îmbunătățirea mediului de afaceri și – într-o mai mică măsură – la dezvoltarea turismului.

5.4 Concluzii generale privind impactul și rezultatele preconizate

Se pot formula următoarele concluzii generale legate de impactul și rezultatele preconizate:

- Nu s-au definit indicatorii specifici la nivel de program. Totuși, ar trebui făcute unele estimări pentru o serie de indicatori, cum ar fi PIB / cap de locuitor, locuri de muncă create, creșterea ISD și unele rate de creștere privind investițiile private și dezvoltarea turismului (s-au prezentat câteva sugestii);
- La nivelul axelor prioritare nu au fost definiți indicatorii de impact, în termeni cantitativi,. Conform informațiilor primite în timpul evaluării, Comisia Europeană nu a solicitat cuantificarea indicatorilor de impact;
- Deși nu sunt toți cuantificați, indicatorii propuși pentru axele prioritare se justifică în maniera prezentată. Trecerea de la indicatorii rezultat la cei de efect este clară;
- Conform opiniei evaluatorului, în cazul viitoarelor evaluări ale eficacității POR-urilor, ar trebui adăugați o serie de noi indicatori de efect pentru unele din axele prioritare;
- Având în vedere concluziile analizei SWOT și propunerea de alocare a resurselor disponibile pe axe prioritare, combinația de politici propusă pentru implementarea strategiei se justifică în totalitate.

6 Evaluarea sistemului de implementare

6.1 Introducere

Această componentă a evaluării ex-ante este menită să asigure premisele privind modul și scopul în care monitorizarea și evaluarea programului vor îmbunătăți intervențiile ulterioare finanțate cu fonduri structurale prin intermediul Cadrului Național Strategic de Referință (CSNR) și programelor operaționale (PO). Calitatea aranjamentelor de implementare și monitorizare determină în final eficiența programelor operaționale și a programelor complement aferente. Este necesară o analiză a acestui sistem din perspectiva contribuției acestuia la realizarea unui proces fluid de implementare ținând cont de principiile UE privind transparența și *parteneriatul*.

Evaluarea ex-ante trebuie să se concentreze pe calitatea implementării, a execuției, aranjamentele de monitorizare și evaluare prevăzute și să ajute autoritățile responsabile să identifice îmbunătățirile necesare. Această parte a evaluării ar trebui desigur să ia în considerare rolul PO-urilor în procesul de implementare și coordonare a Planului Național de Dezvoltare și CSNR.

În timpul evaluării sistemului de implementare, s-au avut în vedere următoarele întrebări:

- Prin sistemul de implementare propus se va sigura eficiența managementului și monitorizării activităților PO-urilor?
- Cât de competitive și de transparente sunt procedurile de selecție a proiectelor / planificare a activităților?
- Care este împărțirea sarcinilor între Comitetul de Monitorizare, Autoritatea de Management și organismele intermediare propuse (de exemplu la nivel regional)?
- Măsurile de control și audit respectă prevederile reglementărilor naționale și comunitare?
- Există sisteme de monitorizare și evaluare eficiente?
- Au fost selectate toate instituțiile implicate?
- Există o bază legislativă puternică pentru structura instituțională și împărțirea responsabilităților în ceea ce privește implementarea fondurilor comunitare?
- S-au stabilit regulamente pentru toate procedurile?
- Există personal corespunzător și format?
- Există un sistem IT pentru procesul de monitorizare și evaluare?
- Ce riscuri și probleme ar putea apărea în timpul implementării PO-le?
- Ce măsuri se iau pentru a garanta implicarea părților relevante și responsabile, inclusiv a partenerilor socio-economici, regionali și locali, în pregătirea și implementarea PO-urilor conform practicilor UE?
- În ce măsură sunt implicate organismele responsabile de probleme de mediu și șanse egale în punerea în aplicare a sistemelor de implementare și monitorizare a PO-urilor?

6.2 Management

6.2.1 Sistemul de implementare

Paragraful 5.1.2. reunește principalele responsabilități ale AM POR și ale Organismelor Intermediare (OI). Amploarea responsabilităților Autorității de Management este în conformitate cu Reglementarea 1083/2006, art. 60. De asemenea, sarcinile organismelor intermediare sunt descrise în întregime. La nivel regional, se vor înființa Comitete Regionale pentru Evaluare Strategică (CRES) cu sarcina de a evalua propunerile de proiect din punct de vedere strategic. Acestea trebuie să analizeze dacă proiectele propuse corespund obiectivelor POR și strategiilor de dezvoltare regională. O sarcină importantă a acestor comitete este de a asigura legătura dintre aceste proiecte și cele din cadrul programelor operaționale sectoriale, programului național de dezvoltare rurală și obiectivele programelor de cooperare teritorială europeană (obiectivul 3). Principiile de bază ale activității acestor comitete sunt transparența și parteneriatul. Criteriile de selecție și numire a membrilor vor fi aprobate de Comitetul de Monitorizare al POR în baza propunerii AM POR.

Aceste sarcini de implementare așa cum sunt ele descrise în POR pot fi privite ca fiind foarte importante și decisive pentru un proces fluid de implementare care să conducă la absorbția resurselor disponibile înainte de finele lui 2013. Se cunoaște deja că MIE și ADR-urile au avut deja experiențe în managementul și implementarea fondurilor UE (PHARE), însă este vorba de un nivel financiar inferior decât cel cu care se vor confrunta în anii ce urmează. Pentru a evalua șansa AM POR și OI (ADR-urilor) de a face față acestei provocări, trebuie să se răspundă la întrebările de mai jos, încă din faza de planificare:

- AM POR și ADR-urilor au capacitatea necesară pentru a putea face față acestei provocări?
- Dacă răspunsul este negativ, ce măsuri se iau în vederea pregătirii AM POR și OI în timp util pentru a răspunde de implementarea responsabilităților lor așa cum este stabilit în POR?
- Există deja planuri de organizare și formare necesare pentru a pregăti aceste structuri să îndeplinească sarcinile imediat ce POR devine operațional?
- Aceste planuri sunt coordonate între ele sau fiecare ADR răspunde de propriile sarcini de implementare?
- Care din axele prioritare propuse se pot implementa fără probleme și care din ele ar putea fi problematice?

