

UNIUNEA EUROPEANĂ



FONDUL EUROPEAN
PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI

MINISTERUL DEZVOLTĂRII
REGIONALE ȘI TURISMULUI



Instrumente Structurale
2007-2013

**AUTORITATEA DE MANAGEMENT PENTRU
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL
BIROUL EVALUARE PROGRAM**

**PLANUL de EVALUARE
al
PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL
PENTRU PERIOADA 2013 - 2015**

București
Octombrie 2012

Regio
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL

Inițiativă locală. Dezvoltare regională.

LISTA ABREVIERILOR

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

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR.....	2
CUPRINS	3
I. INTRODUCERE	4
II. ACTIVITĂȚILE DE EVALUARE	5
1. <i>Lista orientativă a evaluărilor</i>	<i>5</i>
2. <i>Justificarea evaluării impactului</i>	<i>7</i>
3. <i>Sfera de cuprindere</i>	<i>8</i>
4. <i>Cerințe privind metodele utilizate</i>	<i>9</i>
5. <i>Strategia privind identificarea surselor de date și colectarea datelor</i>	<i>11</i>
6. <i>Sprijin pentru unitatea de evaluare a POR.....</i>	<i>13</i>
7. <i>Prezentarea unui plan de instruire.....</i>	<i>13</i>
8. <i>Calendarul de implementare</i>	<i>14</i>
9. <i>Resurse implicate</i>	<i>17</i>
III. MANAGEMENTUL PLANULUI DE EVALUARE.....	18
1. <i>Structuri de management</i>	<i>18</i>
IV. DISEMINAREA REZULTATELOR	20

I. INTRODUCERE

Programul Operațional Regional (POR) implementează elemente importante ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională a Cadrului Strategic Național de Referință 2007-2013, **obiectivul general al programului fiind dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor țării** prin valorificarea potențialului regional și local de dezvoltare, concentrarea asupra polilor urbani de creștere, îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport, îmbunătățirea infrastructurii sociale, sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local, dezvoltarea durabilă și promovarea turismului, în scopul transformării acestor regiuni, și în special a celor rămase în urmă, în zone mai atractive pentru investiții, turism și locuit.

Acest obiectiv se va realiza printr-o alocare diferențiată a fondurilor pe regiuni, în funcție de gradul de dezvoltare al acestora - măsurat prin Produsul Intern Brut pe locuitor ajustat cu densitatea populației - și printr-o strânsă corelare cu acțiunile realizate prin celelalte Programe Operaționale.

POR este finanțat în perioada 2007-2013 din bugetul de stat și bugetele locale, precum și din surse private, fiind co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)¹. Contribuția financiară a Uniunii Europene poate ajunge până la 85% din totalul cheltuielilor publice naționale².

Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (MDRT) în calitate de **Autoritate de Management (AM)** a POR deține întreaga responsabilitate pentru managementul și implementarea POR, în conformitate cu prevederile Regulamentelor Uniunii Europene (UE) și principiile unei gestionări financiare solide.

Una dintre principalele atribuții ale AM POR, în conformitate cu articolul 60 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006³, constă în realizarea evaluării Programului Operațional Regional în conformitate cu articolele 47-49 ale aceluiași regulament. Activitatea de evaluare este procesul sistematic de colectare, analiză, interpretare și raportare de date despre derularea unui program, în vederea susținerii activităților de planificare și de luare a deciziilor, ea fiind un element cheie în elaborarea și implementarea corespunzătoare a programelor finanțate prin intermediul instrumentelor structurale din cadrul politicii europene de coeziune.

Evaluarea continuă a POR pe parcursul perioadei de programare 2007 – 2013 constă într-o serie de activități de evaluare adaptate necesităților de management ale POR, care sunt prezentate în

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

² În luna august 2011, Comisia Europeană a propus spre aprobare Parlamentului European și Consiliului UE un pachet de măsuri de sprijinire a economiilor UE cel mai grav afectate de criză, printre care și pe cea a României. În acest sens se propune modificarea Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al CONS în privința dispozițiilor referitoare la gestiunea financiară pentru anumite state membre care se confruntă cu dificultăți grave sau sunt amenințate de astfel de dificultăți cu privire la stabilitatea lor financiară (articolului 77 al Regulamentului menționat). Cele 6 state membre vizate (HU, RO, LV, GR, PG, IR) vor beneficia de o creștere cu 10% a ratei cofinanțării actuale din partea UE, pentru a sprijini, în primul rând, proiectele aflate în pipeline. Contribuția UE va crește până la o valoare maximă de 95%, această suplimentare urmând a fi activată numai la solicitarea statului membru în cauză.

³ Regulamentului Consiliului nr. 1083 din 11 iulie 2006 de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999.

Planul Multianual de Evaluare POR 2007 – 2013, aprobat de Comitetul de Monitorizare a POR (CM POR) în cadrul reuniunii din 22 aprilie 2008, cu modificările ulterioare⁴.

Implementarea PME s-a realizat, până în prezent, prin Planuri Anuale de Evaluare (PAE) a POR, iar pentru ultima etapă de implementare se va realiza un singur plan care să acopere perioada 2013-2015. Planurile au fost elaborate de Biroul Evaluare Program din cadrul AM POR și supuse aprobării Comitetului de Monitorizare POR. Fiecare plan a detaliat evaluările prevăzute în PME pentru a fi lansate în anul respectiv⁵, asigurând în același timp corelarea cu planul de evaluare al Unității Centrale de Evaluare din cadrul ACIS.

