



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



3 Abordare și metodologie

3.1 Metodologia adoptată pentru a doua evaluare

A doua evaluare a capacității administrative a autorităților și beneficiarilor a urmat metodologia utilizată în prima evaluare, realizată în 2013, cu scopul de a oferi o imagine clară cu privire la situația actuală, pentru a descoperi progresele din evaluarea anterioară și măsurile necesare pentru îmbunătățiri ulterioare.

Metodologia descrisă în detaliu în primul raport este rezumată mai jos.

Capacitatea administrativă a fost definită drept abilitatea și competența autorităților centrale și locale de a elabora la timp planuri, programe și proiecte adecvate, de a decide cu privire la programe și proiecte, de a pune la punct coordonarea între partenerii principali, de a respecta cerințele administrative și de raportare și de a finanța și superviza implementarea în mod corect, evitând neregulile pe cât posibil. Definiția este în conformitate cu experiența internațională (Ecorys / NEI, 2002).

Pentru prima evaluare, evaluatorii au identificat din literatura și practica internațională **elementele (menționate și ca dimensiuni) ale capacității administrative** care au fost detaliate în continuare în criteriile de evaluare, după cum urmează.

Pentru autorități au fost identificate trei domenii sau dimensiuni ale capacității administrative:

- **structuri** – având în vedere dezvoltarea structurală a cadrului instituțional și al organizațiilor;
- **oameni** – concentrat pe gestionarea resurselor umane, inclusiv recrutare, sprijinirea personalului cu informații, cunoștințe, și formare pentru a le permite să-și îndeplinească eficient sarcinile;
- **sisteme și Instrumente** – făcând referire la dezvoltarea de instrumente, metode, orientări, manuale, sisteme, proceduri, formulare etc., care permit organizațiilor să își atingă obiectivele.

Factorii contextuali ai măsurilor de dezvoltare a capacității administrative au fost considerați o dimensiune suplimentară a evaluării.

Pentru evaluarea beneficiarilor au fost folosite trei dimensiuni cheie ale capacității administrative a beneficiarilor, în concordanță cu studiul anterior („Provocări asociate capacității Beneficiarilor IS” (CSNR 2011)) asigurând astfel coerența metodologiei și comparabilitate. Cele trei dimensiuni cheie sunt capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele, capacitatea de a mobiliza resursele umane, capacitatea de a mobiliza resursele financiare.

Metodologia este prezentată pe larg în primul raport de evaluare și în Anexa 1 la prezentul raport.

3.2 Metode utilizate pentru actualizarea evaluării

Abordarea adoptată de această actualizare a evaluării a inclus următoarele metode de culegere a datelor și informațiilor:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- *Cercetarea literaturii și analiza documentară.* Echipa de evaluare a efectuat un inventar al studiilor și evaluărilor relevante, elaborate de la finalizarea primei evaluări. Lista documentelor analizate este inclusă în Anexa 2.
- *Sondaj online. Pentru prima evaluare, două sondaje on-line – unul pentru autorități și unul pentru beneficiari* – au fost concepute pentru colectarea informațiilor și datelor într-un mod eficient de la un număr mare de reprezentanți ai autorităților și beneficiarilor. Pentru actualizare, sondajul a fost aplicat numai autorităților, în scopul de a evita povara pentru beneficiari, atâta timp cât nu se așteptau modificări semnificative de la evaluarea anterioară.
- *Listă de verificare. Două liste de verificare au fost pregătite pentru prima evaluare – una pentru capacitatea autorităților și una pentru capacitatea beneficiarilor* – cu scopul de a structura analiza pe dimensiuni și elemente (variabile care influențează capacitatea administrativă). Au fost pregătite două liste, una pentru capacitatea administrativă a autorităților și una pentru beneficiari. Lista de verificare pentru capacitatea administrativă a autorităților a fost aplicată în cursul efectuării actualizării, evaluând pentru fiecare criteriu progresul / schimbare în comparație cu evaluarea anterioară, așa cum este reflectată de documentele analizate sau în sondajul *online*. Din cauza informațiilor limitate colectate cu privire la modificările capacității beneficiarilor, lista de control în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor nu a fost actualizată în acest exercițiu.
- *Bază de date pentru capacitatea administrativă.* Acest instrument a fost creat cu scopul de a structura informațiile complexe privind capacitatea administrativă a autorităților într-un mod semnificativ, coerent cu criteriile de evaluare. Informațiile și datele incluse în baza de date sunt corelate cu elementele din listele de verificare.

