

Guvernul României – Ministerul Dezvoltării  
Lucrarilor Publice și Locuințelor

**Evaluare ex ante pentru  
Programul Operațional de  
Cooperare Transfrontalieră  
(Obiectivul Cooperare  
Teritorială Europeană)  
România – Bulgaria 2007 -  
2013**

Raport Final

Aprilie 2007

Guvernul României – Ministerul Dezvoltării  
Lucrărilor Publice și Locuințelor

**Evaluare ex ante pentru  
Programul Operațional de  
Cooperare Transfrontalieră  
(Obiectivul Cooperare  
Teritorială Europeană)  
România – Bulgaria 2007 -  
2013**

Raport final

Aprilie 2007

Numar raport. 1  
Nr de finalizare. 1  
Data finalizării 13 Aprilie 2007

Intocmit BERA  
Verificat SQA  
Aprobat BERA

## **Cuprins**

<b>1</b>	<b>Introducere</b>	Error! Bookmark not defined.
<b>2</b>	<b>Evaluarea analizei SWOT și a analizei socio-economice</b>	Error! Bookmark not defined.
<b>3</b>	<b>Raționamentul și consistența Programului</b>	Error! Bookmark not defined.
<b>4</b>	<b>Coerența Programului cu Politicile Naționale și Regionale</b>	Error! Bookmark not defined.
<b>5</b>	<b>Cuantificarea Strategiei, rezultatele și impactul așteptat</b>	Error! Bookmark not defined.
<b>6</b>	<b>Prevederi administrative și de implementare</b>	Error! Bookmark not defined.

## 1 Introducere

Acest document reprezintă evaluarea făcută de către evaluatorul ex ante (IDC) pentru programul de Cooperare Transfrontalieră (Obiectivul Cooperare Teritorială Europeană) România – Bulgaria 2007 – 2013. Evaluarea Strategică de Mediu va fi făcută într-un raport separat.

Evaluarea ex ante a fost efectuată în cadrul unui proces iterativ cu Ministerul Dezvoltării Lucrarilor Publice si Locuintelor din România și cu alți factori interesați. Evaluatorii au fost angajați în august 2006 după ce primul draft al programului a fost finalizat și au făcut observații cu privire la diferitele draft-uri ale documentului de programare și la felul în care recomandările lor au fost luate în considerare. Evaluatorii ex ante au fost implicați în procesul de elaborare a programului operațional, transmițând observații și puncte de vedere cu privire la program pe măsura ce acesta a fost îmbunătățit iar recomandările acestora au fost, în mare măsură, luate în considerare.

Evaluatorii ex ante au experiență considerabilă privind elaborarea programelor de cooperare transfrontalieră, și astfel au fost capabili să se implice în mod constructiv în procesul de întocmire a programului.

Prin participarea la întâlnirile tehnice organizate de reprezentanții Ministerului Integrării Europene a însemnat elaborarea documentului de programare într-o manieră interactivă și a asigurat luarea în considerare a observațiilor formulate de evaluatori pe parcursul elaborării programului.

Evaluarea ex ante a fost efectuată în concordanță cu articolul 47 (2) din Regulamentul General. Ca urmare a unei licitații, consorțiul condus de IDC, Franța, a fost selectat să efectueze evaluarea. Evaluarea a urmat metodologia prezentată în Documentul de Lucru privind Evaluarea Ex Ante (Comisia Europeană, August 2006), așa cum este menționat în Termenii de Referință ai evaluării.

Evaluatorii ex ante au întocmit următoarele 5 rapoarte:

Raportul intermediar nr.1 (19 noiembrie 2006), în care a fost făcută o evaluare a primului draft al programului și a primului draft al sistemului de implementare (analiza socio-economică, SWOT, strategii, priorități, coerență cu strategiile naționale, sistemul de indicatori și sistemul de implementare).

Notă intermediară (7 decembrie 2006) în care a fost evaluat sistemul de implementare.

Raportul intermediar nr.2 (21 Ianuarie 2007) în care a fost făcută evaluarea celui de al doilea draft<sup>1</sup> al programului operațional și cel de al treilea draft al sistemului de implementare (analiza socio-economică, SWOT, strategie și priorități sistemul de indicatori și sistemul de implementare).

Raportul intermediar nr.3 (8 martie 2007) – în care a fost inclusă o evaluare și comentarii asupra celei de a doua versiuni complete a programului operațional (februarie 2007). In aceasta evaluare s-a pus accent pe strategie, priorități și indicatori.

Raportul final ex ante (16 aprilie 2007) – Evaluarea celei de a treia versiuni complete a programului (martie 2007).