Pe baza interviurilor realizate cu AM POR, cu unele ADR-uri (Sud, Nord-Vest și București-Ilfov) și cu ajutorul unui sondaj efectuat în rândul potențialilor factori interesați de la nivel local și regional, se pot formula răspunsurile de mai jos:

- Având în vedere noile sarcini, capacitățile AM POR și ale ADR-urilor trebuie să crească semnificativ. Potrivit unei scheme din iunie 2006, capacitatea AM POR ar trebui să crească cu 60%, pentru a ajunge de la 162 la 259 de angajați, iar cea a tuturor ADR-urilor cu 11%, de la 363 la 403 angajați;
- Așadar, AM POR și majoritatea ADR-urilor au început să analizeze întreaga cantitate de muncă estimată în cazul lor, dar și nevoile de formare pentru a pregăti noii angajați pentru sarcinile viitoare. ADR-urile au informat AM POR care sunt nevoile lor, iar pe baza acestora AM POR a întocmit un plan de formare. De asemenea, se vor organiza programe de formare pentru a pregăti membrii Comitetului de Monitorizare pentru activitatea lor viitoare, dar și actualii și potențialii beneficiari vor avea șanse de formare;

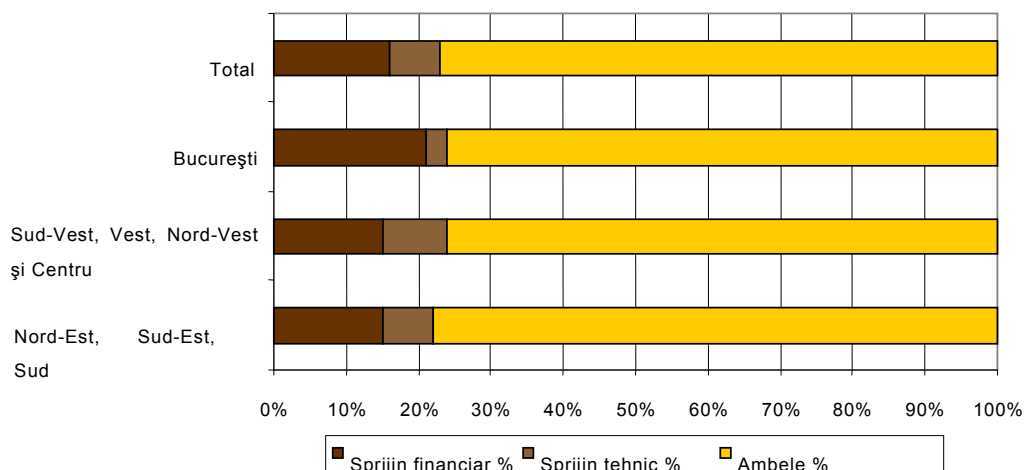
- În ceea ce privește axele prioritare propuse, majoritatea problemelor de implementare pot apărea în cazul intervențiilor ce necesită resurse tehnice semnificative.

Pentru realizarea sarcinilor, se vor încheia acorduri cadru între AM POR și ADR-uri, care vor reglementa responsabilitățile și sarcinile atribuite organismelor intermediare. Una din sarcinile ADR-urilor este cea de secretariat pentru CRES.

Pe durata procesului de evaluare, s-a efectuat un sondaj de opinie în rândul actualilor și potențialilor factori interesați din regiuni, conținând câteva întrebări legate de viitoarea implementare a POR. Întrebările s-au referit și la problemele ce pot apărea în timpul implementării și la soluțiile acestora. Tabelul de mai jos prezintă problemele la care se așteaptă factorii interesați regionali:

	Nord-Est, Sud-Est, Sud	Sud-Vest, Vest, Nord- Vest și Centru	București - Ilfov	Total
	%	%	%	%
Incertitudinea co-finanțării	57%	58%	59%	58%
Lipsa capacității administrative	49%	50%	47%	49%
Lipsa capacității tehnice	52%	50%	46%	50%
Lipsa capacității de implementare a proiectelor	42%	44%	48%	44%
Dificultăți în obținerea avizelor/autorizațiilor de mediu necesare	43%	44%	51%	45%

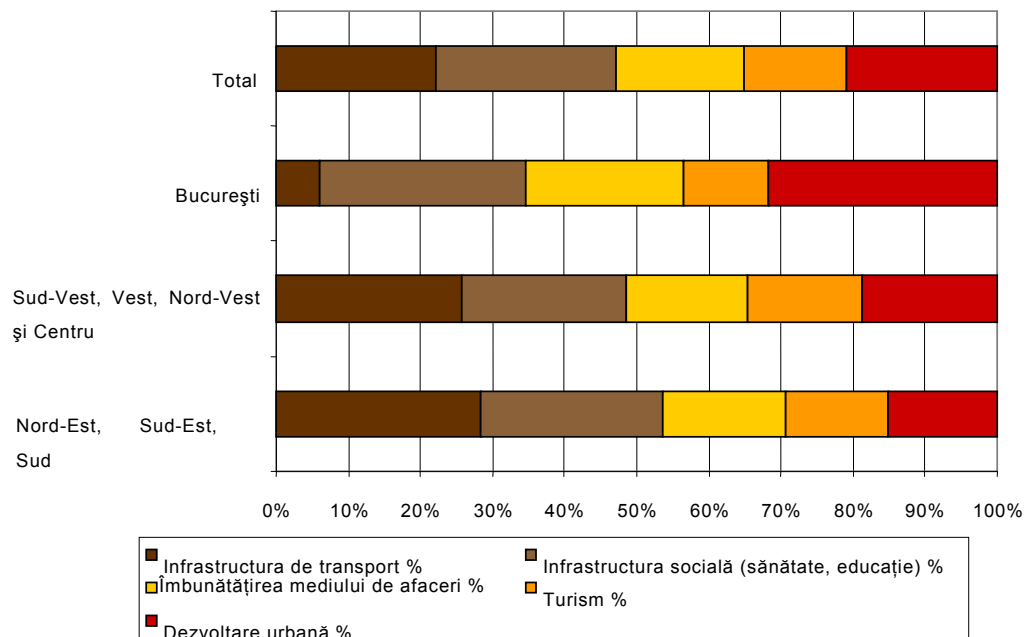
Respondenții au putut indica mai multe blocaje. Tabelul arată clar că în fiecare regiune se așteaptă să apară probleme legate de co-finanțare (aproximativ 60%), în timp ce celelalte probleme sunt cotate în medie cu un procent între 42% și 52%. În consecință, nu ne surprinde faptul că este necesar următorul tip de sprijin (vezi grafic):



