



Evaluarea capacității beneficiarilor Instrumentelor Structurale

Experiența României

Aneta Stoica, consilier UCE, MAEUR



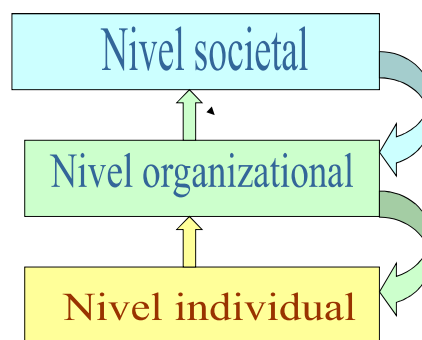
Contextul evaluării

- Proiectul *Realizarea de evaluări pe parcursul implementării CSNR și POAT*:
 - Evaluarea formativă a instrumentelor Structurale
 - Evaluarea Intermediară a POAT
 - Sinteza evaluărilor intermediare
 - 2 evaluări ad-hoc
- **Situația**: la doi ani de la aprobarea programelor operaționale, datele rezultate din monitorizare releva faptul ca exista un ritm scăzut al rambursărilor (9,58% din alocarea aferentă perioadei 2007-2009).
- Comitetul de Coordonare a Evaluării **decide** realizarea unei evaluări privind capacitatea de implementare a beneficiarilor.

Cadrul teoretic referitor la dezvoltarea capacității

Nivel societal: sistemul mai larg în cadrul căruia indivizii și organizațiile funcționează și care poate facilita sau frâna existența sau performanța lor

- **Nivel organizațional:** cuprinde politicile interne ale organizației și toate măsurile, procedurile și contextul care permit unei organizații să opereze și să livreze un proiect.
- **Nivel individual:** se referă la faptul că fiecare persoană deține un set de capacități care îi permit să performeze



Conceptualizarea evaluării

Definirea conceptului în scopul acestei evaluări:

- ❖ **Ipooteza:** Capacitatea de implementare de care dispun beneficiarii determină întârzieri ale cererilor de rambursare.
- ❖ **Capacitatea beneficiarilor** cuprinde următoarele componente:
 - Capacitatea de management de proiect
 - Capacitatea de a raporta progresul în implementare
 - Capacitatea de solicitare a rambursării
 - Capacitatea de a mobiliza resursele umane
 - Capacitatea de a mobiliza resursele financiare
 - Capacitatea de a depăși alte constrângeri contextuale care ar putea apărea în timpul implementării.

Obiectivele evaluării

- **Obiectivul general** al acestei evaluari: contribuția la **creșterea eficienței și eficacității implementării** Instrumentelor Structurale prin îmbunătățirea capacității beneficiarilor de implementare a proiectelor finanțate prin intermediul Instrumentelor Structurale.

- **Obiectivul specific** este de a **identifica principalele probleme și vectorii** care ar putea contribui la sporirea capacității de implementare la toate nivelele și pentru toate tipurile de beneficiari.

Rezultatele așteptate

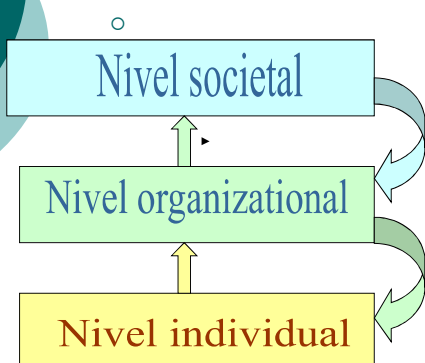
Concluzii și recomandări, pentru următoarele întrebări de evaluare:

- În ce mod capacitatea de implementare a beneficiarilor influențează obținerea rezultatelor proiectelor finanțate din IS?
 - În ce mod politicile, legislația, relațiile de putere și normele sociale relevante au afectat capacitatea de implementare a beneficiarilor?
 - În ce mod este afectată capacitatea de implementare a beneficiarilor prin politicile lor interne, aranjamentele, procedurile și cadrul organizațional (în cazul în care acestea există)?
 - Au beneficiarii experiența, cunoștințele și abilitățile tehnice relevante pentru implementarea proiectelor finanțate din instrumentele structurale?

