

1. METODOLOGIE

1.1 Contextul evaluării

1. Așa cum a fost planificat inițial, scopul evaluării *ad hoc* este acela de a furniza factorilor de decizie și managementului Programului informații relevante și analize credibile cu privire la aspecte particulare legate de progresul implementării CSNR și a POAT. De asemenea, are ca scop identificarea principalelor lecții învățate în primii ani de implementare, evidențierea bunelor practici și contribuția la raportarea strategică solicitată de Articolul 29 al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1083/2006.¹

Justificare

2. Evaluările *ad hoc* sunt realizate pentru a acoperi nevoia de cunoaștere a aspectelor operaționale sau a altor aspecte identificate în timpul implementării CSNR și a PO. Această evaluare *ad hoc* nu face parte din Planul Multi-anual de Evaluare al ACIS, ci a fost contractată separat.

Scop și perspectivă

3. Deoarece obiectul evaluărilor *ad hoc* din cadrul contractului este larg și nespecificat, primul pas a constat în definirea scopului și a ariei de aplicare. *Factorii* care au stat la baza analizei nevoilor evaluărilor *ad hoc* au fost următorii: schimbări ale politicilor naționale și europene, obstacole majore în implementare, pregătirea pentru următoarea perioadă de programare, aspecte transversale (care privesc mai mult de două AM-uri), concentrarea pe aspectele interne ale sistemului și pe cele legate de beneficiari, relevanța practică și aplicabilitatea imediată de către actorii cheie, pe termen scurt. Procesul de analiză a nevoilor a inclus examinarea documentației și interviuri cu actorii cheie. Au fost realizate opt interviuri cu manageri și membri ai personalului implicat în evaluare de la nivelul UCE/ACIS și cu managerii a cinci AM-uri (cele pentru PODCA, POS CCE, POS T, POR, POS DRU). Etapa de cercetare de birou a inclus minutele celor mai recente întâlniri ale Comitetelor de Monitorizare ale PO și Listele Indicative ale Evaluărilor planificate de UCE și AM-uri.

4. Pe baza factorilor enumerați mai sus, a fost realizată o *listă inițială de tematici pentru evaluări ad hoc*. Cei mai mulți dintre actorii cheie consultanți în legătură cu acest subiect au preferat o analiză a capacității beneficiarilor de IS (atât publici, cât și privați).

1.2 Abordare metodologică

1.2.1 Teoria evaluării

5. Teoria acestei evaluări s-a bazat pe o abordare internațională a conceptualizării practicii de dezvoltare a capacității, potrivit căreia obiectivul unei țări de a reduce decalajul socio-economic în comparație cu celelalte State Membre este realizat prin procese prin care persoanele și organizațiile dobândesc, consolidează și mențin capacitățile de stabilire și atingere a propriilor obiective. De aceea, în timpul analizei progresului CSNR, capacitatea beneficiarilor de IS a devenit unul dintre aspectele cheie de interes.

6. Pentru scopul acestei evaluări, **capacitatea beneficiarilor** cuprinde următoarele componente:

¹ Din 11 iulie 2006.

- (i) *Capacitatea de management de proiect* – capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectul astfel încât să atingă rezultatele și sustenabilitatea proiectului, încă din primele etape de implementare a proiectului;
- (ii) *Capacitatea de a raporta progresul în implementare* – capacitatea beneficiarilor de a realiza rapoarte de implementare precise și credibile (inclusiv raportarea indicatorilor);
- (iii) *Capacitatea de solicitare a rambursării* – actele pe care beneficiarii trebuie să le completeze pentru a transmite o cerere de rambursare corectă și capacitatea lor de a cheltui fondurile astfel încât să respecte calendarul inițial de plăți;
- (iv) *Capacitatea de a mobiliza resursele umane* – recrutarea și implicarea în proiect a resurselor umane dedicate;
- (v) *Capacitatea de a mobiliza resursele financiare* – identificarea resurselor financiare ale proiectului și capacitatea de gestionare a operațiunilor financiare.

7. TR au inclus încă un nivel al capacității, care a fost definit ca fiind *capacitatea de a depăși alte constrângeri contextuale care ar putea apărea în timpul implementării*. Vizitele pe teren și analiza multi-criterială (AMC) au dovedit că celelalte cinci componente de capacitate contribuie de fapt la capacitatea beneficiarilor de a depăși constrângerile contextuale.