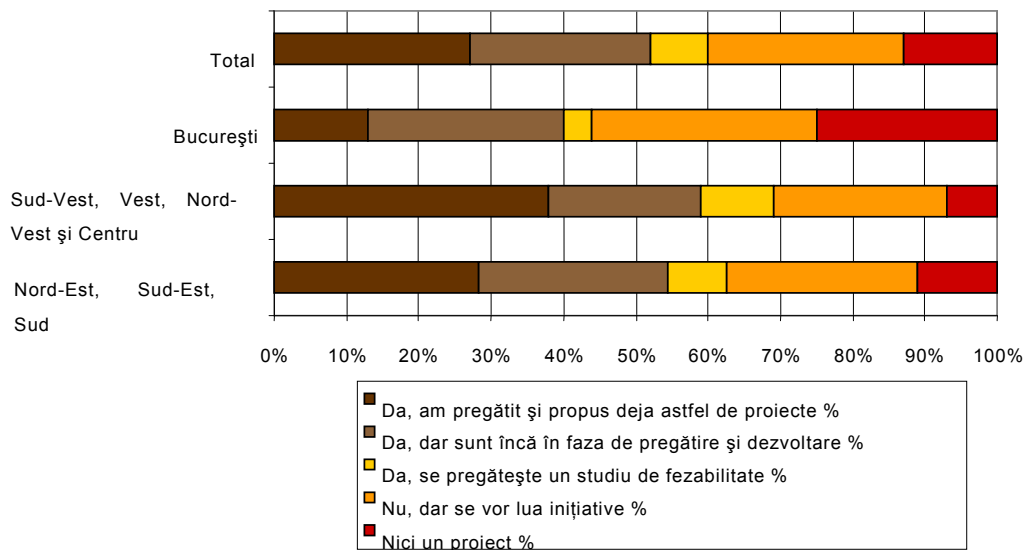
6.2.2 Gradul de pregătire și interese specifice

Un alt rezultat interesant al sondajului este nivelul de pregătire al regiunilor de dezvoltare pentru a putea anticipa oportunitățile oferite prin program și interesul lor pentru anumite axe prioritare.

În primul rând, se demonstrează interesul regiunilor de dezvoltare pentru anumite axe prioritare. În afara Bucureștiului, toate celelalte regiuni se așteaptă să folosească aproximativ 50% din fonduri în infrastructură (puțin mai mult în transport, apoi în infrastructura socială). Intervențiile în mediul de afaceri și dezvoltare urbană dețin mai mult sau mai puțin același loc prioritar. Desigur, regiunea București-Ilfov a plasat pe primul loc dezvoltarea urbană (vezi graficul de mai jos).



În ceea ce privește gradul de pregătire al regiunilor de dezvoltare pentru primirea de fonduri UE, graficul de mai jos prezintă câteva indicații în acest sens. În medie, aproape 30 % din respondenți afirmă că au pregătit și au propus deja astfel de proiecte. Un procent de 25 % afirmă că sunt în proces de pregătire și dezvoltare de proiecte, iar 7% au început să pregătească studii de fezabilitate. De remarcat este faptul că regiunea București-Ilfov se află cel mai în urmă la capitolul pregătire de proiecte (vezi graficul următor).



6.2.3 Concluzii privind aspecte de management

Analiza anterioară, informațiile adunate în cadrul interviurilor cu reprezentanți ai AM și unor ADR-uri, plus câteva rezultate ale sondajului conduc la concluziile de mai jos:

- Dacă numărul angajaților crește așa cum s-a propus și aceștia sunt formați la timp, se așteaptă ca sistemul de implementare propus să conducă la eficiență și rigurozitate în managementul și monitorizarea activităților din cadrul POR;
- Procedurile propuse pentru selecția de proiecte / planuri par a fi relativ competitive și transparente, dar trebuie dezvoltate prin programul complement. Din interviurile cu ADR-urile, a reieșit clar că la nivel regional există îndoieli cu privire la rolul pe care îl vor avea Consiliile de Dezvoltare Regională în procedurile de selecție și decizie. Acest lucru se referă mai ales la reprezentarea regională în cadrul CRES, care, după părerea regiunilor, ar trebui să fie cel puțin egală cu reprezentarea autorităților naționale;
- Având în vedere preocuparea regiunilor față de aspectul prezentat anterior, pare rezonabil ca responsabilitățile să se împartă între Comitetul de Monitorizare, Autoritatea de Management și organismele intermediare propuse;
- În majoritatea regiunilor de dezvoltare există deja idei clare legate de priorități și posibile inițiative de proiect, însă progresul în acest sens diferă. Acest lucru este destul de promițător.

6.3 Monitorizare

În conformitate cu prevederile art. 63 al Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1083/2006, se va înființa un *Comitet de Monitorizare a Programului pentru Programul Operațional Regional (CMPOR)* la cel mult 3 luni de la data notificării deciziei de aprobare a programului operațional de către Comisia Europeană.