Aria de acoperire a evaluării

- **Din punct de vedere al acoperirii teritoriale:**
 - întregul teritoriul României.
- **Din punct de vedere cantitativ:**
 - cele 1.429 de proiecte, reprezentând proiectele aprobate până la 30 iunie 2009.
- **Din punct de vedere al perioadei de timp analizate:**
 - perioada dintre data deciziei de finanțare a proiectelor aprobate și data plăților finale aferente respectivelor proiecte.

Operaționalizarea cadrului teoretic



Fiecare componentă a capacității analizată pe baza unor factori:

- **nivel societal** : politicile, legislația, relațiile de putere/ierarhia și normele sociale.
- **nivel organizațional** : politicile interne ale organizației, reglementările, procedurile și cadrul organizațional.
- **nivelul individual** : abilități, experiență și cunoștințe

Factori care influențează capacitatea beneficiarilor

Nivel societal

Politici:

- prioritățile naționale cu dimensiuni operaționale importante în sectoarele în care beneficiarii își dezvoltă acțiunile

Legislație:

- aspecte operaționale și de reglementare legate de recuperarea TVA,
- aspecte practice și de reglementare legate de pregătirea și implementarea procedurilor de achiziții publice,
- corelarea între normele și regulamentele de implementare a IS cu alte regulamente naționale și/sau UE

Relații de putere/ierarhii

- Legături inter-instituționale majore precum relația cu AM/OI-uri și relațiile cu instituțiile financiare

Norme sociale

- Atitudini actorilor cheie din proiectele finanțate din IS (din afară și din cadrul proiectului) care afectează implementarea

Altele:

- Criza economică și consecințele
 - schimbări în grupurile țintă ale proiectului,
 - modificări la nivelul cererii de servicii
 - Modificări ale temelor și subiectelor intervenției propuse în cadrul proiectului IS

Factori care influențează capacitatea beneficiarilor

Nivel organizațional:

Politici interne ale organizației:

- Planurile strategice instituționale
- seturile de acțiuni care influențează implementarea proiectului finanțat din IS

Regulamentele

- Cultura organizațională, mai ales în sensul sprijinului primit direct de la management și de la colegi

Proceduri

- Regulile, regulamentele și procesele organizaționale formale (de exemplu, pentru monitorizare sau managementul riscurilor)

Cadru organizațional

- Structurile organizaționale implicate în implementarea proiectului finanțat din IS

Factori care influențează capacitatea beneficiarilor

Nivel individual

- **Abilități**
 - Abilitatea practică a personalului beneficiarilor de a implementa proiecte finanțate din IS
- **Experiență**
 - Implicarea individuală anterioară în elaborarea, gestionarea și implementarea de proiecte
- **Cunoaștere**
 - Deținere de informații utile
 - Înțelegerea aspectelor legate de implementarea proiectelor finanțate din IS

Metodologia evaluării

Abordare exploratorie incluzând dovezi și luând în calcul noutatea subiectului evaluării:

- Cercetare de birou
- Definirea problemelor de capacitate
- Analizarea și stabilirea ponderii problemelor pe fiecare nivel de capacitate, inclusiv analiza procesului de implementare a proiectelor, în funcție de categoriile de beneficiari
- Trei studii de caz detaliate, cu privire la principalele categorii de beneficiari (administrație publică, întreprinderi mici și mijlocii și organizații neguvernamentale).

Metodologia evaluării

Evaluarea a **abordat toate tipurile de beneficiari** (atât publici, cât și privați), indiferent de PO.

Colectarea datelor a combinat datele primare cu cele secundare și datele calitative cu cele cantitative. Procesul de colectare a datelor a fost organizat în două etape.

- **Prima etapă de colectare a datelor** a constat în:
 - analiza documentației
 - realizarea a 12 interviuri cu reprezentanții AM/OI pentru a crea o listă cu problemele legate de capacitatea de implementare a beneficiarilor
- **A doua etapă de colectare a datelor a inclus:**
 - un chestionar online realizat pe baza rezultatelor interviurilor. Scopul sondajului: a evidențierea diferențelor dintre beneficiarii care întâmpinau întârzieri în depunerea cererilor de rambursare și beneficiarii fără dificultăți de acest tip.
 - interviuri cu reprezentanți a patru tipuri principale de beneficiari: autorități publice centrale și locale, IMM-uri, ONG-uri și mediu academic

Metodologia evaluării

Analiza multicriterială (AMC)

Două ateliere de lucru de validare

- cu beneficiarii privați
- cu beneficiarii publici

○ **Trei studii de caz**, cu următoarele teme:

- dificultățile financiare ale beneficiarilor din sectorul privat (IMM-uri),
- motivația resurselor umane ale beneficiarilor din sectorul public și
- factorii externi și capacitatea de implementare a beneficiarilor.

