

METODOLOGIA DE EVALUARE

Întrebările evaluării

Raportul de evaluare trebuie să răspundă celor trei întrebări ale evaluării formulate în caietul de sarcini (evidențiate în Anexa 14)

Abordare tehnică și metodologia de evaluare

Evaluarea a început de la analiza cadrului existent pentru implementarea politicilor regionale și a urmărit în ce măsură au fost dezvoltate structurile și competențele la nivel regional care să contribuie la dezvoltarea regională. Ipoteza de bază luată în considerare pentru acest studiu a considerat că diferențele de capacitate de implementare sunt dependente de nivelul capacității administrative a instituțiilor regionale, județene și locale, existent la nivelul fiecărei regiuni, reflectate prin prisma a trei elemente principale: structura instituțională, sisteme și instrumente și resurse umane, analizate pe criteriile general acceptate de evaluare a capacității administrative și anume managementul, programarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea, managementul financiar și controlul.

Studiul de evaluare s-a concretizat în mai multe activități realizate pe baza a două abordări complementare:

Cercetarea de birou și Cercetarea de teren.

1. Activitatea de analiză a structurii legislative și instituționale în procesul de dezvoltare regională în România. Această activitate a presupus studiul legislației în domeniu, al literaturii de specialitate privind tendințele majore și dezbaterile din UE privind politica de coeziune, rolul și importanța dimensiunii teritoriale, o trecere în revistă documentată a întregii structuri de management și implementare și un punct de plecare pentru activitățile următoare („baseline study”).

Criteriile de evaluare propuse să răspundă la prima întrebare a evaluării au fost: eficiența și sustenabilitatea.

- Eficiența legislativă poate fi definită ca măsura în care cadrul de reglementare ajută procesele de programare, management și implementare.
- Sustenabilitatea legislativă, care arată cât de stabil și durabil este întregul sistem, precum și capacitatea de adaptare la condiții sau modificări ale mediului atât intern cât și extern (decizional, economic, social).

2. Realizarea unor exemple/modele de structuri din alte state membre (minimum 2 exemple din țările vechi ale UE și minimum 2 exemple din țările noi care au aderat în 2004) și a minimum 2 studii de caz privind coordonarea și elaborarea strategiilor și a planurilor/programelor de dezvoltare regională.

În privința **propunerilor de structuri instituționale implicate în dezvoltarea regională din alte state membre**, echipa de experți evaluatori a identificat, pe baza unor analize, statele membre care reprezintă opțiuni optime pentru prezentarea unor exemple de structuri instituționale în domeniul dezvoltării regionale. Întrucât exemplele/modelele de structuri instituționale din alte State Membre, implicate în dezvoltarea regională în cadrul studiului de evaluare trebuiau să cuprindă cel puțin două exemple/modele din rândul celor 15 State Membre vechi și cel puțin două exemple/modele de State Membre care au aderat la Uniunea Europeană în anul 2004, opțiunile prezentate, precum și cele agreeate cu beneficiarul proiectului, au fost următoarele:

- Statele Membre vechi: Italia, Spania,
- Statele Membre noi : Polonia, Republica Cehă, Ungaria

În ceea ce privește studiile de caz privind întrebarea 2 B a evaluării, sunt prezentate 3 ilustrații din regiunile Centru, Sud Vest și Nord Vest, care să reflecte experiența regiunilor în ceea ce privește coordonarea și elaborarea strategiilor și a planurilor/programelor regionale de dezvoltare. Pentru selectarea regiunilor care au constituit obiectul studiilor de caz, criteriile utilizate au fost următoarele:

- ⇒ gradul de dezvoltare a culturii parteneriale: conform rezultatelor chestionarului aplicat la nivel regional, în cazul a 3 regiuni (Centru, Nord Vest, Sud Vest) problema lipsei culturii parteneriale înregistrează cele mai ridicate valori și prin urmare o analiză mai detaliată a situației la nivel regional este astfel justificată
- ⇒ nivelul de dezvoltare economică – s-a urmărit selectarea de regiuni de pe palierele redus și mediu-ridicat de dezvoltare, încercându-se astfel acoperirea cât mai largă a scalei de dezvoltare dar lăsând totuși în afară extremele.
- ⇒ identificarea anumitor aspecte ale practicii la nivel regional, în domeniul dezvoltării regionale, care definesc și individualizează respectivele regiuni și care pot conduce la desprinderea unor lecții utilizabile la nivelul tuturor regiunilor din România.