Rolul CMPOR va fi de a se asigura eficacitatea și calitatea implementării programului operațional prin îndeplinirea atribuțiilor stabilite în articolul 65 al Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1083/2006 și a aranjamentelor de monitorizare din articolul 66. CMPOR va fi prezidat de *Șeful Autorității de Management a POR*, iar AM se va ocupa de partea de secretariat a CMPOR.

Trebuie făcute o serie de observații privind monitorizarea:

- Lista membrilor Comitetului de Monitorizare este destul de cuprinzătoare, cu o reprezentare destul de mare a autorităților centrale având în vedere caracterul regional al acestui PO. Mai mult, reprezentarea altor organisme, cum ar fi cele responsabile de „aspecte orizontale”, „parteneri socio-economici” și „asociații relevante”, este destul de vagă. Se recomandă ca aceste reprezentări să fie mai concrete încă din această fază.
- În versiunea preliminară a programului, nu există suficiente informații legate de schimbul de date computerizat. Înainte de toate, trebuie prezentat dacă SMIS este conectat la SFC 2007 (interfață) și dacă da, în ce mod. Nu ajunge să se afirme că va exista un schimb de date computerizat cu Comisia Europeană, ci este foarte importantă descrierea informațiilor înregistrate de acest sistem (conform Regulamentului privind Implementarea).
- Cât despre procesul de selecție, formularele de cerere / procedurile sunt standardizate pentru toate programele în funcție de finanțare (Fond de Coeziune, FEDR, FSE): formularele și criteriile trebuie adaptate la indicatorii de program și la modul de cuantificare a acestora. Indicatorii de proiect trebuie stabiliți în mod individual pe baza indicatorilor de program și trecuți în cererea de finanțare. Este un aspect extrem de important ce permite monitorizarea ex-ante a obiectivelor programului și a obiectivelor din cererea de finanțare.

6.4 Evaluare

În conformitate cu articolele 47, 48 și 49 ale Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1083/2006, vor avea loc trei tipuri majore de evaluări:

- Evaluare ex-ante
- Evaluări continue
- Evaluare ex-post

Evaluarea ex-ante – este realizată de un evaluator extern (*contractor unic*) pentru fiecare PO pentru programele din perioada 2007-2013.

Evaluările continue vor fi efectuate în timpul perioadei de implementare a POR și vor fi de trei tipuri – a) *intermediare*, b) *ad hoc* și c) *pe teme orizontale*, după cum se

prezintă mai jos, evaluări descrise pe larg în paragraful 5.2.4. al POR.

Evaluările ex-post vor fi efectuate de Comisie, pentru fiecare obiectiv în parte, în strânsă colaborare cu statul membru și Autoritățile de Management, în conformitate cu prevederile *articolului 49* al Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1083/2006.

Se propune realizarea a două evaluări intermediare privind POR:

- 1) Prima evaluare intermediară va examina progresul realizat până la acea oră în implementarea POR, concentrându-se mai ales pe aspecte legate de managementul programului. Această evaluare trebuie întreprinsă la sfârșitul lui 2009 sau începutul lui 2010, iar
- 2) Cea de-a doua evaluare intermediară se va concentra mai mult pe prioritățile și următoarea perioadă de programare, fiind planificată pentru 2012.

POR menționează pe larg o serie de teme posibile pentru *evaluările ad-hoc* și cele *interdisciplinare*, precum și distribuția responsabilităților între unitatea centrală de evaluare a AM CSC și structurile descentralizate ale celorlalte AM-uri. Unitatea de evaluare a AM POR va elabora un plan de evaluare pentru următoarea perioadă. Se va înființa câte un comitet coordonator pentru fiecare evaluare.

Acțiunile propuse pentru următoarele evaluări sunt susținute în întregime. Cu toate acestea, evaluatorul dorește să recomande ca prima evaluare intermediară să se efectueze după primul an de implementare și să se axeze mai ales pe implementare și procese. În primul an de implementare, se dobândesc deja multe cunoștințe, care ajută la luarea unor măsuri potrivite pentru a transforma sistemul de implementare într-unul mai eficient. România este un nou stat membru și nu are încă suficientă experiență în implementarea de programe iar structura de implementare în sine este complexă și vulnerabilă. Se recomandă și înființarea unui comitet de coordonare pentru procedurile de evaluare.

6.5 Managementul financiar și controlul

Aranjamentele legate de managementul și controlul financiar se bucură de o descriere pe larg iar fluxurile financiare s-au prezentat clar într-un grafic. Aranjamentele propuse se vor efectua conform Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1083/2006 ce stabilește în detaliu cerințele privind managementul și controlul financiar. Acestea se referă la verificarea activităților și a cheltuielilor, a autorității și a organismului responsabile cu plățile, dar și fluxul de fonduri. Se explică de asemenea toate cerințele privind identificarea și raportarea neregularităților, Autoritatea de Audit și diferitele niveluri de audit, precum și atribuțiile acestora.

6.6 Concluzii generale privind sistemul de implementare

În general, sistemul de implementare propus pentru POR respectă prevederile Regulamentului 1083/2006 (articolul 58 ff.). Aranjamentele legate de împărțirea sarcinilor între AM POR și Organismele Intermediare (ADR-uri) sunt bine stabilite. Trebuie acordată o atenție deosebită realizării unei reprezentări echilibrate a organismelor centrale și regionale în cadrul comitetelor regionale de evaluare strategică (CRES).

Componența Comitetului de Monitorizare trebuie descrisă și definită mai pe larg, menționând numele clar al instituțiilor și al reprezentanților acestora. Reprezentanții tuturor PO-urilor – cel mai probabil coordonatorii de program – ar trebui să facă parte din Comitet. Monitorizarea programului ar trebui sprijinită de formulare de cerere consistente. Formularele sau criteriile trebuie adaptate la indicatorii programului și la modul lor de cuantificare pentru a permite monitorizarea ex-ante a obiectivelor programului și obiectivelor din formularele de cerere.