Provocări metodologice

Beneficiarii IS au participat la mai **multe evaluări realizate** în prima parte a anului 2010 în cadrul altor evaluări ale CSNR și ale PO, care adăugate misiunilor de monitorizare și audit, au redus considerabil disponibilitatea pentru participarea la acest sondaj

- **Numar redus de respondenti** la chestionar (22% din eșantion și 12% din populația totală a proiectelor din baza de date).
 - Efect: nu s-a putut efectua comparații între tipurile de beneficiari (și între beneficiarii care sunt la zi și cei cu întârzieri în transmiterea cererilor de rambursare)
- Datele calitative colectate de la personalul instituțiilor publice într-o perioadă de reduceri salariale și de disponibilizări este posibil să fi indus un anumit grad de **subiectivism**.
- **Propunerea evaluatorilor: pentru studiile pe tema capacității beneficiarilor, studiile calitative în profunzime bazate pe clustere de studii de caz sunt mai potrivite, din moment ce analiza cantitativă aduce doar o perspectivă parțială asupra acestui subiect.**

Concluzii și recomandări

La nivel societal

- **sistemul de bugetare multi-anuală** nu este încă aplicat
- **coerența și stabilitatea strategiilor** sunt limitate
- **recuperarea taxei pe valoarea adăugată** are o influență majoră din cauză că afectează fie fluxul financiar al proiectelor, fie capacitatea de a propune alte proiecte.
 - procedurile de **achiziții publice**
 - **colaborarea** între beneficiari și AM-uri și OI-uri.
 - schimbarea condițiilor de **obținere a unui credit de finanțare**
 - gradul ridicat de **aversiune față de risc** în cadrul administrației publice
 - **alinieră procedurilor și regulilor de implementare a proiectelor**, în special cele legate de numărul și tipurile de documente justificative
 - beneficiarii să fie verificați pe baza **analizei de risc**
 - **vizitele de monitorizare și verificare**. Este recomandat adoptarea unui sistem de control bazat pe o eficiență sporită a misiunilor
 - **normele sociale** (atitudinile pasive și de rezistență, precum și scepticismul în ceea ce privește beneficiile proiectelor)

Concluzii și recomandări

La *nivel organizațional*

- **asumarea proiectelor** finanțate din instrumentele structurale este limitată
- personalul din administrația publică, implicat în implementarea proiectelor finanțate prin Instrumentele Structurale este **demotivat** și există **tendința de de-profesionalizare**
- este necesară **monitorizarea sistematică a proiectelor**, împreună cu implicarea constantă a managerilor
- promovarea **culturii managementului de proiect** în rândul beneficiarilor și aplicanților
- grad redus de cunoștințe practice și experiență în ceea ce privește **managementul riscului** ca instrument de management pentru entitățile publice

Concluzii și recomandări

La *nivel individual*:

- **diferență evidentă între nivelul de performanță** al beneficiarilor cu experiență anterioară și cel al beneficiarilor care implementează proiecte finanțate din instrumente structurale pentru prima dată.
- **Incurajarea înființării unor comunități de practicieni**, încurajarea schimburilor de experiență în domeniul aspectelor practice ale implementării proiectelor
- **cunoștințele și abilitățile specifice** sunt necesare pentru managementul de proiect
- acordarea de sprijin beneficiarilor pentru **îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților** necesare pentru implementarea proiectului prin îmbunătățirea comunicării, formularea unor ghiduri mai clare și sesiuni de instruire.
- utilizarea fondurilor de asistență tehnică pentru a acoperi **nevoile de capacitate și de expertiză** și, acolo unde este cazul, să fie introduse în termenii de referință cerințe specifice pentru organizarea de sesiuni de instruire la locul de muncă.



MULTUMESC

www.evaluare-structurale.ro