---

<sup>1</sup>Cel de al doilea draft al programului a reprezentat aproape o refacere a programului, deoarece programatorii au considerat ca primul draft nu era adecvat și reprezentativ. Calitatea programului s-a îmbunătățit considerabil între cele două drafturi datorită faptului că analiza a fost refăcută.

## **2 Evaluarea analizei socio-economice și a analizei SWOT**

În privința analizei socio-economice și SWOT, scopul evaluării ex ante este să verifice dacă programul a fost stabilit pe o bază solidă și să se asigure că nevoile (probleme de îngrijorare comună) au fost identificate și li s-a acordat prioritate (rațiune fundamentală pentru acțiunile transfrontaliere).

Pentru Programul Operațional de Cooperare Transfrontalieră România – Bulgaria 2007 – 2013 (de aici înainte numit program) au fost elaborate și incluse în program descrierea ariei de programare analiza socio-economică. Sectoarele și analiza tematică relevante pentru aria de programare și priorități au fost incluse în text iar datele statistice au fost incluse în anexă pentru a susține analiza. Descrierea ariei de programare este susținută de mai multe hărți ce descriu situația geografică și socio-economică a ariei de programare.

Analiza este foarte cuprinzătoare și include o multitudine de informații și analiza acestora. Dar este, ca multe alte analize de acest gen, afectată de lipsa datelor la nivel regional în anumite domenii. Cu toate acestea, programatorii au reușit să strângă un volum important de date statistice pentru a fundamenta analiza. Aceste date au fost incluse în anexa, așa cum a fost menționat mai sus. Problema referitoare la datele statistice este în special importantă pentru stabilirea condițiilor inițiale pentru monitorizarea raportarea progresului înregistrat de program. (Vezi, de asemenea, sistemul de indicatori în partea a-5-a a acestui raport).

Evaluatorii ex ante au făcut observații cu privire la coerența dintre analiza socio-economică și SWOT și ca urmare a acestor observații, coerența a fost întărită pentru ca SWOT-ul să funcționeze ca un cadru pentru identificarea problemelor și nevoilor. În general, condițiile din zona de programare, așa cum este menționat în analiză, sunt prezentate în tabelele SWOT, în special sub forma punctelor slabe și oportunităților dar și sub forma punctelor tari și amenințărilor.

Legătura dintre SWOT, analiză și priorități a fost întărită, în special prin introducerea justificărilor ca introducere pentru fiecare prioritate și/sau domeniu principal de intervenție, așa cum evaluatorii ex ante au recomandat să se facă. Aceasta a asigurat legătura logică între analiză, rațiunea fundamentală a strategiei (și a obiectivelor generale) și operațiunile orientative menționate la nivelul priorităților. Principalele probleme identificate în descrierea ariei de programare sunt acum reflectate în cadrul priorităților.

### 3 Raționamentul și consistența programului

Obiectivele programului sunt definite în cadrul strategiei și pentru fiecare prioritate există obiective clar identificate. A fost elaborată o strategie cuprinzătoare pentru program ce se axează, în special, pe caracterul transfrontalier al programului, având în vedere aria programului și condițiile sale specifice. Pe parcursul elaborării strategiei s-a ținut cont de experiența obținută prin fostele programe de cooperare transfrontalieră derulate în aria de programare.

Programul se axează pe trei domenii principale și cinci obiective specifice care, în opinia evaluatorilor ex ante, vor contribui la atingerea obiectivului general al programului. Restrângerea numărului de priorități și întărirea acestora cu ajutorul obiectivelor și justificărilor (recomandată de evaluatorii ex ante) a contribuit la axarea activităților ce vor fi finanțate pe principalele nevoi identificate.

Un factor important al ariei programului este Dunărea, care funcționează mai degrabă ca un factor de divizare decât ca unul de unire, datorită lungimii și lățimii sale. Din acest motiv programul se axează în special pe dezvoltarea accesibilității și conectivității în aria programului (Prioritatea 1), îmbunătățirea conexiunilor către și peste fluviu reprezentând o primă condiție pentru creșterea cooperării dintre actorii de pe o parte și de alta a frontierei.

Prioritatea referitoare la protecția mediului (Prioritatea 2) este de asemenea bine justificată și are un raționament coerent. Prioritatea 2 se axează în mare măsură pe problema inundațiilor, care în ultima vreme s-a dovedit a fi o problemă importantă ce trebuie rezolvată prin cooperare transfrontalieră. De asemenea, prioritatea se axează pe câteva măsuri cheie ce trebuie luate pentru a asigura protecția comună a bogățiilor naturale unice.