Planul de evaluare. Pentru evaluarea programului, ar trebui să fie un evaluator permanent desemnat (sau un grup de evaluatori) care să deruleze o activitate de evaluare continuă. Două evaluări intermediare (2010 și 2012) nu pot să preîntâmpine / prevadă un eventual eșec al programului (evaluarea din 2010 ar putea fi tardivă). România, în calitate de nou stat membru, nu are suficientă experiență privind implementarea programelor, iar structura de implementare este complexă și vulnerabilă. De asemenea, se recomandă instituirea unui comitet director pentru procedurile de evaluare.

Anexa I Lista partenerilor intervievați

(Urmează să se finalizeze)

Anexa II Chestionar pentru sondaj

1. Ați fost informat cu privire la oportunitățile oferite de fondurile UE pentru implementarea și finanțarea proiectelor din regiunea/județul dvs.?
 - Da, am fost informat de la început cu privire la oportunitățile oferite de Fondurile Structurale ale UE
 - Am primit aceste informații acum aproape un an
 - Am fost informat foarte recent cu privire la aceste oportunități
 - Nu am fost deloc informat cu privire la aceste oportunități.
2. De la ce autorități, organisme și/sau agenții ați primit aceste informații?
 - Ministerul Integrării Europene
 - Alte ministere. Care anume?
 - Consiliile județene
 - Agențiile de Dezvoltare Regională
 - Consultanți din domeniul privat
3. Ați fost implicat, într-un fel sau altul, în pregătirea Programului Operațional Regional (POR)?
 - Da, am fost implicat activ în consultările din cadrul procesului de pregătire a POR
 - Da, am fost implicat în elaborarea strategiei de dezvoltare din regiunea de care aparțin
 - Am participat la întâlniri de informare și/sau follow-up organizate în regiunea/județul de care aparțin
 - Nu am fost implicat activ
 - Nu am fost deloc implicat
4. Care sunt axele prioritare¹ care vă interesează cel mai mult și în cadrul cărora ați identificat oportunități pentru regiunea/județul dvs. în ceea ce privește propunerile de proiecte?
 - Infrastructura de transport,
 - Infrastructura socială (sănătate, educație)
 - Îmbunătățirea mediului de afaceri,
 - Turism
 - Dezvoltare urbană
5. V-ați gândit deja la proiecte concrete? În ce domeniu?
 - Da, deja am pregătit și propus proiecte
 - Da, dar sunt încă în curs de elaborare și dezvoltare
 - Da, am pregătit deja un studiu de fezabilitate.
 - Nu, dar vor exista inițiative
 - Niciun proiect.
6. Care sunt blocajele principale din regiunea dvs. care nu ar permite reușita unei propuneri de proiect în județul/regiunea dvs.?
 - Incertitudinea co-finanțării ()
 - Lipsa capacității administrative ()
 - Lipsa capacității tehnice ()
 - Lipsa capacității de implementare a proiectelor ()
 - Dificultăți în obținerea avizelor/autorizațiilor de mediu ()

Stabiliți ordinea acestor blocaje, de la (1) la (5)?

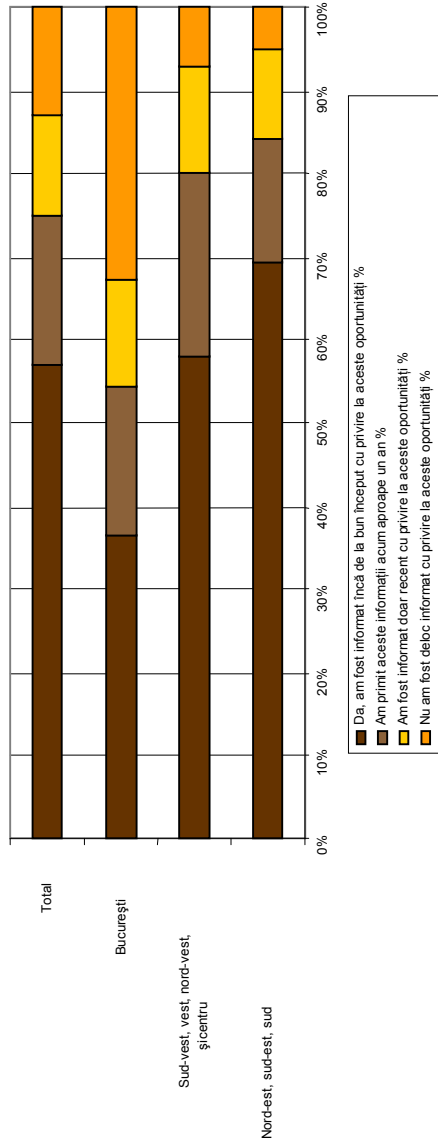
¹ Axe prioritare: infrastructura de transport, infrastructura socială, îmbunătățirea mediului de afaceri, turism sau dezvoltarea urbană.

7. De ce tip de sprijin aveți nevoie pentru a vă îmbunătăți șansele de reușită a propunerii de proiect?
- Sprijin financiar
 - Sprijin tehnic
 - Ambele

