

Evaluarea ex-ante a
Programului Operațional
Infrastructură Transport

România
(Final)
EuropeAid/121373/D/SV/RO

René Meeuws, Geert Smit, Adrian Vilcan
Rijswijk, 31 ianuarie 2007



Opiniile exprimate aparțin Panteia și nu reflectă în mod necesar opiniile Comisiei Europene

Prezentul raport a fost redactat în urma evaluării independente efectuate de Panteia, care a încheiat un contract în cadrul programului Phare

Guvernul României – Ministerul Finanțelor Publice

Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, Unitatea Centrală de

Evaluare, e-mail: ecu@mfinante.ro

Rezumat executiv

Evaluarea ex-ante pentru Programul Operațional Sectorial de Transport (POST) 2007-2013 a fost realizată în perioada august-noiembrie 2006. Baza pentru evaluare a constituit-o o analiză a versiunii POST din aprilie 2006, prezentată către Comisia Europeană în Bruxelles, precum și studii ale documentației de bază și ale informațiilor relevante pentru POST și interviurile cu principalii factori interesați din România, de exemplu Autoritatea de Management și agențiile de implementare.

Evaluarea ex-ante a POST poate fi considerată ca parte fundamentală a unui proces important, care are ca obiectiv principal îmbunătățirea calității POST în sensul maximizării conformității cu orientările UE și de la nivel național și, în același timp, creșterea eficienței și eficacității acestuia în ceea ce privește îndeplinirea scopurilor programului.

În cadrul acestui proces au fost organizate două întâlniri oficiale de informare în care Unitatea Centrală de Evaluare și Coordonare (UCE) a Ministerului Finanțelor Publice, reprezentanți ai Autorității de Management și evaluatorul ex-ante au participat și au discutat progresul înregistrat de evaluarea ex-ante. Evaluatorul ex-ante a organizat și întâlniri cu reprezentanți ai Comisiei Europene responsabili de Programele Operaționale Sectoriale și Regional, adică DG Regio pentru a discuta constatările preliminare și pentru a face un schimb de opinii. Cu toate acestea, evaluatorul ex-ante dorește să sublinieze faptul că evaluarea s-a realizat în mod strict independent față de orice intervenție din partea Comisiei Europene, Autoritatea de Management sau UCE a Ministerul Finanțelor Publice din România.

POST oferă o imagine generală relativ cuprinzătoare a nevoilor cu privire la dezvoltarea sectorului de transport din România. Aceste nevoi au fost transpuse într-o strategie la nivelul Programului Operațional, deoarece încă nu există un Plan Director General pentru Sectorul Transportului în care să se definească obiectivele globale; obiectivele specifice; lista axelor prioritare și a domeniilor cheie de intervenție. Există o anumită coerență logică în cadrul acestui proces. Însă este evident că existența unei baze de date mai fiabile facilitează elaborarea unei politici și permite o orientare mai clară a programului și intervențiilor din proiect care să vizeze implementarea acestei politici.

Concluzia generală se dovedește a fi aceea că Programul Operațional Sectorial de Transport este de o înaltă calitate și respectă în mod cert Orientările Strategice Comunitare pentru Politica de Coeziune și Strategia Lisabona pentru Creștere și Locuri de Muncă, precum și politica generală europeană privind transporturile, conform definiției din documentul „Politica Europeană privind Transporturile pentru 2010, Momentul deciziei” și „Europa în continuă mișcare”. POST este realizat și pe baza Cadrului Național Strategic de Referință, fiind astfel conform cu politica românească.

Starea în prezent a infrastructurii și serviciilor din transporturi, care poate fi considerată ca având o calitate slabă, fără a răspunde nevoilor actuale, reprezintă un obstacol major pentru coeziunea socială și dezvoltarea economică; de exemplu, împiedică circulația bunurilor și a forței de muncă, înființarea de noi companii, competitivitatea, investițiile etc. Modernizarea sistemului de transport este considerată urgentă și necesită investiții de anvergură, dar limitările financiare impun o prioritizare bazată pe diagnosticarea anterioară corectă a sectorului de transport, obiective clare și o strategie integrată de realizare a acestora.

POST intenționează să contribuie la dezvoltarea unui sistem de transport mai eficient, flexibil și sigur care va avea un impact pozitiv asupra reducerii disparităților sociale și economice dintre România și statele membre UE.

Prin urmare, POST formulează ca obiectiv global promovarea unui sistem de transport în România care să faciliteze circulația, rapidă, flexibilă și în condiții de siguranță a persoanelor și bunurilor, la un nivel corespunzător standardelor europene, în țară, în Europa, între și în cadrul regiunilor din România.

Există un anumit echilibru între diferitele axe prioritare definite și domeniile cheie de intervenție formulate.