Baza de date a fost actualizată cu datele colectate evidențind aspecte specifice pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020. Baza de date include, de asemenea, indicatori cantitativi care trebuie colectați din datele administrative furnizate de către autorități. Indicatorii cantitativi completează evaluarea și contribuie în principal la evaluarea eficacității autorităților și a realizării obiectivelor acestora.

Pe baza acestor măsurători s-a aplicat un sistem de notare simplu pentru realizarea nivelului așteptat pentru fiecare indicator (în total aceasta reprezintă o bază pentru continuarea lucrărilor de creare a unui indicator compozit pentru capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor care are nevoie de ajustări ulterioare, de exemplu normalizare, ponderare și agregare, pe baza consultării cu părțile interesate relevante și pe testare – conform metodologiilor relevante – care nu erau posibile în această etapă de actualizare a evaluării.

Din cauza domeniului de aplicare limitat al actualizării evaluării, s-au efectuat un număr limitat de interviuri cu personalul DGAPPE – axate pe identificarea de rapoarte și studii care ar putea oferi informații relevante – și consultanți implicați în evaluările ex-ante ale AP și PO.

Rezumatul a metodologiei de evaluare

Actualizarea evaluării a urmat structura celor trei dimensiuni ale capacității administrative. Pentru fiecare dimensiune au fost identificate variabilele cele mai relevante care influențează capacitatea administrativă în prezent, la momentul evaluării.

Evaluarea stabilește în ce măsură este realizat / este atins nivelul dorit pentru fiecare variabilă, ceea ce corespunde unui nivel adecvat al capacității administrative.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Pentru fiecare variabilă au fost identificate unul sau mai multe criterii care ar acoperi aspectele cheie sau multiple surse.

Realizarea a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare (Anexa 3), după cum urmează:

- criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da”;
- criteriul realizat parțial, nu în totalitate, și unde sunt necesare îmbunătățiri a fost evaluat ca „Da*”;
- criteriul realizat parțial, în mică măsură, și unde sunt necesare îmbunătățiri semnificative a fost evaluat ca „Nu*”;
- criteriul nerealizat, deloc, și unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu”.

Pentru a oferi o imagine sintetică a situației actuale și a progresului pentru fiecare dimensiune și variabilă, a fost utilizat un sistem de notare care a permis prezentarea capacității administrative în format grafic, o diagramă radar, care arată cât de departe este fiecare variabilă față de la nivelul dorit (realizat în întregime).

Folosind un sistem de notare pentru fiecare nivel de realizare și compunând notările criteriilor pentru fiecare variabilă și dimensiune, a rezultat un indice al capacității administrative a autorităților. Sistemul de notare este explicat în baza de date tabelară „indicatori calitativi” și folosește următoarele notări:

- | | |
|---|-----------|
| - complet realizat: „Da” | 3 puncte; |
| - nu pe deplin realizat, sunt necesare îmbunătățiri: „Da *” | 2 puncte; |
| - parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri semnificative: „Nu*” | 1 punct; |
| - nerealizat: „Nu” | 0 puncte. |

Sistemul de notare și indicele necesită dezvoltări ulterioare, deoarece se bazează pe medii simple ale criteriilor compunând o variabilă și dimensiuni. Dezvoltarea trebuie să ia în considerare metode importante pentru indicatorii compoziți⁵, aplicând diferite ponderări ale criteriilor, agregarea și normalizarea, care necesită o cooperare mai extinsă, consultare și validări cu părțile interesate relevante, care nu erau fezabile în cadrul misiunii prezente.

⁵ OECD, Comisia Europeană – Handbook on constructing composite indicators – methodology and user guide <http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>