Anexa III Rezultatele sondajului

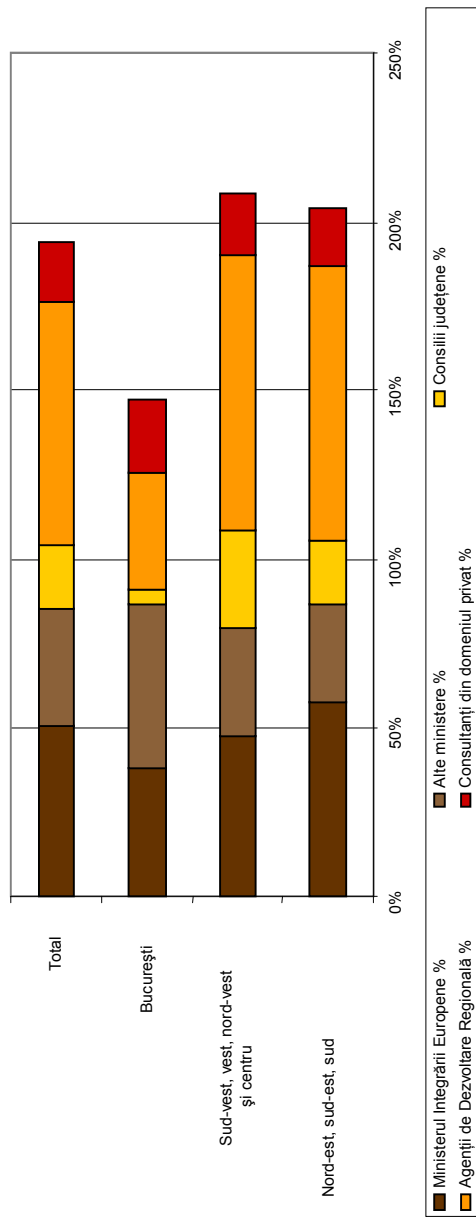
1. Ați fost informat cu privire la oportunitățile oferite de fondurile UE pentru implementarea și finanțarea proiectelor din regiunea/județul dvs.?

	Nord-Est, Sud-Est, Sud	Sud-Vest, Nord-Vest și Centru	București	Total	
Da, am fost informat de la început cu privire la oportunități	70%	58%	37%	57%	
Am primit aceste informații acum aproape un an	15%	22%	18%	18%	
Am fost informat foarte recent cu privire la aceste oportunități	11%	13%	13%	12%	
Nu am fost deloc informat cu privire la aceste oportunități	5%	7%	33%	13%	
Total	100%	100%	100%	100%	
	Număr	205	143	126	474



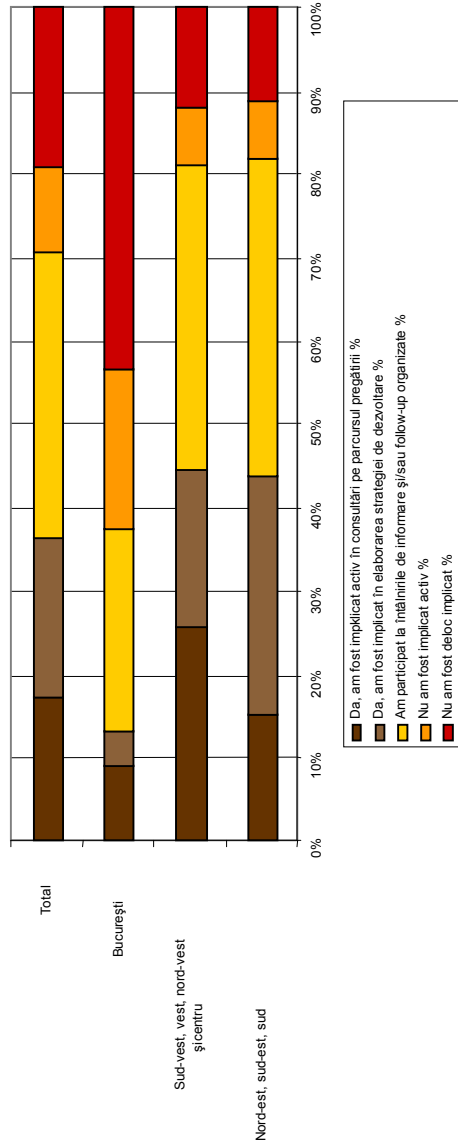
2. De la ce autorități, organisme și/sau agenții ați primit aceste informații?

		Nord-Est, Sud-Est, Sud	Sud-Vest, Nord-Vest și Centru	București	Total
Ministerul Integrării Europene	%	58%	47%	38%	51%
Alte ministere	%	29%	33%	49%	34%
Consilii județene	%	19%	29%	4%	19%
Agenții de Dezvoltare Regională	%	81%	81%	35%	72%
Consultanți din domeniul privat	%	17%	18%	21%	18%
Total	%	100%	100%	100%	100%
	Număr	194	129	80	403



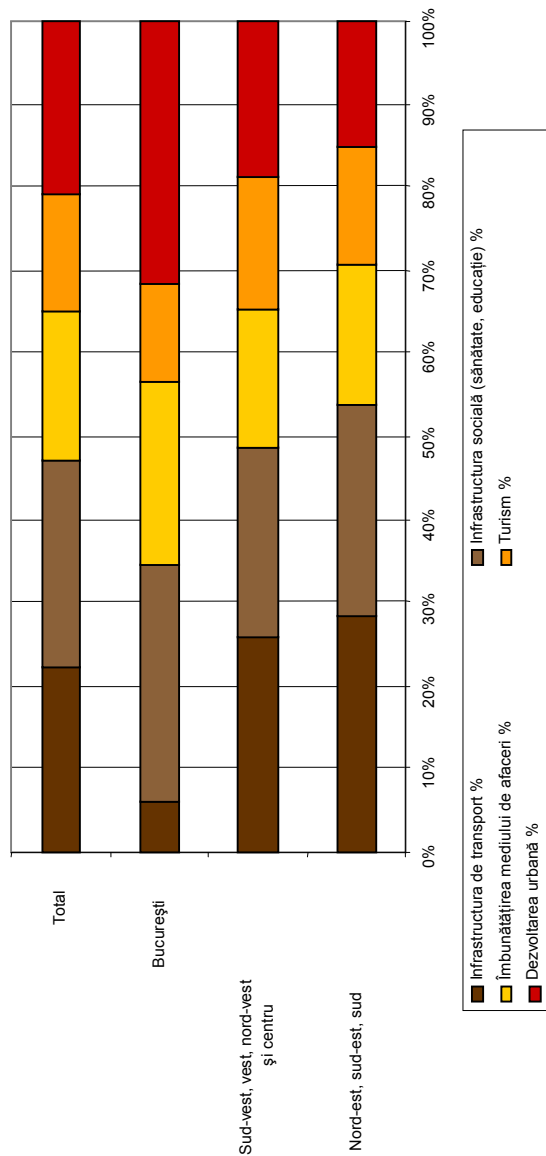
3. Ați fost implicat, într-un fel sau altul, în pregătirea Programului Operațional Regional (POR)?