Prioritatea 3 (Dezvoltarea Economică și Socială) acoperă un număr mare de domenii de cooperare de mai mică amploare ce par să fie importante. Totuși, multitudinea aspectelor abordate dau impresia unei priorități mai puțin orientată într-o direcție anume, în comparație cu celelalte priorități. Este subliniată importanța monitorizării acestei priorități pe parcursul implementării și utilizarea rezultatelor primelor proiecte pentru a crește axarea acestei priorități pe un anumit domeniu în perioada de implementare rămasă.

Este de înțeles faptul că programatorii s-au concentrat pe importanța stimulării cooperării. Astfel, prioritatea ar trebui văzută în mare măsură ca o posibilitate pentru dezvoltarea de proiecte pilot în mai multe domenii axându-se pe crearea cooperării (care în prezent nu există decât într-o măsură mică) în cadrul zonei de frontieră. Nu în ultimul rând, există riscul ca, incluzând multe operațiuni orientative și subiecte, prioritatea să aibă un impact real destul de redus.

Evaluarea generală a riscului acestui program (ce trebuie abordată în cadrul evaluării) este în strânsă legătură cu paragraful de mai sus. Riscul poate fi exprimat ca fiind echilibrul dintre reducerea riscului și încurajarea inovației sau a activităților care în trecut au fost greu de implementat. Actualul program pare să prezinte o abordare foarte realistă privind riscul, axându-se pe crearea condițiilor pentru cooperare. Programul reflectă clar experiența obținută prin implementarea proiectelor din trecut și a celor aflate în prezent în desfășurare.

Pare să existe un echilibru bun între domeniile noi și cele vechi, de exemplu în cadrul priorităților, între temele incluse în programele anterioare și cele inovative sau noi. Din punctul de vedere al managementului riscului, distribuția

Între temele vechi și cele noi incluse în operațiunile indicative pare să fie în general bine echilibrată. Toate cele trei priorități se bazează pe experiența acumulată prin programele anterioare, dar, în același timp includ elemente noi, în special Prioritatea 2 și 3. Totuși, cea mai mare parte a fondurilor este alocată primelor două priorități și experiența din programele anterioare (subliniată în evaluare<sup>2</sup>), de asemenea prezentată în documentul de programare, arată că investițiile în proiectele de infrastructură au fost mai dificil de implementat decât proiectele mai mici. Distribuția fondurilor între priorități este considerată de evaluatori mai mare decât distribuția între activitățile noi și cele vechi.

În consecință, este recomandată monitorizarea atentă (inclusiv în mod activ prin utilizarea sistemului de indicatori și a țintelor stabilite) a implementării programului. Secretariatul Tehnic Comun și Autoritatea de Management trebuie să se asigure că fondurile sunt realocate, dacă este necesar, către domenii unde acestea vor fi folosite.

Având în vedere faptul că proiectele de infrastructură derulate în programele de cooperare transfrontalieră din România au fost greu de implementat, este recomandat să se asigure că există suficientă capacitate în aria de programare pentru a evalua, planifica și derula proiecte mari de infrastructură.

---

<sup>2</sup> Acest aspect nu a fost prezentat în rapoartele anterioare deoarece alocările financiare între axele prioritare nu a fost incluse în draftul final al programului.

## **4 Coerența Programului cu Politicile Regionale și Naționale**

Prioritățile programului au fost evaluate în comparație cu mai multe strategii europene precum și politici regionale și naționale și programe operaționale din aria programului. Concluzia generală este că programul este în concordanță atât cu strategiile europene cât și cu programele și prioritățile naționale și regionale.

Programul a fost elaborat, avându-se în vedere Orientările Strategice ale UE pentru Politica de Coeziune (2007 – 2013), Orientările Integrate privind Creșterea economică și Crearea de locuri de muncă; Strategia de Dezvoltare Durabilă a UE, Politica UE în domeniul protecției mediului, Politica UE privind Inovarea, Politica Agricolă Comunitară și Politica UE în domeniul Ocupării forței de muncă.

Documentul de programare a fost verificat din punctul de vedere al coerenței cu mai multe strategii regionale și naționale din România și Bulgaria. Pentru a asigura alinierea programului la politicile din aria de programare. Principalele documente consultate au fost Cadrul Național Strategic de Referință 2007 - 2013 (atât cel din România cât și cel din Bulgaria). De asemenea au fost consultate și Programele Operaționale și Sectoriale și regionale.

În funcție de tipul strategiei, coerența cu diferite priorități a fost respectată în funcție de subiect și domeniu.

Principiile asistenței (Regulamentele UE nr. 1083/2006, capitolul IV) precum egalitatea de șanse, dezvoltarea durabilă, principiul parteneriatului și adiționalitatea sunt abordate în documentul de programare. În plus, principiile cerințele și posibilitățile de proiecte comune sunt descrise în mod clar și incluse în strategie.