8. Cadrul teoretic referitor la dezvoltarea capacității implică trei **niveluri** inter-conectate de analiză: societal, organizațional și individual.

9. *Nivelul societal* este termenul folosit pentru a descrie un sistem mai larg în cadrul căruia indivizii și organizațiile funcționează și care poate facilita sau frâna existența sau performanța lor. Acest nivel este esențial pentru înțelegerea aspectelor legate de capacitate. El determină „regulile jocului” pentru interacțiunea dintre organizații.

10. *Nivelul organizațional* al capacității cuprinde politicile interne ale organizației și toate măsurile, procedurile și contextul care permit unei organizații să opereze și să livreze un proiect. Capacitatea la nivel organizațional permite indivizilor să interacționeze, să coopereze și să își atingă țintele. Dacă toate acestea există, având resursele necesare și fiind interconectate, capacitatea unei organizații de a performa va fi mai mare decât suma părților sale.

11. *Nivelul individual* al capacității se referă la faptul că fiecare persoană deține un set de capacități care îi permit să performeze. O parte dintre acestea sunt obținute prin instruire formală și prin educație, altele prin învățare prin experimentare și prin intermediul experienței.

12. Pentru a operaționaliza acest cadru teoretic în conformitate cu situația actuală a beneficiarilor de IS din România, fiecare componentă a capacității a fost analizată folosind un set de **factori** definiți în TR pentru fiecare dintre cele trei niveluri prezentate mai sus. Factorii de la *nivelul societal* sunt următorii: politicile, legislația, relațiile de putere/ierarhia și normele sociale. Factorii de la *nivelul organizațional* se referă la: politicile interne, reglementările, procedurile și cadrul organizațional. Nivelul individual a fost analizat din perspectiva a trei factori: abilități, experiență și cunoștințe. *Tabelul 1* prezintă definirea factorilor, grupați pe fiecare din cele trei niveluri.

Tabelul 1. – Factori care influențează capacitatea beneficiarilor

Factori	Definiția factorului
Nivel societal	
Politici	O abordare sistematică a priorităților 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 care influențează semnificativ capacitatea de implementare a beneficiarilor, precum relația cu AM/OI-uri și relațiile cu instituțiile financiare
Norme sociale	Atitudini refractare ale actorilor cheie din proiectele finanțate din IS (din afară și din cadrul proiectului) care afectează negativ implementarea
Altele	Criza economică și consecințele ce decurg din aceasta, precum schimbări ale grupurilor țintă ale proiectului, modificări la nivelul cererii de servicii într-un sens larg, inclusiv teme și subiecte ale intervenției propuse în cadrul proiectului finanțat din IS
Nivel organizațional	
Politici interne	Planurile strategice instituționale sau 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 colegii din celelalte departamente
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
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	Informațiile și înțelegerea aspectelor legate de implementarea proiectelor finanțate din IS

1.2.2 Metodologia evaluării

13. TR menționează ca obiectiv specific al acestei evaluări identificarea problemelor principale care afectează capacitatea de de implementare a beneficiarilor, precum și identificarea vectorilor ce contribuie la sporirea acestei capacități.

14. Evaluarea a fost realizată având în vedere următoarele întrebări (Î) și sub-întrebări (SÎ) de evaluare:

- (Î) Cum influențează capacitatea de implementare a beneficiarilor obținerea rezultatelor proiectelor finanțate din IS?
- (SÎ1) Cum afectează politicile, legislația, relațiile de putere și normele sociale relevante capacitatea de implementare a beneficiarilor?
- (SÎ2) Cum este afectată capacitatea de implementare a beneficiarilor de IS de politicile interne, regulamentele, procedurile și cadrul organizațional (dacă acestea există)?
- (SÎ3) Au beneficiarii experiența, cunoștințele și abilitățile tehnice relevante pentru implementarea proiectelor finanțate din IS?

15. Evaluarea a fost realizată pe baza unei abordări exploratorii, incluzând dovezi și luând în calcul noutatea subiectului evaluării - actuala perioadă de programare fiind prima și neexistând alt studiu privind capacitatea beneficiarilor. 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.