	Nord-Est, Sud-est, Sud	Sud-Vest, Nord-Vest și Centru	București	Total
Da, am fost implicat activ în consultările din cadrul procesului de pregătire a POR	15%	26%	9%	17%
Da, am fost implicat în elaborarea strategiei de dezvoltare din regiune	29%	19%	4%	19%
Am participat la întâlniri de informare și/sau follow-up organizate	38%	37%	24%	34%
Nu am fost implicat activ	7%	7%	19%	10%
Nu am fost deloc implicat	11%	12%	43%	19%
Total	100%	100%	100%	100%
	202	138	119	459
	Număr			



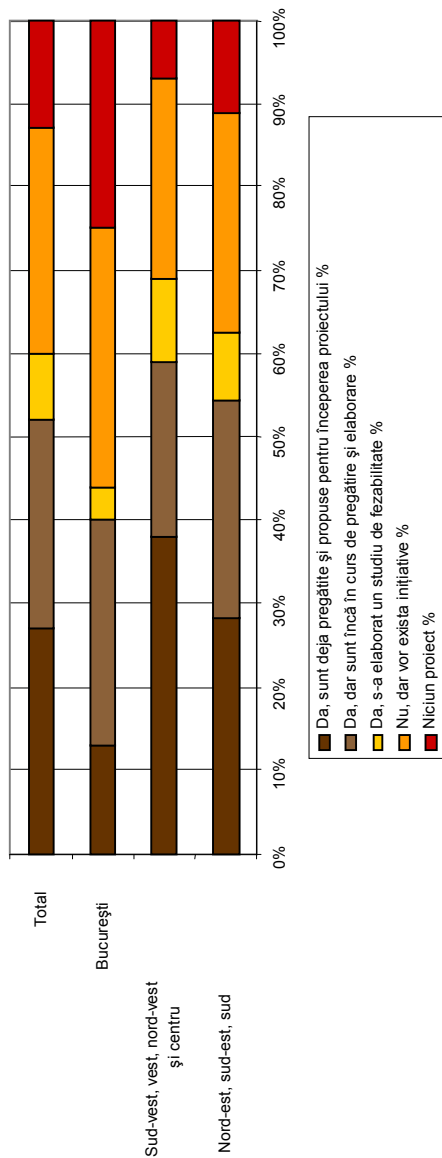
4. Care dintre axele prioritare vă interesează cel mai mult și în cadrul cărora ați identificat oportunități pentru județul/regiunea dvs., din punct de vedere al propunerilor de proiecte?

		Nord-est, sud-est, Sud	Sud-vest, nord-vest și Centru	București	Total
Infrastructura de transport	%	28%	26%	6%	22%
Infrastructura socială (sănătate, educație)	%	25%	23%	29%	25%
Îmbunătățirea mediului de afaceri	%	17%	17%	22%	18%
Turism	%	14%	16%	12%	14%
Dezvoltare urbană	%	15%	19%	32%	21%
Total	%	100%	100%	100%	100%
	Număr	198	133	119	450



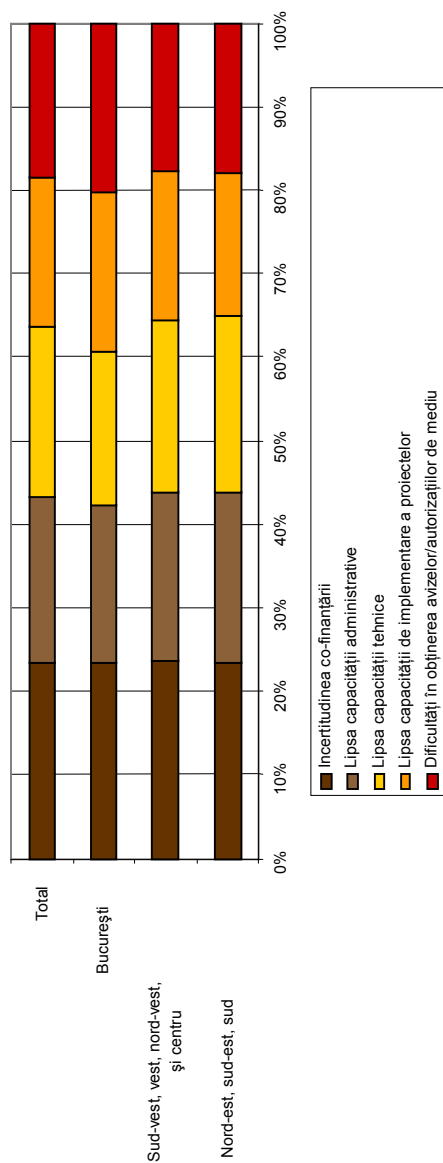
5. V-ați gândit deja la proiecte concrete? În ce domeniu?