3. Evaluarea regiunilor prin prisma:

- a. capacității instituționale privind gestionarea și implementarea strategiilor și programelor de dezvoltare regională cu finanțare europeană din punct de vedere al structurii instituționale, a sistemelor și instrumentelor, cât și a resurselor umane.
- b. capacității organismelor regionale și locale de a asigura identificarea, prioritizarea, promovarea și gestionarea unor proiecte sustenabile, cu impact regional.

4. Elaborarea opțiunilor privind cadrul instituțional, a recomandărilor pentru îmbunătățirea capacității administrative în regiuni și a planurilor de acțiune specifice ca bază pentru viitorul program regional post 2013.

Cercetarea calitativa s-a realizat prin aplicarea unui interviu în profunzime (semistructurat) unui eșantion de 25 de persoane, reprezentanți ai mediului administrativ de la nivel local, județean, regional și central, precum și ai mediului academic. Eșantionul, realizat conform metodologiei de cercetare calitativă descrisă în detaliu în Raportul preliminar aprobat de beneficiar, este semnificativ pentru identificarea problemelor, nevoilor și atitudinilor importante pentru dezvoltarea regională în România. Cercetarea calitativă a permis obținerea unei serii semnificative de date și informații factuale, care au contribuit la definirea orizontului practicilor și abordărilor din teren în ceea ce privește dezvoltarea regională, ceea ce în ultimă instanță a condus la structurarea evaluării prin utilizarea metodelor cantitative, respectiv, prin aplicarea unui chestionar pe un eșantion statistic.

Eșantionul de 25 de subiecți intervievați a fost format din 18 persoane la nivel regional și 7 persoane la nivelul administrației centrale. Persoanele de la nivel regional au fost selectate proporțional din cele trei regiuni de dezvoltare agreeate în cursul reuniunii Comitetului de Coordonare a Proiectului (CCP), în cadrul căreia a fost aprobat Raportul Preliminar, respectiv: Regiunea București Ilfov, Regiunea Vest și Regiunea Nord Est. Lista persoanelor interviuate în etapa calitativă este indicată în **Anexa 3** la raport.

În etapa cantitativă a fost elaborat un chestionar având 52 întrebări, din care 7 întrebări deschise și 45 întrebări închise (prezentat în **Anexa 4** la raport). Cercetarea cantitativa s-a realizat prin utilizarea chestionarului standardizat aplicat unui eșantion reprezentativ de respondenți (conform Raportului Preliminar: 250 – 300 respondenți, în perioada iulie august 2011, chestionarul a fost aplicat unui număr de 253 de respondenți), structurat pe niveluri de decizie și compartimente instituționale. Astfel, au fost completate și introduse în baza de date 253 chestionare. Pentru interpretarea rezultatelor a fost utilizat programul de analiza „IBM SPSS Statistics - v19.0”, coroborat cu analiza statistică uni și multi variată pentru descrierea tuturor variabilelor.

Pentru eșantionare s-a utilizat eșantionarea reprezentativă, care constă în extragerea unui număr de unitati statistice din universul evaluării. Datele obtinute din studierea eșantionului pot fi extinse la nivelul colectivității totale cu anumite limite de variație.

Pentru a atinge obiectivele evaluării asumate prin oferta tehnică s-a utilizat metoda de eșantionare probabilist-stratificată, care constă în diviziunea universului cercetării în secțiuni (straturi) semnificative determinate de numărul valorilor variabilelor folosite drept criteriu de clasificare.

Stratificarea s-a efectuat pentru a asigura selecția proporțională din fiecare strat. Straturile au fost formate din fiecare grup țintă reprezentativ asigurat de testarea calitativă. Criteriul de stratificare a grupului țintă este definit prin unități funcționale și subunități. Unitățile funcționale sunt reprezentate de instituțiile cu impact asupra procesului de dezvoltare regională, iar subunitățile sunt formate din cele două niveluri instituționale specifice: de decizie și execuție.