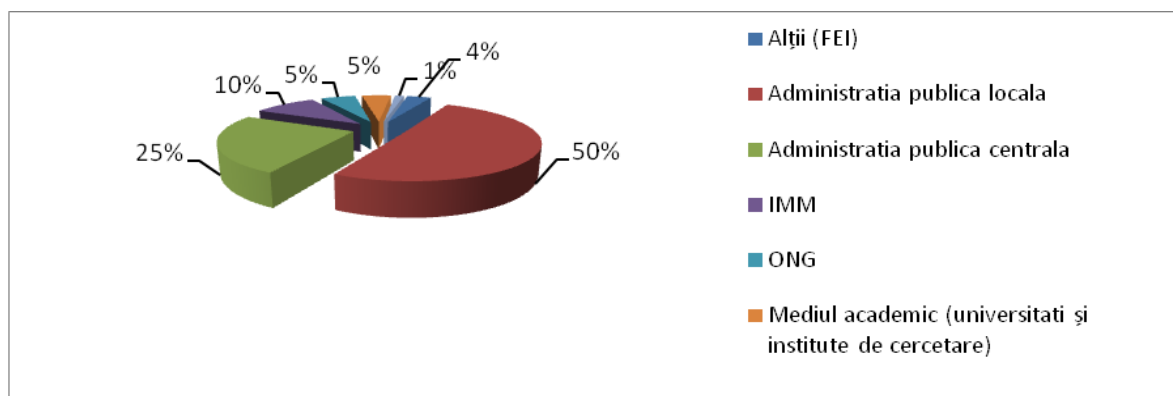
16. *Prima etapă de colectare a datelor* a constat în analiza documentației și în realizarea a 12 interviuri cu reprezentanții AM/OI pentru a crea o listă cu problemele legate de capacitatea de implementare a beneficiarilor și pentru a îmbunătăți chestionarul care a fost pregătit de echipa de evaluatori pentru a doua etapă de colectare a datelor. Potrivit metodologiei stabilite în TR, analiza documentației (lista documentelor este prezentată în *Anexa 2*) a inclus Documentele Cadru de Implementare (DCI), precum și Minutele întâlnirilor Comitetelor de Monitorizare, Rapoartele Tehnice și Financiare (RTF) și proceduri de implementare ale PO-urilor individuale. În această etapă, evaluatorii au realizat 11 interviuri (*Anexa 3*) cu reprezentanți ai AM-urilor și OI-urilor (*Anexa 4*) pentru a colecta materiale necesare definirii listei problemelor de capacitate la nivel de beneficiari (*Anexa 5*).

17. *A doua etapă de colectare a datelor* a inclus un chestionar online (*Anexa 6*) realizat pentru colectarea datelor primare în baza chestionarului realizat anterior. Scopul sondajului a fost de a evidenția diferențele dintre beneficiarii care întâmpinau întârzieri în depunerea cererilor de rambursare și beneficiarii fără dificultăți de acest tip. Acest fapt este susținut de asemenea și de alte surse² legate de problemele beneficiarilor de IS. Acest fapt a fost confirmat de rezultatele sondajului la nivelul beneficiarilor, întrucât atât beneficiarii fără întârzieri în transmiterea cererilor de rambursare, cât și cei care au astfel de întârzieri au plasat obținerea rambursării pe primul loc în clasamentul problemelor de implementare.

18. Evaluarea a fost proiectată să cuprindă un total de 1.429 proiecte finanțate din IS, adică toate proiectele aprobate până la 30 iunie 2009. Totuși, setul principal de date obținut prin intermediul AM-urilor care a fost utilizat pentru evaluare nu a fost complet. Numărul total de proiecte incluse în evaluare (la aceeași dată de referință) a fost de 1.290 proiecte. Acest nivel de reprezentare (90% din totalul de 1.429 proiecte finanțate din IS la data de referință) ar putea fi considerat suficient de amplu pentru a reflecta în mod adecvat numărul total al proiectelor. *Figura 2* indică distribuția fondurilor contractate din IS în funcție de tipuri de beneficiari, în cadrul celor 1.290 proiecte. Fondurile alocate proiectelor implementate de Compania Națională a Drumurilor și Compania Națională a Căilor Ferate au fost incluse în categoria „Administrația publică centrală”, iar fondurile ce corespund companiilor de apă locale au fost incluse în categoria „Administrație Publică Locală”.