Conform planurilor anuale de evaluare⁶ pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012, Biroul Evaluare Program a gestionat derularea de studii de evaluare care și-au propus să analizeze atât adecvarea strategiei POR la nevoile de dezvoltare a regiunilor într-o perioadă caracterizată de schimbări economice și sociale substanțiale (*criză economică, șomaj, migrație*), cât și aspecte operaționale și procedurale legate de implementarea programului la nivel central și regional.

Astfel, au fost finalizate următoarele proiecte, din planurile aferente anilor 2009 și 2010:

- prima evaluare intermediară a POR, desfășurată în cursul anului 2009;
- două evaluări ad-hoc: una referitoare la DMI 4.2. "*Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea acestora pentru noi activități*" (2009) și alta privind "*Aplicarea principiului parteneriatului în procesul de implementare a POR*" (2010);
- Evaluarea implementării priorităților și proiectelor POR 2007-2013, adresate mediului de afaceri, finalizată în martie 2011;
- Evaluarea capacității administrative a regiunilor în domeniul dezvoltării regionale, finalizată la sfârșitul anului 2011.

Planul de evaluare a POR pentru anul 2011 prevede realizarea studiului intitulat "*Actualizarea evaluării intermediare a Programului Operațional Regional 2007- 2013*", care este atât o evaluare strategică, cât și operațională a performanțelor înregistrate în managementul și implementarea POR 2007-2013, precum și a eficienței și impactului realizate. Proiectul se află în procedura de achiziție publică.

Planul de Evaluare pentru anul 2012 prevede evaluarea de natură strategică intitulată "*Lecții rezultate din experiența implementării POR 2007-2013*". Deoarece acest proiect se bazează pe concluziile evaluărilor anterioare, procedura de achiziție a serviciilor va fi lansată după contractarea evaluării intermediare.

II. ACTIVITĂȚILE DE EVALUARE

1. Lista orientativă a evaluărilor

Până în prezent evaluarea POR s-a concentrat pe aspectele operaționale ale programului, respectiv managementul și implementarea, și nu pe efectele pe care intervențiile le-au avut în privința realizării obiectivelor. Având în vedere noua logică a intervenției propusă de Comisia

⁴ <http://www.inforegio.ro/evaluare-programare.html>

⁵ Un plan de evaluare se desfășoară pe o durată de 2 sau 3 ani, anul la care se referă planul fiind cel în care se fac activitățile de pregătire a evaluării: asigurarea finanțării, pregătirea caietului de sarcini, lansarea achiziției publice a serviciilor de evaluare, contractarea, după caz.

⁶ <http://www.inforegio.ro/pevaluare.html>

Europeană privind programele viitoare, care pune un mai mare accent pe impactul asistenței, se are în vedere, pentru perioada 2013 – 2015, realizarea unor evaluări ale impactului activităților co-finanțate din FEDR în cadrul POR.

Astfel, se vor realiza evaluări de impact, pe diverse tematici de evaluare corespunzătoare Domeniilor Majore de Intervenție (DMI) din POR, sau unui grup al acestora, prin utilizarea unui mix de metode bazate pe teoria schimbării și metoda contrafactuală, ultima fiind promovată de Comisia Europeană și inclusă în documentele⁷ orientative ale DG Regio ca principală metodă pentru evaluarea impactului.

O listă indicativă a evaluărilor care se vor desfășura în ultima perioadă a programului cuprinde următoarele teme:

1. Evaluare de impact a Axei Prioritare 1: „Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor – poli urbani de creștere”, DMI 1.1;
2. Evaluare de impact a Domeniului Major de Intervenție (DMI) 3.1 „Reabilitarea / modernizarea / echiparea infrastructurii serviciilor de sănătate” și a DMI 3.3 „Îmbunătățirea dotării cu echipamente a bazelor operaționale pentru intervenții în situații de urgență”;
3. Evaluare de impact a DMI 3.2 „Reabilitarea / modernizarea / dezvoltarea și echiparea infrastructurii serviciilor sociale”;
4. Evaluare de impact a DMI 3.4 „Reabilitarea / modernizarea / dezvoltarea și echiparea infrastructurii educaționale preuniversitare, universitare și a infrastructurii pentru formarea profesională continuă”;
5. Evaluare de impact a DMI 4.1 „Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor cu importanță regională și locală” și a DMI 4.2 „Reabilitarea siturilor industriale poluate și neutilizate și pregătirea pentru noi activități”;
6. Evaluare de impact a DMI 4.3 „Sprijinirea dezvoltării microîntreprinderilor”;
7. Evaluare de impact a DMI 5.1 „Restaurarea și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural și crearea / modernizarea infrastructurilor conexe” și a DMI 5.2 „Crearea / dezvoltarea / modernizarea infrastructurilor specifice pentru valorificarea durabilă a resurselor naturale cu potențial turistic și pentru creșterea calității serviciilor turistice”;
8. Evaluare de impact a DMI 5.3 „Promovarea potențialului turistic și crearea infrastructurii necesare pentru creșterea atractivității României ca destinație turistică”.