Cu toate acestea, anumite aspecte necesită o atenție specială în implementarea POST. Capacitatea instituțională a Autorității de Management și agențiile de implementare nu sunt suficiente pentru a garanta implementarea cu succes a întregului POST conform planificării în timp. Experiența câștigată în urma implementării programelor ISPA a arătat că problema lipsei capacității de implementare nu ar trebui sub-estimată. Este foarte important să se abordeze acest aspect cât mai curând posibil.

O altă problemă se referă al conceptul de durabilitate. POST propune un program ambițios pentru implementarea unei game largi de proiecte de infrastructură în România. Se preconizează investiții mari; aproximativ 5 miliarde de euro într-o perioadă de 7 ani. Construcția unei noi infrastructuri de transport presupune păstrarea unor sume adecvate pentru întreținerea de rutină și periodică. Prin urmare, este important să se instituie mecanismele care să garanteze fonduri suficiente pentru lucrările de întreținere din cadrul proiectelor de infrastructură de transport.

Autoritatea de Management este invitată să își exprime opiniile privind viitoarea integrare a unităților de implementare a proiectului pentru proiectele finanțate din Fondul de Coeziune și Fondul European pentru Dezvoltare Regională în cadrul administrării publice pentru a evita constituirea unui „stat în stat”.

Consultările publice în toate etapele pregătirii, implementării, monitorizării și evaluării programului sunt foarte importante și vor contribui cu siguranță la succesul programului.

Pe scurt, s-au făcut următoarele recomandări:

Planificarea infrastructurii de transport și planificarea transportului

Dat fiind că nu există încă o politică globală privind transportul, prin urmare nu există o prioritizare sistematică a proiectelor de infrastructură de transport, experiențele în domeniul elaborării Planului Director General de Transporturi, care se realizează în prezent, ar trebui folosite pentru a instaura un sistem corespunzător de planificare a transportului în România și pentru a elabora o bază de date adecvată privind transportul pentru a justifica intervențiile în investiții pentru infrastructura de transport. Implementarea POST ar beneficia astfel de aceste experiențe, iar ajustările ar fi ușor de justificat.

Instituirea unui sistem de colectare și prelucrare a datelor

Deoarece nu există încă o bază de date de transport fiabilă, iar colectare datelor corecte privind transportul este un instrument important pentru ajustarea politicii de transport și direcționarea și orientarea investițiilor în infrastructura de transport, ar trebui să se elaboreze mecanisme de colectare a datelor relevante de la operatorii de transport, prin sondaje și studii. Ar trebui să se creeze capacitatea necesară prelucrării acestor date

pentru a putea fi folosite de factorii care elaborează politicile. Implementarea POST ar avea astfel mult de câștigat.

Către integrarea sistemelor de planificare a transportului

Ar trebui să se facă eforturi pentru realizarea integrării sistemelor de planificare a transportului. În prezent nu există coordonare și sinergie între cele trei entități responsabile de rețeaua rutieră din România (POST, POR, FEADR). Trebuie instituite mecanisme oficiale și neoficiale pentru coordonarea planificării investițiilor în infrastructura rutieră între cele trei entități responsabile în acest sens.

Finanțarea întreținerii infrastructurii de transport

Investițiile în infrastructura nouă de transport presupun garantarea bugetelor pentru o întreținere corespunzătoare a acestei infrastructuri. Prin urmare, trebuie să existe alocări anuale de la buget pentru întreținere și reabilitare.

Dezvoltarea capacității instituționale

Capacitatea instituțională este o preocupare serioasă pentru implementarea cu succes a POST. Programul POST este ambițios și intenționează să folosească o sumă mare de bani într-o perioadă scurtă de timp, exercitând o mare presiune asupra unității de implementare a programului. Dezvoltarea capacității instituționale este astfel un aspect foarte urgent și serios. Pe termen scurt autoritățile române trebuie să se elaboreze un studiu mai detaliat în vederea identificării capacității necesare implementării cu succes a POST și a cuantificării nevoilor de personal care să se ocupe de implementarea programului. De asemenea, trebuie conceput un program de formare profesională pentru personalul implicat în gestionarea și implementarea POST.

Organizarea de consultări publice

Consultările publice pe parcursul tuturor etapelor de pregătire, implementare, monitorizare și evaluare a programului sunt foarte importante și vor contribui cu siguranță la succesul programului. Consultările publice ar trebui instituționalizate în cadrul procesului de planificare a transportului în România.

Folosirea experienței POST pentru consolidarea structurilor instituționale

Procesul de elaborare, apoi de implementare a POST ar trebui folosit pentru consolidarea procesului de planificare structurală a Autorității de Management și a Agențiilor de Implementare.