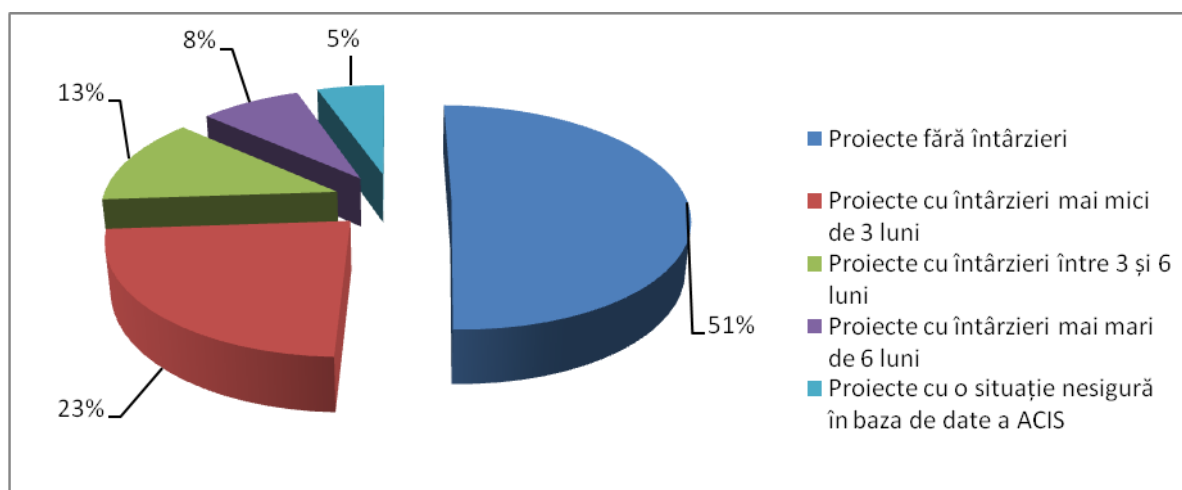
² Raportul „100 de sesizări” – Centrul de Resurse pentru Participare Publică, martie 2010 și „Autoritățile locale față în față cu fondurile europene” – Soros Foundation Romania, 2010

Figura 2. – Distribuția fondurilor contractate din IS în funcție de tipul de beneficiar



19. Din aceste 1.429 proiecte contractate, un total de 280³ (20,7% în *Figura 3*) au avut întârzieri mai mari de 3 luni în depunerea cererii de rambursare a cheltuielilor de proiect din finanțare din IS.

Figura 3. – Distribuția proiectelor finanțate din IS în funcție de situația depunerii cererilor de rambursare



20. În *Tabelul 4* este prezentată situația cererilor de rambursare în raport cu numărul total pentru fiecare tip de beneficiar. Dintre toți beneficiarii, autoritățile publice locale reprezintă categoria cu cel mai mare număr de întârzieri în depunerea cererii de rambursare. Sectorul academic se află în cea mai favorabilă situație - numai 1,5% din numărul total de proiecte implementate de acești beneficiari au întârzieri mai mari de 3 luni în depunerea cererii de rambursare.

³ Date furnizate de AM-uri în Februarie 2010.

Tabelul 4. – Situația depunerii cererii de rambursare în funcție de tipul de beneficiar