Aceste opt evaluări sunt evaluări tematice prin care se urmărește măsurarea impactului operațiunilor finanțate în domeniile specifice menționate.

⁷ DG Regio: *The Programming Period 2014-2020; Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy -European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations; Draft Guidance Document, October 2011*

9. Evaluarea aplicării principiului orizontal al parteneriatului în implementarea POR este o evaluare tematică a principiului de bază al politicii europene de coeziune economică, socială și teritorială.
10. Consultanță pentru unitatea de evaluare a POR, ca sprijin pentru gestionarea studiilor de evaluare mai sus menționate.
11. Sinteza evaluărilor POR și diseminarea rezultatelor evaluării.

Temele menționate în acest capitol nu exclud posibilitatea realizării și a altor evaluări în cazul în care există cerințe specifice de raportare într-un anumit domeniu.

2. Justificarea evaluării impactului

Viziunea Comisiei Europene referitoare la viitoarea perioadă de programare se referă la o politică de coeziune selectivă care să se concentreze pe priorități cheie, corelate cu obiectivele Strategiei Europa 2020, ceea ce ar crea premisele unor rezultate clare și obținerii unui impact mai vizibil.

Orientările Comisiei privind evaluarea programelor viitoare pun accentul pe articularea mai clară a obiectivelor și definirea unor indicatori care să reflecte concret schimbarea așteptată, considerate cheia implementării unei politici bazată pe performanță și rezultate și renunțarea la focalizarea exclusivă pe absorbția fondurilor.

Din această perspectivă, în perioada 2013 – 2015, când programul se apropie de final, este oportună trecerea de la evaluarea procesului (management și implementare) realizată pe parcursul desfășurării programului, la evaluarea impactului pornind de la rezultatele obținute în implementare pentru ca astfel să se evidențieze efectele intervențiilor și contribuția fondurilor la realizarea obiectivelor dezvoltării regionale.

Accentul pus pe performanță și rezultate implică utilizarea extinsă a evaluării impactului programelor sau intervențiilor în anii care vor veni și îndeosebi a metodei de evaluare contrafactuală care oferă evidențe credibile asupra performanțelor. Aceste prime evaluări ale impactului intervențiilor POR se constituie și ca studii pilot pentru testarea unor noi metode de evaluare (de ex. metoda contrafactuală) și pentru identificarea necesităților din punct de vedere al datelor/bazelor de date necesare în perioada următoare pentru derularea evaluărilor.

Studiile de evaluare propuse vor releva efectele concrete ale intervențiilor programului, măsurate prin indicatori care să evidențieze schimbarea realizată ca urmare a implementării proiectelor finanțate în domeniile privind dezvoltarea durabilă a orașelor/polilor urbani, a infrastructurii de sănătate, sociale și educaționale, dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor și a microîntreprinderilor, modernizarea infrastructurii turistice și promovarea potențialului turistic. Se vor putea astfel, vedea mai clar care sunt intervențiile/operațiunile care asigură impactul programului prin prisma rezultatelor obținute, contribuind la identificarea unor abordări/proiecte de succes ca exemple de bună practică și/sau cu caracter inovator în perioada următoare.

Evaluarea politicii de coeziune europene a avut un rol major în răspândirea unei culturi de evaluare de-a lungul perioadelor de programare succesive. Rezultatele evaluării impactului

intervențiilor din perioada actuală de programare vor putea fi avute în vedere la evaluările efectelor obținute în perioadele următoare și discernerea unor efecte suprapuse, sau considerarea efectelor cumulative ale programelor/tipurilor de intervenții.

3. Sfera de cuprindere

Obiectivele planului de evaluare sunt următoarele:

- Să constituie o sursă pentru acumularea de noi cunoștințe privind impactul intervențiilor finanțate și să contribuie la luarea unor decizii bazate pe informații reale;
- Să analizeze care au fost efectele intervențiilor finanțate prin POR și să estimeze impactul realizat, măsurat pe baza unor indicatori stabiliți în funcție de fiecare tip de sprijin;
- Să îmbunătățească capacitatea internă de evaluare a AM și OI POR, în calitate de parteneri în implementarea programului;
- Să asigure diseminarea rezultatelor evaluării către actorii interesați.

Dimensiunea financiară

Bugetul total alocat POR este de aproximativ 4,4 miliarde euro în perioada 2007-2013 și este finanțat din bugetul de stat și bugetele locale, precum și din surse private, fiind co-finanțat prin unul dintre fondurile structurale ale Uniunii Europene - Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR). Contribuția financiară a Uniunii Europene în cadrul POR poate ajunge până la 85%² din totalul cheltuielilor publice naționale.

La sfârșitul lunii septembrie 2012, valoarea FEDR a celor 3.216 contracte semnate de la lansarea Programului Operațional Regional era de 14.973 milioane lei, aproximativ 3.314 milioane euro⁸, reprezentând circa 89 % din sumele FEDR alocate pentru perioada 2007-2013, iar plățile către beneficiari erau de circa 32% din acestea, cu un grad de absorbție de 21%.