În propunerea metodologică, redată în Raportul Preliminar, aplicarea criteriului de stratificare la universul evaluării a condus la definirea următoarelor straturi de eșantionare:

1. Personalul de decizie din cadrul AM-POR
2. Personal de decizie și de execuție din cadrul celor opt Agenții pentru Dezvoltare Regională și a Organismelor Intermediare POR
3. Membrii CDR și membrii CRESC din fiecare regiune de dezvoltare
4. Membrii comitetului de monitorizare POR
5. Autorități locale la nivelul municipiilor reședințe de județ din cele opt regiuni de dezvoltare
6. ACIS – Direcție generală în cadrul MFP; AM pentru Cadrul de Sprijin Comunitar
7. Membrii Comitetului Regional pentru Elaborarea Planului de Dezvoltare Regională din cele opt regiuni de dezvoltare (CRP).

În urma cercetării calitative de teren s-a revizuit componența subeșantioanelor avându-se în vedere evidențierea reprezentativității subeșantionelor pentru dezvoltarea regională și criteriul asigurării omogenității minime a eșantionului total în condițiile aplicării unui chestionar unic.

Conform Legii 315/2004, regiunile de dezvoltare sunt constituite în baza unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene, și după caz ai Consiliului General al Municipiului București.

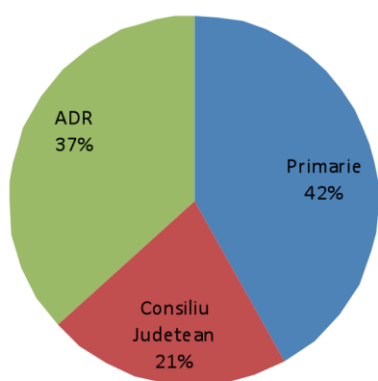
Regiunile de dezvoltare sunt zone care cuprind teritoriile județelor în cauză, respectiv ale municipiului București, constituite în baza unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene și, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București, și funcționează în baza prevederilor prezentei legi.
(Legea 315/2004, Art 6, pct 1)

Având în vedere acest aspect, în cercetarea de teren s-a considerat necesară investigarea actorilor direct implicați în dezvoltarea regională care sunt reprezentanții administrațiilor publice și ai Agențiilor pentru Dezvoltare Regională. Ca atare, unitatea de cercetare pentru ancheta pe bază de chestionar a fost "organizația,, adică unitatea administrației publice locale reprezentată de Primărie, Consiliu Județean, cât și de ADR/OI."

Eșantionul total al cercetării a fost reprezentat de un număr de 253 de respondenți. În graficele de mai jos sunt prezentate componențele eșantionului pe cele trei tipuri de organizații incluse în studiu. Astfel, după cum se poate vedea, 42% dintre respondenți aparțin autorităților publice locale, respectiv, primăriilor de la nivel de municipii, 21% sunt reprezentanți ai consiliilor județene, iar 37% reprezentanți ai ADR.

Grafic nr. 1

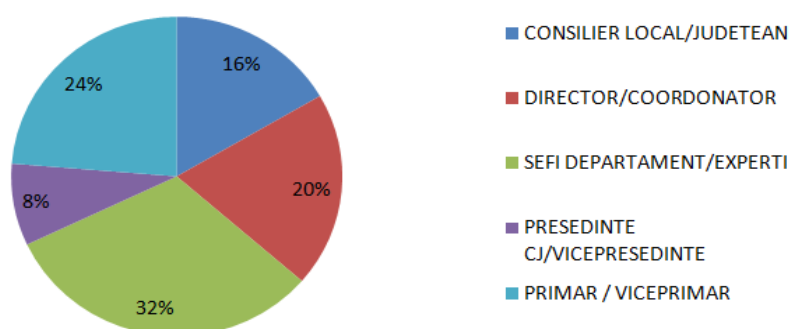
Distribuția eșantionului pe tip de organizație



În ceea ce privește distribuția eșantionului în funcție de poziția ocupată în sistem observăm următoarea componență: 32% sunt la nivel de execuție șefi de departament și experți, 20% sunt directori sau coordonatori, 24% sunt primari sau viceprimari – nivel de decizie și 8% sunt președinți sau vicepreședinți de Consilii Județene.