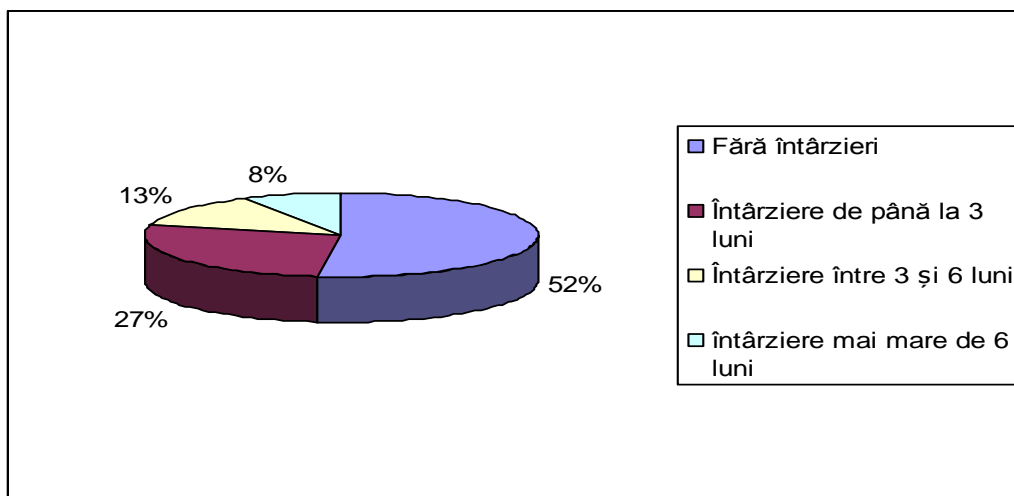
	Sector Academic	ONG	Autorități publice centrale	Autorități publice locale	IMM	Date lipsă ⁴
Fără întârzieri	105	69	76	56	241	128
Întârzieri sub 3 luni	27	15	21	44	195	34
Întârzieri de peste 3 luni	2	10	33	45	171	18
% proiectelor cu întârzieri de peste 3 luni	1.5	10.6	25.3	31	28.2	10
Total	134	94	130	145	607	180

21. Din 1.290 de proiecte, doar 728 proiecte (beneficiari ai tuturor PO) au confirmat primirea invitației de a participa la sondajul online. Detaliile complete de contact pentru aceste proiecte erau disponibile și încă valide la data lansării sondajului. Răspunsurile primite au fost în număr de 197, din care 157 au fost complete, ceea ce reprezintă o rată de răspuns de 22% din eșantion și 12% din populația totală a proiectelor din baza de date. Trebuie menționat faptul că sondajul a colectat date referitoare la un singur proiect pentru fiecare beneficiar, ceea ce înseamnă că numărul de proiecte este identic cu numărul de beneficiari.

22. Comparând situația proiectelor din IS în ceea ce privește cererile de rambursare din totalul de 1.290 proiecte având AM-urile ca sursă de date (*Figura 3*) cu același tip de informație colectată cu ajutorul sondajului (*Figura 5*), poate fi observat faptul că nu există o diferență semnificativă între cele două surse de date.

⁴ Nu există date despre cererile de rambursare.

Figura 5. – Situația proiectelor din eșantion, în funcție de cererile de rambursare



23. Complementar datelor cantitative, au fost colectate și date calitative. Au fost realizate 48 de interviuri (*Anexa 7*) cu reprezentanți a patru tipuri principale de beneficiari: autorități publice centrale și locale, IMM-uri, ONG-uri și mediu academic (*Anexa 4*). În februarie 2010, când a fost realizată baza de date pentru această evaluare, toate aceste entități aveau în implementare proiecte cu cereri de rambursare mai vechi de trei luni. În ceea ce privește acoperirea geografică, interviurile au fost realizate cu beneficiari localizați în șapte din cele opt regiuni de dezvoltare (s-a renunțat la Regiunea Centru). În ceea ce privește reprezentativitatea în raport cu PO, interviurile au fost realizate cu beneficiari a șase din șapte PO (cu excepția POS Transport).⁵

24. *Analiza* a constatat în AMC la care se face referire mai sus. Aceasta a fost realizată mai întâi intern de către echipa de evaluare și apoi validată în cadrul a două ateliere de lucru. Primul atelier de lucru de validare (care a avut loc pe 01/07/2010) s-a adresat beneficiarilor privați (IMM-uri și ONG-uri), în timp ce al doilea atelier de lucru de validare (care a avut loc pe 07/07/2010) s-a adresat beneficiarilor din sectorul public. AMC a permis stabilirea ponderii factorilor care influențează capacitatea beneficiarilor, precum și analizarea acestora în funcție de fiecare nivel de capacitate. Evaluatorii și participanții la atelierul de lucru au discutat despre influența fiecărui factor (ref. *Tabel 1*) pentru fiecare componentă de capacitate. Fiecărui factor i-au fost atribuite unul din următoarele trei grade de influență: ridicat (scor 2), mediu (scor 1), sau scăzut (scor 0) (ref. *Anexa 8*).