	Nord-Est, Sud-Est, Sud	Sud-Vest, Nord-Vest și Centru	București	Total
Da, sunt deja pregătite și propuse pentru începerea proiectului	28%	38%	13%	27%
Da, dar sunt încă în curs de pregătire și elaborare	26%	21%	27%	25%
Da, s-a elaborat un studiu de fezabilitate	8%	10%	4%	8%
Nu, dar vor exista inițiative	26%	24%	31%	27%
Niciun proiect	11%	7%	25%	13%
Total	100%	100%	100%	100%
Număr	197	133	116	446



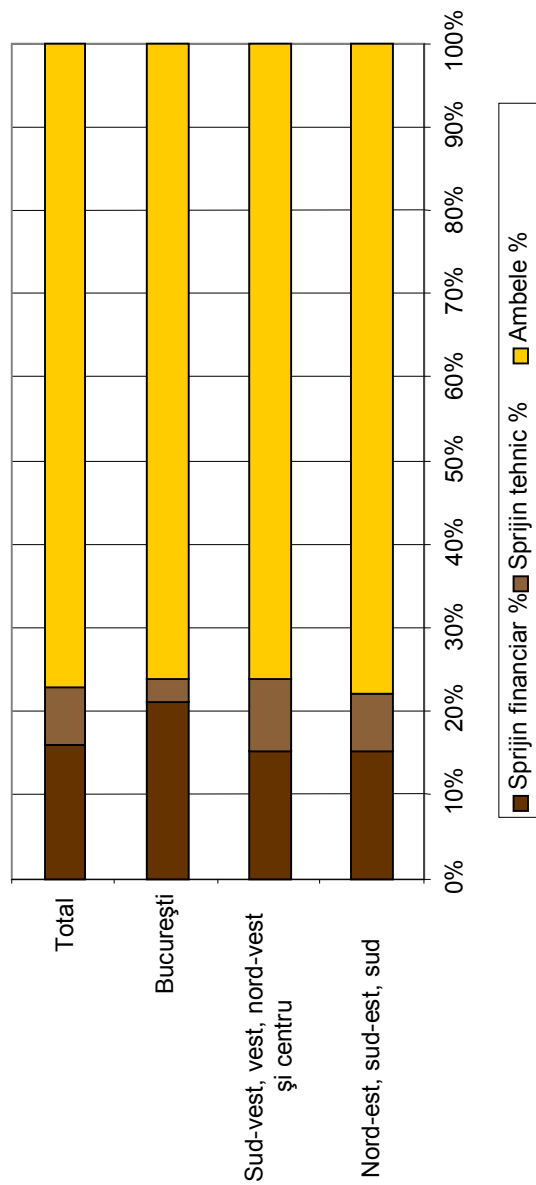
6. Care sunt blocajele principale din regiunea dvs. care nu ar permite reușita unei propuneri de proiect în județul/regiunea dvs?

	Nord- Est,		Sud-Vest, Nord-Vest și Centru		București		Total	
	Suma	Sud-est, Sud	Suma	Sud-est, Nord-Vest și Centru	Suma	București	Suma	Suma
Incertitudinea co-finanțării	57%		58%		59%		58%	
Lipsa capacității administrative	49%		50%		47%		49%	
Lipsa capacității tehnice	52%		50%		46%		50%	
Lipsa capacității de implementare a proiectelor	42%		44%		48%		44%	
Dificultăți în obținerea avizelor/autorizațiilor de mediu	43%		44%		51%		45%	



7. De ce tip de sprijin aveți nevoie pentru a asigura reușita propunerii de proiect?

		Nord-Est, Sud-Est, Sud	Sud-Vest, Nord-Vest și Centru	București	Total
Sprrijin financiar	%	15%	15%	21%	16%
Sprrijin tehnic	%	7%	9%	3%	7%
Ambele	%	78%	76%	76%	77%
Total	%	100%	100%	100%	100%
	Număr	167	117	94	378



Anexa IV Lista de acronime și abrevieri

ARIS	Agenția Română pentru Investiții Străine
BSS	Structuri de sprijinire a afacerilor
CEE	Țările din Europa Centrală și de Est
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
CE	Comisia Europeană
EAC	Europa și Asia Centrală
EDIS	Sistem de implementare centralizat extins
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
CES	Coeziune Economică și Socială
FSE	Fondul Social European
UE	Uniunea Europeană
EUR	Euro
ISD	Investiții Străine Directe
PIB	Produs Intern Brut
DGDR	Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională (MIE)
SG	Scheme de Granturi
DRU	Dezvoltarea Resurselor Umane
OI	Organism Intermediar
TIC	Tehnologii informaționale și de comunicații
INS	Institutul Național de Statistică
IRIS	Sistem informatic regional integrat
ISPA	Instrument structural de preaderare
JAP	Document Comun de Evaluare
JIM	Memorandum Comun de Incluziune
AM	Autoritatea de Management
MAI	Ministerul Administrației și Internelor
RRMA	Reconstrucția Regiunilor Miniere Afectate
MIE	Ministerul integrării Europene
MEC	Ministerul Educației și Cercetării
MMSSF	Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei
MC	Ministerul Culturii
MS	Ministerul Sănătății
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MTCT	Ministerul Transportului, Construcțiilor și Turismului
MMGA	Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor
ANOFM	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
ANIMMC	Agenția Națională pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii și Cooperație
CNDR	Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională
PND	Plan Național de Dezvoltare
ONG	Organizație neguvernamentală
INCDT	Institutul Național de Cercetare și Dezvoltare a Turismului
PNA	Programul Național de Adoptare a Acquis-ului

CSNR	Cadrul Național Strategic de Referință
NUTS	Nomenclatorul Oficial al Unităților Teritoriale pentru Statistică
PO	Program Operațional
C&D	Cercetare și Dezvoltare
IAR	Indicele de atractivitate a zonei
ADR	Agenție de Dezvoltare Regională
CDR	Consilii de Dezvoltare Regională
CDI	Cercetare, dezvoltare și inovație
PDR	Plan de Dezvoltare Regional
POR	Program Operațional Regional
SAPARD	Program Special de ajutor preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală
FS	Fonduri Structurale
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
POS	Program Operațional Sectorial
SWOT	Puncte tari, puncte slabe, oportunități, amenințări
TAIEX	Unitatea de Asistență Tehnică pentru Schimb de Informații
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
BM	Banca Mondială
UCE	Unitatea Centrală de Evaluare
NSM	Noile state membre
BAT	Cea mai bună tehnologie disponibilă
DUP	Document Unic de Programare
CRES	Comitete de Evaluare Strategică
SA	Asistența Structurală