Grafic nr. 2

DISTRIBUȚIA EȘANTIONULUI DUPĂ POZIȚIA OCUPATĂ ÎN SISTEM



Chestionarul

Pentru sondaj s-a utilizat un singur tip de chestionar aplicat întregului eșantion calibrat corect pentru a fi reprezentativ după încheierea etapei de cercetare calitativă. În urma aplicării cercetării calitative au fost eliminate suprapunerile din eșantion și grupurile nerelevante. Spre exemplu, președinții de consilii județene (CJ) se suprapun ca membri ai Consiliului pentru Dezvoltare Regională. S-a considerat însă oportun chestionarea reprezentanților CJ din perspectiva poziției pe care o ocupă în sistemul administrativ și din perspectiva poziției ocupate în regiune. Acest mod de abordare ia în considerare principiul enunțat deja, conform căruia capacitatea regiunii în domeniul dezvoltării regionale constă în capacitatea instituțională a actorilor direct implicați în dezvoltarea regională. De asemenea, acest principiu justifică operarea cercetării pe teren prin intermediul unui singur chestionar, indiferent de proveniența respondenților. Aplicarea unui singur chestionar pe un eșantion multistrat este de asemenea justificată de reprezentativitatea cantitativă a eșantionului. Aplicarea mai multor chestionare adaptate pe subeșantioane nu ar fi permis analize relevante asupra răspunsurilor date.

Chestionarul a fost dezvoltat pornind de la chestionarul standard PNUD de evaluare a capacității administrative (capacitatea de a planifica strategic, capacitatea de management de proiect, capacitatea de management financiar, capacitatea de management al resurselor umane), adaptat și îmbunătățit pentru cerințele specifice studiului. Chestionarul a avut menirea să acopere tematica definită prin cele trei întrebări ale evaluării, spectrul larg de problematice abordate fiind specific problematicii dezvoltării regionale din România.

Ancheta de teren

Cercetarea de teren pe bază de chestionar s-a desfășurat în două etape. În prima etapă s-au colectat datele și informațiile din cadrul Agențiilor pentru Dezvoltare Regională din cele 8 regiuni NUTS II din România. Scopul a fost de a familiariza personalul din ADR cu modul de abordare și dificultățile în completarea chestionarelor și totodată realizarea unui parteneriat între echipa de teren a consultantului și ADR pentru promovarea proiectului în rândul autorităților publice locale în vederea trecerii la etapa a doua a colectării informațiilor.

În etapa a doua echipa de cercetare de teren a procedat la colectarea datelor asupra persoanelor din grupul țintă, succesul parteneriatului fiind asigurat de nivelul ridicat de aplicare și colectare al chestionarului.

În cursul procedurii de control al calității chestionarelor, acestea au fost verificate de echipa de proiect. Verificările nu au scos în evidență existența unor nereguli în completarea chestionarelor. Astfel, datele colectate prin ancheta realizată pot fi considerate reprezentative pentru universul cercetat.

Toate valorile atribuite în raportul de analiză sunt rotunjite, fără a se utiliza sistemul cu zecimale. Discrepanțele de plus/minus un punct, uneori chiar două puncte între valorile individuale ale unei caracteristici descrise și valoarea totală atribuită sunt, prin urmare, un fenomen rezultat din rotunjirile aplicate.

Analiză și raportare

Pe parcursul fluxului de colectare a chestionarelor echipa de experți implicată le-a integrat pe acestea în sistemul electronic, utilizând programul SPSS.

În SPSS s-a realizat o analiză statistică primară a datelor, adică măsurarea tendinței centrale, o analiză a variației și stabilirea normalității distribuției pe subeșantioane. Astfel, baza de date rezultată și exportată în Excel sub denumirea de "Centralizator" conține în procente răspunsurile date față de total răspunsuri, subeșantioane pe tip de instituții și subeșantioane pe regiuni de dezvoltare.