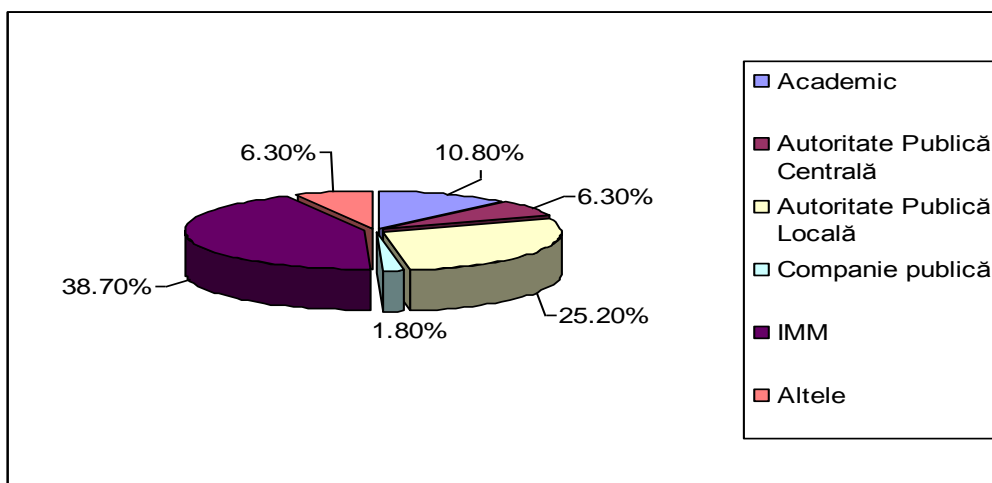
25. Pentru a rafina analiza și ilustra mai bine rezultatele și recomandările evaluării, evaluatorii au realizat trei *studii de caz*, cu următoarele teme: (i) dificultățile financiare ale beneficiarilor din sectorul privat (IMM-uri), (ii) motivația resurselor umane și beneficiarii din sectorul public și (iii) factorii externi și capacitatea de implementare a beneficiarilor. Echipa de evaluare a propus temele studiilor de caz pentru a oferi perspective mai largi asupra subiectelor care au fost evidențiate de beneficiari în timpul interviurilor și al atelierelor de lucru pe AMC, care ar putea trece dincolo de situația unui singur caz. Comitetul de Coordonare a Evaluării (CCE) a validat aceste teme.

⁵ Cele patru PO din cadrul componentei de Cooperare Teritorială Europeană (CTE) a CSNR nu au fost incluse în aria de cuprindere a acestei evaluări. POS Transport nu a fost inclus pentru că proiectele din cadrul acestui PO nu au ajuns încă la faza depunerii cererilor de rambursare.

1.2.3 Provocări metodologice

26. Beneficiarii IS au participat la mai multe sondaje realizate în prima parte a anului 2010 în cadrul altor evaluări ale CSNR și ale PO. Aceste evaluări, adăugate misiunilor de monitorizare și audit⁶ cărora beneficiarii au trebuit să le răspundă, au redus considerabil disponibilitatea pentru participarea la acest sondaj (*rezistență la evaluare*⁷). Figura 6 prezintă structura eșantionului în funcție de tipul de beneficiar.

Figura 6. – Distribuția respondenților în funcție de tipurile de beneficiari



27. Participarea scăzută a beneficiarilor la sondaj nu a permis efectuarea de comparații între tipurile de beneficiari (precum IMM-uri, ONG-uri, autorități publice și mediu academic) și între beneficiarii care sunt la zi și cei cu întârzieri în transmiterea cererilor de rambursare.

28. Practica evaluării a evidențiat faptul că 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.

29. 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 subiectivitate. Totuși, în afară de efortul de triangulare, o parte din procesul de evaluare o reprezintă prezentarea rezultatelor provenite dintr-un anumit set de surse de date colectate într-un anumit context ambele reflectate în rezultate.

⁶ Vizite de monitorizare ale AM/OI; audit al AA.

⁷ *evaluation fatigue*