Grupurile țintă ale evaluării

Grupurile țintă care vor fi implicate pe parcursul evaluării sunt reprezentate de următoarele categorii:

- personalul de decizie și execuție din cadrul AM POR, DGAPP⁹;
- personalul de decizie și execuție din cadrul ACIS cu atribuții directe care vizează activitatea AMPOR;
- personalul de decizie și execuție din cadrul ADR/OI POR;
- membrii Consiliilor pentru Dezvoltare Regională (CDR) și CRESC¹⁰;
- membrii CM POR;
- Ministerele de linie care elaborează politica în domeniu;
- responsabilii Asociațiilor de Dezvoltare Inter-comunitară;
- coordonatorii polilor de creștere;

⁸ Calculat la cursul: 1 euro = 4.5185 lei

⁸ Direcția Generală Autorizare și Plăți Programe

⁹ Comitet Regional de Evaluare Strategică și Corelare

- categorii de beneficiari eligibili în cadrul AP și DMI specifice;

În funcție de specificul fiecărui studiu de evaluare, evaluatorul are posibilitatea de a introduce și alte categorii de grupuri țintă, dacă le consideră relevante pentru obținerea de date necesare proiectului, cum ar fi asociații de consultanți în domeniu, inclusiv evaluatori și auditori pentru proiectele finanțate prin POR, contractori, categorii de beneficiari finali ai serviciilor oferite (spre ex. persoane care beneficiază de servicii de sănătate, de educație, de transport, turiști, persoane ocupate) etc.

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

4. Cerințe privind metodele utilizate

Orientările Comisiei Europene privind evaluarea programelor viitoare stabilesc mai clar diferitele tipuri de evaluări și identifică nevoia unei rigori metodologice crescute în capturarea efectelor intervențiilor. Pornind de la constatarea că în evaluările anterioare s-a utilizat un număr redus de metode, este recomandată diversificarea acestora și utilizarea unei game mai largi sau chiar a unui mix de metode de evaluare.

Principalele metode de evaluare a impactului se încadrează în două tipologii mari, evaluarea pe baza teoriei schimbării și, respectiv metoda contrafactuală.

Evaluarea bazată pe teoria schimbării încearcă să observe dacă lucrurile au mers așa cum s-a dorit ca să producă schimbarea așteptată și folosește metode precum: analiza datelor, recenzarea literaturii de specialitate, studii de caz, interviuri, anchete în rândul beneficiarilor, metode econometrice, sau modelare economică și alte metode care reconstituie și verifică logica intervenției. Corecta aplicare a acestor metode va semnala efectele intenționate și neintenționate ale unei intervenții și înțelegerea mecanismului producerii acestora.

Abordarea metodei contrafactuală se bazează pe o serie de instrumente metodologice (statistice/econometrice) care constituie aparatul conceptual pentru determinarea rezultatului potențial sau contrafactual: adică permite să se determine ceea ce s-ar fi întâmplat dacă intervenția nu ar fi existat, folosind un grup de comparație/control. Diferența dintre rezultatele obținute de grupul care a beneficiat de sprijin și grupul de control, care nu a beneficiat de sprijin, reprezintă estimarea impactului. Instrumentele metodologice folosite sunt: regresia, diferența diferențelor¹¹, proiectarea discontinuă¹², selecționarea unităților similare prin aplicarea scorului de propensitate¹³, variabilele instrumentale și randomizarea.

Metoda contrafactuală se potrivește cel mai bine evaluării sprijinului pentru întreprinderi, programelor de instruire sau asistență pentru șomeri/grupuri defavorizate, educație, revitalizarea zonelor urbane periferice, în general intervențiilor omogene cu un număr mare de beneficiari.

¹¹ În engleză: difference in difference

¹² În engleză: discontinuity design

¹³ În engleză: propensity score matching

Impactul realizat de sprijinirea dezvoltării durabile – poli urbani de creștere (DMI 1.1) poate fi evaluat printr-un mix de metode bazate pe teoria schimbării, utilizarea studiilor de caz și, eventual unele metode contrafactice în funcție de tipul intervențiilor.

Impactul privind modernizarea infrastructurii de sănătate și dotarea cu echipamente a bazelor pentru intervenții în situații de urgență (DMI 3.1 și 3.3) poate fi măsurat printr-un mix de metode bazate pe teoria schimbării și utilizarea studiilor de caz, folosind ca indicatori timpul de răspuns la solicitări, numărul persoanelor care beneficiază de servicii etc.

Impactul corespunzător reabilitării, modernizării, dezvoltării și echipării infrastructurii serviciilor sociale și a infrastructurii școlare pentru formarea preuniversitară, profesională și pentru învățământul universitar (DMI 3.2 și DMI 3.4) pot fi evaluate folosind metodele contrafactice, atât la nivelul furnizorilor de servicii (școli, institute), cât și la nivelul beneficiarilor finali (elevi, pacienți).

Impactul granturilor acordate microîntreprinderilor (DMI 4.3) ar putea fi evaluat cu ajutorul metodei contrafactice, din prisma unor indicatori referitori la activele fixe ale întreprinderii, sau la ocuparea forței de muncă, nivelul salariilor, al vânzărilor, exporturilor și/sau profiturilor, dar cu delimitarea altor tipuri de sprijin din alte programe. Pe de altă parte, impactul local al granturilor asupra întreprinderilor din zonă oferă și posibilitatea de aplicare a analizei contrafactice la nivelul localităților, dacă o astfel de temă va fi considerată evaluabilă.