Verificarea și Evaluarea privind coerența a fost făcută de către programatori în cadrul procesului de programare și este inclusă în documentul de programare. Evaluatorii ex ante au făcut evaluarea coerenței în cadrul procedurii de evaluare ex ante și aceasta este inclusă în rapoartele intermediare. În cadrul procedurii ex ante a avut loc o întâlnire cu principalele ministere de linie din România privind coerența programului cu strategiile și programele operaționale sectoriale.

## **5 Cuantificarea Strategiei, rezultatele și impactul așteptat**

Programul include un sistem de indicatori bine dezvoltat și elaborat. Sistemul include o serie de indicatori de output și rezultat, o parte fiind definiți la nivelul fiecărei axe prioritare și o parte ca indicatori comuni la nivel de program. Au fost stabilite ținte atât pentru indicatorii stabiliți la nivel de program cât și pentru cei stabiliți la nivelul axelor prioritare.

A fost nevoie de munca îndelungată din partea programatorilor pentru crearea sistemului de indicatori iar evaluatorii ex ante au fost implicați în proces, transmițând observații și sfaturi. Sistemul de indicatori încearcă să acopere strategia și complexitatea programului și în același timp să ofere un sistem ușor de gestionat. În timpul elaborării acestei abordări, a fost acordată atenție lecțiilor învățate din programul anterior.

Este menționat în program că Autoritatea de management va depune eforturi pentru a stabili puncte de plecare corespunzătoare pentru mai mulți indicatori, în special pentru prioritățile 1 și 2. Deși descrierea programului include date statistice pentru program, informațiile corespunzătoare indicatorilor lipsesc în mare măsură și vor trebui colectate pe parcursul implementării programului. Deoarece indicatorii pentru Prioritatea 3 se referă în primul rând la program, punctele de plecare pentru aceștia pot fi lăsate la 0. Așa cum a fost evidențiat printre alții și de evaluatorii ex ante, lipsa statisticilor regionale face dificilă stabilirea punctelor de plecare pentru indicatorii care se bazează în principal pe statisticile regionale.

Având în vedere că sistemul de indicatori include destul de mulți indicatori, sarcina Autorității de Management va fi una substanțială – în special având în vedere că punctele de plecare și țintele vor trebui stabilite în timpul primului an al programului. În consecință, va fi important ca Autoritatea de Management să aibă resurse suficiente și competente pentru a rezolva această problemă, înainte de începerea implementării.

## **6 Prevederi administrative și de implementare**

Sistemul de implementare a fost evaluat în diferite faze pe parcursul procesului de programare. În special, evaluarea ex ante s-a concentrat pe managementul programului și structura de generare de proiecte a sistemului de implementare, inclusiv managementul sistemului de monitorizare.

Măsurile administrative descrise în documentul de programare au fost considerate de evaluatori corespunzătoare pentru implementarea programului. Secretariatul Tehnic Comun va fi localizat în cadrul Biroului Regional de Cooperare Transfrontalieră Călărași iar info point-ul va fi situat în Pleven, pe partea bulgară a graniței, și va avea doi angajați bulgari. Secretariatul Tehnic Comun va fi responsabil pentru: generarea și promovarea proiectelor, măsuri pro-active, evaluarea aplicațiilor pentru comitetul de selecție și pregătirea contractelor.

Totuși, având în vedere experiența acumulată prin programele precedente și lecțiile învățate din implementarea acestora este important să se asigure că Autoritatea de Management este susținută suficient de către autoritățile responsabile. Este un lucru pozitiv faptul că aspectele administrative vor fi create pe baza structurii existente, în acest fel experiența instituțională fiind asigurată și procesul de învățare este continuat. Având în vedere că programul este mult mai cuprinzător decât fostele programe Phare CBC, personalul va fi extins atât pe partea din România cât și pe cea din Bulgaria. Este important să se acorde suficientă atenție și resurse pentru sprijinirea generării de proiecte a implementării și a monitorizării. Având în vedere că o parte din personal va fi recrutat din afara sistemului, este necesară dezvoltarea capacității la începutul implementării programului. Aceasta va fi o provocare pentru Secretariatul Tehnic Comun deoarece în aceeași perioadă de timp vor trebui desfășurate și alte activități.

Aspectele de implementare sunt în conformitate cu regulamentele UE pentru programele FEDR 2007 – 2013 (Regulamentul UE nr. 1080/1006) și cu Prevederile Generale pentru Fonduri Structurale și Fondul de Coeziune (Regulamentul UE nr. 1083/2006).