Analiza datelor a fost concepută în trei dimensiuni, respectiv:

- narativă (fiecare grafic reprezintă un element important care derivă dintr-un șir de grafice)
- descriptivă (fiecare grafic are rolul său bine dimensionat în conturarea rezultatelor finale)
- argumentativă (fiecare din concluzii sunt susținute de argumente justificative)

Prezentarea utilizează ca mod de ilustrare a rezultatelor diagramele (graficele) și tabelele. De asemenea, raportul conține o anexă în care sunt ilustrate, sub formă de grafice, răspunsurile la întrebările din chestionar - suportul de prezentare este format din slide-uri în format ppt.

Trebuie menționat că analiza răspunsurilor a presupus următoarea organizare a datelor obținute în funcție de tipul întrebării:

- pentru întrebările cu răspunsuri închise de tip DA/NU s-a raportat efectiv față de 100% răspunsuri;
- pentru întrebările cu răspunsuri deschise, s-au realizat codificări pe sfere semantice pentru a reduce variația mare a itemilor înscrisi de respondenți. Codificările astfel realizate s-au redat sub formă de grafice ca 100% din total răspunsuri;
- întrebările cu răspunsuri multivariabile s-au redat efectiv din 100% răspunsuri;
- întrebările cu răspunsuri multivariabile scalate – unde fiecare variabilă este evaluată pe o scală de la 1 la 7 – au fost raportate doar valorile corespunzătoare notelor 5+6+7, ceea ce înseamnă că în funcție de contextul semnificației scalei:
 - "în mare măsură", în cazul în care 1 semnifică "în nici o măsură", iar 7 "în foarte mare măsură" - (scala 1-2 reprezintă, astfel, "mică măsură", 3-4 "o oarecare măsură", iar 5-6 "mare măsură");
 - "important", pentru scala cu 1 "deloc important" și 7 "foarte important";
 - "impact pozitiv", unde 1 este "impact negativ", iar 7 "impact pozitiv";
 - "risc crescut", unde 1 este "minim" și 7 "maxim";
 - "funcționare bună", unde 1 înseamnă "nu funcționează", iar 7 "funcționează, are rezultate așteptate".

Trebuie menționat că eșantionul studiului cantitativ a fost dimensionat pe reprezentanții următoarelor instituții: Agențiile pentru Dezvoltare Regională, Consiliile Județene, din care fac parte și membrii CDR, reprezentanți ai municipiilor reședință de județ, municipii și orașe mici din regiunile de dezvoltare. Această selecție a fost operată ca urmare a necesității de a utiliza un singur tip de chestionar cu întrebări adresabile tuturor respondenților în așa fel încât să se creeze o bază statistică suficientă pentru a face relevantă analiza. S-a optat, prin urmare pentru un eșantion omogen din perspectiva implicării directe în dezvoltarea regională. De asemenea, din eșantion a fost exclus mediul academic. Cercetarea calitativă a relevat faptul că reprezentanții acestuia au un contact cu regiunea și instituțiile acesteia doar ca beneficiari ai Programului Operațional Regional. Incluziunea reprezentanților mediului academic în eșantionul propus în raportul Preliminar s-a datorat prezenței acestora în cadrul CRESC, structură care nu a mai funcționat corespunzător în regiuni în ultimii ani. Prin urmare, atât mediul academic cât și mediul de afaceri și societatea civilă nu au mai fost implicate direct în problematica dezvoltării regionale. Respectiv, aceste medii nu au fost implicate în nici un mod în luarea deciziilor referitoare la domeniul dezvoltării regionale și nu fac parte din structura instituțională specifică regiunilor. (Excepția o constituie CRESC, organism care, însă, nu mai este funcțional la nivelul regiunii).

De asemenea, în faza cantitativă a cercetării de teren nu a mai fost introdus nivelul administrativ central (AM-urile programelor structurale și de dezvoltare agricolă), acesta participând însă la etapa calitativă.

Lista persoanelor consultate în cadrul cercetării cantitative este indicată în **Anexa 5** la raport.

