



**„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.

## 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 evaluarea ex-ante încă se bazau 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

Având în vedere analizele și evaluările referitoare la *Analiza socio-economică, analiza SWOT și relevanța*, se poate concluziona că baza analitică pentru acest program operațional ar trebui să fie considerată, în acest moment, ca suficientă și solidă, astfel încât să justifice concluziile care au decurs din formularea strategiei. Același lucru se poate spune despre valabilitatea concluziilor analizei SWOT. Majoritatea lor pot fi generate de strategia propusă și obiectivele operaționale ale acesteia. Astfel, prioritățile și măsurile propuse în PO pot fi deduse în mod logic din analize, din Strategie și strategia propusă, inclusiv obiectivele strategice, care sunt suficient de relevante cu privire la problemele, nevoile și potențialele identificate pe baza analizelor. Strategia, inclusiv obiectivele strategice, este de asemenea suficient de relevantă în privința tendințelor identificate și viitoarele provocări.

Concluzia generală cu privire la *raționamentul și consistența strategiei propuse* este justificată: *Programul Operațional Regional va contribui cu siguranță la susținerea și promovarea progreselor economice și sociale durabile la nivelul regiunilor din România*. Ar fi nerealist să ne așteptăm să atingem obiectivul final al politicii de dezvoltare regională în cadrul acestei perioade de programare. Însă dacă acest program din perioada 2007 – 2013 este implementat în mod focalizat, se poate stabili 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, este discutabil faptul că obiectivele vizate pot fi atinse în intervalul de implementare a programului.

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

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

Axele prioritare 2, 4 și 5 propuse vor contribui direct la realizarea principalelor obiective UE privind egalitatea de șanse, în timp ce alte axe prioritare au potențial în acest sens. Acest lucru se aplică, cu siguranță, atunci când conceptul de egalitate de șanse este explicat într-un sens mai larg, conform căruia șansele sunt interpretate din perspectiva egalității între femei și bărbați, dar și din punct de vedere social. Complementaritatea POR cu celelalte programe operaționale este suficient de fundamentată.

Instrumentele existente pentru planificarea spațială în România nu vor fi, pe termen lung, destul de eficiente pentru realizarea obiectivului general al POR: „dezvoltarea economică și socială echilibrată și durabilă a regiunilor din România”. Se preconizează că eficacitatea politicii regionale a României se va îmbunătăți dacă aceasta este mai puternic integrată într-o politică de planificare spațială la un nivel teritorial corespunzător (NUTS II).

În ceea ce privește *evaluarea rezultatelor preconizate și a impacturilor*, la nivel de program nu au fost definiți indicatorii specifici. La nivel de axă prioritară, nu au fost definiți indicatorii de impact referitori la termenii cantitativi. Deși nu au fost cuantificați încă în toate cazurile, indicatorii propuși pentru axele prioritare ca atare sunt justificați. Trecerea de la indicatori de rezultate la indicatori de efecte este implicit vizibilă. Conform opiniei evaluatorului, ar fi util pentru evaluările viitoare ale eficacității POR să se adauge indicatori de efecte pentru unele axe prioritare. În capitolul 5 al prezentului raport s-au făcut câteva sugestii. Luând în considerare concluziile SWOT și distribuirea propusă a resurselor disponibile în cadrul axelor prioritare, combinația de politici propusă pentru implementarea strategiei propuse este pe deplin justificată.

În general, *sistemul de implementare* propus pentru POR îndeplinește cerințele Regulamentului 1083/2006 (Articolele 58 ff.). Diferitele aranjamente privind împărțirea sarcinilor între AM POR și Organismele Intermediare (ARD) sunt suficient de bine definite. Ar trebui să se acorde o atenție specială obținerii unei reprezentări echilibrate a organismelor existente la nivel central și regional în Comitetele Regionale pentru Evaluarea Strategică (CRES). Componenta Comitetului de Monitorizare ar trebui să fie mai clar descrisă și definită și ar trebui să conțină o desemnare concretă a instituțiilor și reprezentanților. Reprezentanții în cauză – probabil managerii responsabili de program - ai tuturor PO ar trebui să fie membrii ai Comitet.

Planul de evaluare pare să fie prea strict. Pentru program, ar trebui să existe un evaluator permanent desemnat (sau un grup de evaluatori) care să deruleze o evaluare continuă reală. Două evaluări interimare (2010 și 2012) nu pot cu adevărat să protejeze programul de un eventual eșec (2010 ar putea fi prea târziu).

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.

### **Recomandări**

- Analizele socio-economice din programele viitoare 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 începe de la o imagine completă a situației socio-economice. Mai mult, aceasta se poate folosi pentru monitorizarea situațiilor socio-economice din regiuni în perioada de implementare a programului;
- Pentru următorii ani, se recomandă consolidarea relației dintre obiectivele politicii regionale cu cele pentru dezvoltarea spațială-teritorială. Din acest motiv, instrumentele pentru amenajarea teritoriului și dezvoltarea regională ar trebui adaptate și atent corelate astfel încât potențialul existent să poată fi mai bine utilizat pentru o anumită regiune, luată ca întreg. Prin urmare, o cooperare strânsă între autoritățile în cauză este o condiție prealabilă necesară;

- Pentru o dezvoltare mai echilibrată a României, marile orașe ar trebui folosite ca motoare pentru dezvoltarea socio-economică în regiunea lor respectivă. Însă trebuie să se valorifice posibilele efecte de aglomerație din orașele mici și mijlocii existente în mai multe zone rurale, dacă potențialul acestora este dovedit. 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 între autoritățile vizate;
- Intenția autorităților românești este aceea de a concentra într-o anumită măsură resursele disponibile în regiunile rămase cel mai mult în urmă. Se preconizează, însă, existența unor blocaje financiare, administrative și tehnice la nivel regional și local. Se recomandă monitorizarea atentă a distribuirii resurselor între regiuni și asigurarea unei asistențe tehnice suplimentare acelor regiuni /municipalități care altfel ar putea fi excluse de la acordarea sprijinului UE;
- Toate regiunile de dezvoltare percep dezvoltarea turismului ca un potențial important de îmbunătățire a creșterii economice și a ocupării forței de muncă. Utilizarea cât mai optimă a acestui potențial este, prin urmare, recomandată – dacă nu există deja – în vederea elaborării în perioada inițială a unor strategii de dezvoltare a turismului la nivel regional în cadrul POR. Aceste strategii ar putea cuprinde și componente de informare și promovare;
- La elaborarea Programului Complement se recomandă și prioritizarea proiectelor care:
  - Sunt strâns corelate cu alte axe prioritare și/sau POS
  - Sunt prezentate în comun de către grupuri de județe și municipalități
  - Se concentrează puternic pe punctele tari și oportunități
  - Promovează progresele economice și sociale durabile.