Impactul restaurării /modernizării obiectivelor și atracțiilor culturale și turistice și a infrastructurilor specifice (DMI 5.1 și DMI 5.2) pot fi măsurate la nivel local. Impactul promovării potențialului turistic (DMI 5.3) poate fi, de asemenea analizat la nivel local utilizând o combinație de metode de evaluare.

În cazul evaluării impactului asupra firmelor care primesc servicii în cadrul unor structuri de infrastructură de afaceri sprijinite prin program (DMI 4.1 și 4.2), lipsa populației de bază sau a unei măsuri bine-definite a rezultatului afectează evaluarea contrafactuală, de aceea se vor utiliza studiile de caz în combinație cu alte metode. În cazul în care analiza evaluabilității acestor domenii va arăta că nu există suficiente informații și nu pot fi îndeplinite criteriile de evaluabilitate, se va analiza posibilitatea includerii acestei evaluări în planul de evaluare pentru perioada 2014-2020.

Una dintre metodele cele mai utilizate în evaluarea impactului, în funcție de tematica de evaluare inclusă în acest plan, va fi metoda contrafactuală. Deoarece această metodă ne arată ce și cât s-a schimbat, combinarea ei cu metoda bazată pe teoria schimbării completează aspectele referitoare la întrebarea „de ce s-a schimbat?”. Deși metoda bazată pe teoria schimbării este considerată mai puțin științifică și obiectivă, nefiind sprijinită de un set de instrumente statistice precum metoda contrafactuală, aceasta poate oferi informații utile pentru înțelegerea modului în care programul/intervenția funcționează, cele două metode fiind complementare. Anchetele pe un eșantion al beneficiarilor/grupul sprijinit/grupul de comparație, pot să aducă informații cu caracter calitativ care să contribuie la interpretarea datelor/rezultatelor. Studiul de caz poate fi folosit în situații când se evaluează intervenții reduse ca dimensiune, când se constată că nu există suficiente informații cantitative, sau pentru înțelegerea succesului/insuccesului unei intervenții și explicarea factorilor interni sau externi și a modificărilor necesare în documentele de programare.

O evaluare bine concepută va utiliza combinația corespunzătoare de metode de evaluare, într-o metodologie coerentă și clară, în cadrul căreia metodele individuale sunt selectate în corelare cu etapele de evaluare stabilite.

Totodată, robustețea rezultatului obținut prin metoda contrafactuală va fi verificată prin utilizarea altor tehnici/metode econometrice care vor fi prezentate și justificate din punct de vedere al (a) literaturii de specialitate (stabilirea bazei conceptuale/teoretice și a unor exemple practice, dacă există) și (b) disponibilității datelor. Eventualele diferențe dintre rezultatele acestora vor fi explicate. Vor fi analizate atât dificultățile întâmpinate în aplicarea metodei contrafactuală, cât și experiențele pozitive, bunele practici, și vor fi propuse soluții pentru aplicarea metodei în viitoarea perioadă de programare.

Concluziile studiilor de evaluare trebuie să se bazeze strict pe dovezile evaluării. Imperfecțiunile privind valabilitatea constatărilor și a aprecierii care rezultă din acestea trebuie să fie reflectate în mod critic.

Unitatea de evaluare POR va beneficia, pe parcursul realizării studiilor de evaluare a impactului, de consultanță în formularea întrebărilor de evaluare, dezvoltare și analiză de metodologii, analiza evaluabilității temelor propuse, controlul calității rapoartelor de evaluare, sinteza și diseminarea rezultatelor evaluării.

5. Strategia privind identificarea surselor de date și colectarea datelor

Gestionarea datelor

Utilizarea metodei contrafactuală implică accesul la cantități mari de date la nivel micro (unități individuale: microîntreprinderi, persoane, unități școlare, etc.), care trebuie colectate, corelate și documentate. Datele din surse diferite trebuie combinate pe baza unor caracteristici comune, trebuie încărcate în baze de date pentru a fi utilizate în evaluarea contrafactuală, organizate în seturi de date analitice pentru facilitarea analizei și estimării impactului.

Sunt necesare trei mari categorii de date:

- a) date asupra grupului care a fost sprijinit și asupra grupului de control
- b) înregistrări ale rezultatelor
- c) date contextuale, care ajută la controlul diferențelor/similitudinilor dintre grupul sprijinit și cel de control.

Toate aceste date pot proveni din surse diferite, care trebuie structurate într-un singur set de date și de aceea în dezvoltarea metodologiei de evaluare este important să se considere următoarele:

- Care sunt sursele din care se pot obține datele la nivel micro?
- Acoperă acestea perioada pentru care se face evaluarea?
- Datele permit măsurarea impactului în termeni de schimbări înregistrate în mai mulți indicatori cheie: investiții, producție, productivitatea și ocuparea forței de muncă (sau proxy-uri rezonabile)?
- Cum pot fi accesate sursele de date?
- Sunt sursele consistente între ele?

- Există posibilitatea regăsirii unităților individuale în cadrul acestora (pe baza unor identificatori precum CNP, CUI) și cum pot fi combinate?
- Cum pot fi obținute datele și cum se realizează acordul privind accesarea și utilizarea lor?
- Cum vor fi datele stocate și ce infrastructură și sisteme IT sunt necesare?