Chestionarul a fost elaborat astfel încât să fie măsurată în detaliu realitatea referitoare la cele trei întrebări ale evaluării nuanțate pe constatările realizate în etapa cercetării calitative. Astfel, întrebările au fost grupate tematic pe : parteneriat, elaborarea strategiilor, capacitatea administrativă pe diferite componente (resurse financiare, resurse umane, programare, implementare, monitorizare, evaluare), cadrul legislativ al dezvoltării regionale. De asemenea, structura și tematica chestionarului au ținut seama de îndrumările de evaluare ale capacității administrative prezentate în manualele PNUD. Înaintea aplicării propriu-zise, chestionarul a fost analizat și îmbunătățit atât cu sprijinul acordat de către Beneficiarul acestui studiu, cât și prin intermediul testării chestionarului cu ajutorul reprezentanților regiunii București-Ilfov din cadrul Primăriei Capitalei.

În cele ce urmează sunt prezentate câteva concluzii privind metodologia și implementarea cercetării de teren realizate.

1. Există, în percepția participanților, o diferență semnificativă în ceea ce privește relevanța datelor culese prin metodologia calitativă și cea cantitativă. Astfel, instrumentul de cercetare calitativa - ghidul de interviu în profunzime (prezentat în **Anexa 2**) - a permis participanților să lanseze o serie de ipoteze importante pentru obiectivele studiului. Etapa calitativă a demonstrat că există o variație mare de situații și explicații locale, care nu pot fi surprinse în totalitate doar prin abordarea cantitativa;

2. Dat fiind specificul grupului țintă s-a constatat că există o suprapunere de atribuții și responsabilități, aceeași persoană putând fi prezentă în CDR, CRESC, CM POR și / sau cu funcție de conducere în Consiliul județean sau Primărie. Din acest motiv, o eșantionare clasică, pe straturi date restrângea numărul respondenților, existând riscul ca informațiile să fie culese doar pentru studierea unor grupuri sau comunități relativ mici. Limitarea a fost depășită prin identificarea acestor situații în etapa de cercetare calitativă și selecția respondenților conform situației reale din teren în următoarea etapă;

3. Personalizarea chestionarelor pe particularitățile straturilor grupului țintă nu a fost posibilă, deși a fost solicitată de către anumiți participanți la studiu, optându-se pentru un chestionar unic pentru rigoarea științifică a cercetării. Justificarea alegerii a fost dată, pe de-o parte, de existența unui singur grup țintă, iar pe de altă parte, de dimensiunea eșantionului (între 250 și 300 respondenți – în final aplicându-se pentru 253 de respondenți) fiind prea mică în cadrul straturilor pentru a permite o abordare specifică, particularizată a acestora.

În mod consecvent, urmând analizele și concluziile celor trei întrebări ale evaluării, pornind de la analiza detaliată a cadrului în care a fost elaborat POR 2007-2013, precum și a cadrului său actual de gestionare și implementare, evaluatorul va formula, în urma activităților și analizelor întreprinse, concluzii și recomandări, cele din urmă prezentate sub forma unor opțiuni⁶, privind cadrul instituțional corespunzător desfășurării procesului de programare, gestionare și implementare a acestuia, precum și propuneri pentru îmbunătățirea capacității administrative la nivel regional în scopul asigurării sprijinului adecvat în acest sens. Aceste opțiuni vor fi descrise în **Raportul de Evaluare** inclusiv prin prisma punctelor tari și ale punctelor slabe, ale avantajelor și dezavantajelor pe care le incumbă fiecare dintre modelele prezentate.

În acord cu Beneficiarul proiectului, am procedat la o primă verificare a opțiunilor în cadrul a două paneluri de experți organizate în două dintre regiunile de dezvoltare, Sud Vest și respectiv Sud Est.

În aceste paneluri, s-a început cu prezentarea documentului Comisiei Europene „Un Buget pentru Europa 2020” publicat în 29 iunie 2011, secțiunea referitoare la politica de coeziune, respectiv principalele opțiuni de politică ale CE.

Opțiunile, tipologiile (3) și variantele (5) privind cadrul de elaborare al viitorului program regional au fost apoi supuse unor dezbateri și comentarii pe grupuri de lucru, obținându-se în final analize SWOT pentru fiecare dintre cele cinci variante.

⁶ Prezentate sub forma unor scenarii și modele alternative, care vor fi analizate prin panelurile de experți.