Identificarea surselor de date

Sursele de date diferă în funcție de tematica evaluării și de metodologia propusă. Câteva surse generale care pot furniza date asupra grupului care a fost sprijinit și asupra grupului de control, după ce acestea au fost clar definite, sunt:

- date din SMIS și alte raportări asupra intervențiilor specifice privind beneficiarii, care fac parte din grupul sprijinit
- Registrul comerțului
- Ministerul Finanțelor Publice
- Ministerele responsabile cu domeniul analizat
- Date statistice

În vederea obținerii datelor este necesară depășirea barierelor legale prin încheierea de acorduri pentru accesul și colectarea datelor, atunci când este cazul.

Sursele de date specifice domeniilor care constituie tematica studiilor incluse în plan, pe lângă sursele cu caracter general sunt:

- statistici locale din cadrul primăriilor, beneficiarii finali etc. - DMI 1.1
- statistici ale Inspectoratului pentru Situații de Urgență și/sau ale instituțiilor dotate cu echipamente privind timpul de răspuns la solicitări, numărul persoanelor care beneficiază de servicii etc. - DMI 3.1 și 3.3
- ministerele de linie și inspectoratele județene, beneficiarii finali - DMI 3.2 și 3.4
- registrul comerțului, ministerul de resort, statistici locale, pentru a culege date cu privire la veniturile grupurilor studiate, locuri de muncă, etc. – DMI 4.3
- statisticile din domeniul turismului și contul satelit privind informațiile referitoare la sejururile peste noapte sau veniturile generate de turism, etc. – DMI 5.1, 5.2, 5.3.

Sursele de date vor fi specificate în ofertă. Potențialele probleme de calitate a acestora (lacune, etc.) vor fi explicate, împreună cu strategii de gestionare a acestor situații. Metodele de evaluare și datele corespunzătoare trebuie selectate astfel încât să producă estimări nepărtinitoare, iar Ofertantul va trebui să explice cum va realiza aceasta, ținând seama de faptul că intervenția nu este independentă de contextul regional/local, explicând și cum va alege variabilele endogene.

Evaluatorul va face recomandări, pe tematica studiului de evaluare, privind identificarea surselor, în vederea obținerii obiectivelor cuantificabile – indicatori, prin prisma relației dintre indicatorii de rezultat, indicatorii operațiunilor și noua logică a intervenției propuse pentru viitoarea perioadă de programare.

6. Sprijin pentru unitatea de evaluare a POR

Având în vedere noutatea aplicării metodei de evaluare contrafactuală în țara noastră, cât și a îmbinării acesteia cu alte metode de evaluare, în paralel cu realizarea studiilor de evaluare pe temele menționate, unitatea de evaluare POR va beneficia de consultanță pentru următoarele aspecte:

- Contractarea experților pentru realizarea studiilor de evaluare propuse: elaborarea întrebărilor de evaluare, a cerințelor privind experiența necesară, cerințe metodologice etc.;
- Implementarea proiectelor – asistența tehnică va fi axată, în principal, pe sprijinirea membrilor BEP în oferirea de feedback pe marginea anumitor livrabile și metodologii propuse în cadrul proiectelor care necesită expertiză specifică;
- Controlul calității rapoartelor de evaluare – asistența tehnică va oferi coaching individual pentru fiecare membru al BEP în vederea realizării unui control adecvat al calității rapoartelor de evaluare;
- Evaluabilitatea temelor propuse – asistență tehnică privind analiza posibilității și condițiilor evaluării temelor propuse în PAE 2013;
- Transfer de cunoștințe și training pentru membrii biroului de evaluare și ai OI-urilor;
- Sinteza evaluărilor - după finalizarea evaluărilor de impact pe temele incluse în plan, se va realiza un raport de sinteză privind metodologiile aplicate, rezultatele obținute și propunerile privind colectarea datelor, realizarea evaluărilor de impact, ș.a. în următoarea perioadă de programare;
- Diseminarea rezultatelor - consultantul va propune modalitățile prin care vor fi diseminate rezultatele evaluărilor, inclusiv grupurile țintă, durata, locația și structura prezentării, atunci când este cazul.

7. Prezentarea unui plan de instruire

În vederea aplicării metodei de evaluare contrafactuală este util ca membrii unităților de evaluare care gestionează proiectele de evaluare în care se folosește metoda contrafactuală și ai OI-urilor să fie instruiți în acest sens. Un curs introductiv ar putea cuprinde:

- Introducere în abordările metodologice ale evaluării; importanța cunoașterii instrumentelor de bază și a terminologiei specifice evaluării impactului programelor finanțate din Fonduri Structurale în vederea efectuării unor evaluări riguroase și eficiente, prin metoda de evaluare contrafactuală;
- Ce este metoda de evaluare contrafactuală, ce urmărește să realizeze și cum funcționează;
- Avantajele evaluării impactului prin metoda de evaluare contrafactuală, inclusiv analiza situației și momentului când se poate utiliza metoda de evaluare contrafactuală, bazată pe folosirea grupului de comparație;
- Metode de evaluare contrafactuală;
- Pașii de implementare: planificarea evaluării, contractarea, managementul proiectului de evaluare, diseminarea rezultatelor obținute prin metoda de evaluare contrafactuală.

Vor fi prezentate situații concrete care apar prin aplicarea metodei de evaluare contrafactuală și posibilități de abordare.

Pe lângă instruirea privind utilizarea metodei contrafactice, personalul biroului de evaluare va participa la sesiuni de instruire, conferințe, organizate la nivel național sau internațional, și schimburi de experiență între statele membre în vederea creșterii nivelului de pregătire al personalului, precum și la întâlniri cu reprezentanții Comisiei Europene. Domeniile de studiu pot fi pe problematica specifică politicii europene de coeziune, managementului instrumentelor structurale și managementul programelor și proiectelor, metode de evaluare, evaluarea programelor, achiziții publice etc..

Activitățile de evaluare specifice fiecărei teme propuse vor fi detaliate în caietul de sarcini: specificații tehnice ce va fi elaborat, pentru fiecare tematică în parte, în vederea achiziției serviciilor de evaluare (contractarea unui Evaluator extern).

8. Calendarul de implementare

Ciclul de implementare al Planului de Evaluare pentru perioada 2013-2015 începe cu identificarea principalelor aspecte care trebuie analizate în cadrul evaluărilor, elaborarea specificațiilor tehnice necesare contractării studiilor de evaluare și se încheie cu diseminarea rezultatelor evaluărilor și, dacă este cazul, cu implementarea recomandărilor Rapoartelor de Evaluare prin măsurile cuprinse în Planurile de Acțiune (PA).

Rezultatele, prezentate în fiecare studiu de evaluare, vor putea fi folosite în procesele de management și implementare în perioada următoare de programare a politicii de dezvoltare regională.

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

Calendarul orientativ al implementării planului

Activități	2012			2013												2014												2015									
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7			
Aprobarea PME și a Planului 2013-15 de CM POR	▲																																				
Achiziția serviciilor de evaluare																																					
Elaborare specificații tehnice și avizare de către CME			▲																																		
Licitarea și contractarea serviciilor de evaluare									▲																												
Implementarea activităților/temelor evaluării																																					
Evaluare de impact a DMI 4.3																																					
Evaluare de impact a DMI 3.1 și 3.3																																					
Evaluare de impact a DMI 3.2																																					
Evaluare de impact a DMI 3.4																																					
Evaluarea impactului DMI 5.1 și DMI 5.2																																					
Evaluare de impact a DMI 5.3																																					
Evaluarea impactului DMI 4.1 și DMI 4.2																																					

9. Resurse implicate

Pentru asigurarea transparenței și imparțialității rezultatelor evaluărilor, fiecare studiu de evaluare va fi realizat de evaluatori externi, contractați printr-o procedură de achiziții publice, în baza încheierii unui contract/acord-cadru, conform cu legislația în vigoare.

Un aspect important în implementarea planului de evaluare îl constituie resursele disponibile. Resursele care sunt menționate în acest plan se clasifică în trei categorii:

- resurse umane
- resurse de timp
- resurse financiare

Resurse umane

Principalele categorii de resurse umane implicate în implementarea planului sunt:

- *personalul biroului de evaluare* – acesta va realiza toate activitățile necesare punerii în aplicare a studiilor de evaluare cuprinse în plan, conform celor prezentate la capitolul III. Managementul planului anual de evaluare. Pentru realizarea acestor activități, personalul trebuie să aibă cunoștințe despre metodele de evaluare care vor fi aplicate de experții externi, beneficiind de instruire și asistență tehnică în acest sens.
- *personalul extern* – cei care sunt contractați să realizeze efectiv studiile de evaluare, care trebuie să posede cunoștințele și experiența necesare realizării evaluării impactului (inclusiv aplicarea metodei de evaluare contrafactuală) în domeniile prezentate. Mai mult, aceștia trebuie să înțeleagă contextul politicii regionale din România, să cunoască posibilele surse de date, să poată depăși problemele legate de colectarea datelor și să realizeze prelucrarea și analiza acestora, precum și să elaboreze documente în limbile română și engleză.
- *grupurile țintă ale evaluării* – menționate la punctul 3. Sfera de cuprindere, vor fi direct implicate de către Evaluator în procesul de colectare și analiză a informațiilor necesare elaborării studiilor de evaluare și vor fi consultate de acesta într-un mod care să asigure procesul participativ și partenerial, precum și transparența întregului exercițiu de evaluare.

Resurse de timp

Implementarea acestui plan de evaluare se va realiza în perioada ianuarie 2013 – decembrie 2015. Desfășurarea efectivă a studiilor de evaluare propuse va avea o durată însumată, cuprinsă între 18 și 25 de luni, iar fiecare studiu de impact în parte va avea o perioadă de executare estimată de circa 6 luni, socotite de la data începerii activităților.

Eșalonarea în timp a fost prezentată la punctul 8. Calendarul de implementare. În funcție de desfășurarea propriu-zisă a activităților, calendarul de implementare va fi revizuit corespunzător.

În orice caz, toate activitățile privind desfășurarea efectivă a studiilor de evaluare și a consultanței pentru unitatea de evaluare trebuie să fie finalizate până la 31.07.2015, după această dată realizându-se doar activitățile ce privesc terminarea contractului (aprobările și plățile finale).

Resurse financiare

Bugetul estimat pentru contractarea serviciilor pentru realizarea studiilor de evaluare cuprinse în acest plan este de circa **8.680.000** lei, respectiv **7.000.000** lei prețul fără TVA și TVA în valoare de **1.680.000** lei.

Contribuția FEDR este de 75% din cheltuielile eligibile: 6.510.000 lei
Contribuția publică națională este de 25% din cheltuielile eligibile: 2.170.000 lei

În funcție de activitățile care vor fi prevăzute în caietele de sarcini: specificații tehnice, elaborate pentru lansarea contractării evaluatorilor externi, bugetul estimat poate suferi modificări.

III. MANAGEMENTUL PLANULUI DE EVALUARE

1. Structuri de management

Structurile implicate în coordonarea și managementul implementării Planului de Evaluare pentru Anul 2013 sunt:

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

Acesta are responsabilitatea realizării, implementării și monitorizării, precum și a managementului Planului de Evaluare pentru anul 2013, astfel:

- ➔ *Elaborarea Planului (Anual) de Evaluare (PAE) și supunerea spre aprobarea CMPOR;*
- ➔ *Elaborarea specificațiilor tehnice și contribuția la documentația de atribuire în vederea contractării evaluatorului extern;*
- ➔ *Managementul contractului de evaluare:*
 - Monitorizează și supervizează activitățile desfășurate de Evaluator pe parcursul derulării studiilor de evaluare;
 - Asigură legătura dintre Evaluator și Autoritatea de Management, Organismele intermediare și facilitează de asemenea nivelul optim de acces între actorii cheie implicați în procesul de evaluare și evaluatori;
 - Realizează analiza calității Raportului de Evaluare pe baza „Grilei de control a calității raportului de evaluare”, ce va fi atașată specificațiilor tehnice. Analiza calității va fi supusă avizării CME POR și apoi comunicată evaluatorului în scris;
 - Comunică evaluatorului în scris toate deciziile/hotărârile CME POR cu privire la proiectul de evaluare;

- Asigură prezentarea de către experții evaluatori a rezultatelor evaluării în cadrul CM POR.

BEP are, de asemenea, atribuții referitoare la *diseminarea rezultatelor* și, dacă este cazul, *elaborarea Planului de acțiune* și *monitorizarea implementării* acestuia.

Comitetul de Coordonare al Proiectului

În funcție de specificul fiecărei evaluări se va constitui un Comitet de Coordonare a Proiectului (CCP), ce va fi responsabil cu coordonarea generală a proiectului, cu analiza și monitorizarea progreselor obținute în fiecare fază a implementării acestuia, precum și cu privire la atingerea obiectivelor și rezultatelor proiectului. Membrii CCP analizează și fac comentarii asupra versiunilor de lucru și finală ale Raportului de Evaluare. CCP analizează și aprobă Raportul preliminar, Raportul de activitate la șase luni și Raportul final de activitate al evaluatorului.

Componența CCP este formată din membrii/reprezentanți ai Comitetului de Management pentru Evaluarea POR, reprezentanți ai Organismelor Intermediare POR, ai Unității Centrale de Evaluare din cadrul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) precum și alții, în funcție de necesitățile temei evaluate.

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

Comitetul de Management pentru Evaluarea Programului Operațional Regional

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

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

CME - POR avizează Planul (Anual) de Evaluare al POR; avizează specificațiile tehnice pentru contractarea studiilor de evaluare¹⁴; avizează calitatea Raportului de Evaluare elaborat de evaluator.

Comitetul de Monitorizare al Programului Operațional Regional

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

¹⁴ La avizarea specificațiilor tehnice pentru contractarea studiilor de evaluare nu vor participa reprezentanții mediului academic pentru evitarea unui potențial conflict de interese.

- Este informat privind progresul implementării măsurilor din PA pentru implementarea recomandărilor Raportului de Evaluare.

IV. DISEMINAREA REZULTATELOR

BEP are responsabilitatea transmiterii spre publicare, pe pagina de Internet a AM POR, a rezumatelor evaluărilor și poate redacta scurte informări pentru presă, destinate publicului larg.

Concluziile și recomandările studiilor de evaluare vor reprezenta un instrument de management pentru factorii de decizie, pentru toți actorii implicați în gestionarea și implementarea programului, precum și pentru partenerii implicați în elaborarea strategiei naționale și a celor regionale de dezvoltare regională. Rapoartele de evaluare vor fi distribuite către:

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

În cadrul asistenței tehnice acordată unității de evaluare a POR vor fi organizate și alte evenimente în cadrul cărora să fie dezbătute concluziile evaluărilor. La aceste evenimente pot participa inclusiv reprezentanți ai societății civile, sindicatelor și patronatelor.

Principalele măsuri de publicitate pot cuprinde: documente de dezbatere, prezentări sub formă de pliante, broșuri, articole în diverse publicații sau referințe în alte studii, includerea în baza de date cu evaluări a UCE, contribuții la conferință, publicarea pe pagini de Internet proprii, ale UCE, ACIS, sau ale altor PO, publicații electronice (precum EPUB), CD-uri, întâlniri de analiză, conferință de închidere, ateliere de lucru, forum pe Internet.