



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



2 Abordare și metodologie

Scopul proiectului este

”de a oferi o imagine clară asupra capacității administrative actuale a autorităților și beneficiarilor, luând în considerare măsurile necesare pentru îmbunătățire, în vederea asigurării implementării eficiente a fondurilor CSC 2014-2020.”

Definiții și componente ale capacității administrative

Capacitatea administrativă poate fi 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 partaja 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 (ECORYS/NEI, 2002).

Pentru autorități

Se pot distinge trei elemente ale capacității administrative – **politica (inclusiv structura), oamenii și sistemele** (Banca Mondială, 2006b). Aceste dimensiuni au legătură cu trei tipuri specifice de capacități, care sunt supuse intervențiilor de dezvoltare administrativă. Aceste componente au fost utilizate și pentru dezvoltarea indicatorilor cheie în vederea măsurării capacității administrative de gestionare a Fondurilor Structurale (ECORYS/NEI, 2002).

Prima dimensiune abordează **dezvoltarea structurală a cadrului instituțional și a organizațiilor** și urmărește să dezvolte structurile organizaționale și mecanismele existente pentru îmbunătățirea implementării politicilor.

Dimensiunea resurselor umane are ca scop dezvoltarea capacității individuale și face parte din domeniul vast al managementului resurselor umane. Această dimensiune include recrutarea, furnizarea de informații și cunoștințe și formarea personalului, pentru a le permite să își îndeplinească efectiv sarcinile managementului carierei, precum și sistemele de stimulente și merit.

În ultimul rând, dimensiunea **sistemelor și instrumentelor** se referă la dezvoltarea instrumentelor, metodelor, instrucțiunilor, manualelor, sistemelor, procedurilor, etc., care permit organizațiilor să transforme cunoștințele tacite și implicite (existente) în cunoștințe explicite care să poată fi împărtășite în interiorul și exteriorul organizațiilor (ECORYS/NEI, 2002). Infrastructura TIC și în special E-guvernare, ca instrument de îmbunătățire a furnizării serviciilor, reprezintă un aspect special al dimensiunii sistemelor și instrumentelor.

Literatura relevantă prezintă influența factorilor contextuali asupra măsurilor de dezvoltare a capacității administrative. Remarcăm stabilitatea instituțională, implicarea părților interesate, alinierea obiectivelor între actorii implicați și eficacitatea cooperării dintre actorii implicați (SEOR, 2006). Alți factori de succes în implementarea măsurilor de dezvoltare a capacității administrative includ: existența unei abordări personalizate specifice țării, care să identifice în mod clar principalele puncte slabe ale administrațiilor, precum și sectoarele politicii centrale care necesită suport administrativ (nivelul de diagnosticare), suficientă concentrare pe dimensiunea regională și locală și nevoia ca procesul de dezvoltare a capacității instituționale și administrative să respecte un cadru al reformelor coerente – decât măsuri ad hoc (Ecorys, 2010). Factorii de context, relevanți pentru sistemul de fonduri UE din România, sunt luați pe deplin în considerare în proiectarea instrumentelor de analiză.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Pentru Beneficiari

Au fost identificate trei dimensiuni cheie ale capacității administrative a beneficiarilor în studiul anterior „Provocări asociate capacității Beneficiarilor IS” (CSNR 2011) și au fost adoptate pentru această evaluare pentru conformitatea metodologiei și comparabilitate. Cele trei dimensiuni cheie sunt reprezentate de capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele, capacitatea de a mobiliza resursele umane, capacitatea de a mobiliza resursele financiare.

Prima dimensiune, capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele, are ca scop dezvoltarea competențelor organizaționale de integrare a managementului proiectului în procesele organizaționale, inclusiv crearea unor structuri de proiect, manageri și expertiză, asigurarea unor funcții de management și de control sigure, asigurarea competențelor de elaborare de proiecte mature.

Capacitatea de mobilizare a resurselor umane are ca scop asigurarea experienței adecvate, atât din punct de vedere cantitativ, cât și din punct de vedere calitativ, și include resurse interne sau utilizarea experienței externe prin ”outsourcing” (externalizare).

Cea de-a treia dimensiune este reprezentată de capacitatea de mobilizare a resurselor financiare și analizează disponibilitatea resurselor financiare proprii și atrase, precum și capacitatea de utilizare a mecanismelor de pre-finanțare implementate.

La fel ca în cazul capacității administrative a autorităților, au fost luați în considerare un număr de factori contextuali, o parte dintre aceștia având legătură cu capacitatea autorităților. Factorii contextuali se referă la mediul implementării proiectelor, fie prin funcționarea sistemului de fonduri UE (ex. e-instrumente, caracterul adecvat al ghidurilor, manualelor și consilierii oferite de către autorități și factori contextuali speciali pentru administrația publică din România, de exemplu, eficacitatea și eficiența funcționarilor publici, riscuri ale corupției).

Metodologie

În cadrul acestei evaluări am folosit diferite metode pentru a respecta cerințele sarcinii și pentru a asigura conformitatea cu principiul triangulației, după cum urmează:

- *Cercetarea literaturii în domeniu și analiza documentară* prin accesarea studiilor publicate (inclusiv pe cele din cadrul organizațiilor internaționale) și a altor documente publice, care nu sunt publicate în mod obișnuit, dar sunt puse la dispoziție de către Ministerul Fondurilor Europene și de alte instituții care fac parte din sistem. Sarcina a fost provocatoare datorită complexității subiectului și a multitudinii de documente. Echipa de evaluare a efectuat un inventar al studiilor și evaluărilor relevante, iar acestea vor fi actualizate în permanență pentru următoarele două evaluări prevăzute în CdS. Lista documentelor analizate este inclusă în Anexa 1.
- *Listă de verificare*; pentru a structura analiza pe aspectele cheie care reflectă capacitatea administrativă pentru fiecare dintre cele trei dimensiuni, am elaborat două liste de verificare; una pentru evaluarea autorităților și una pentru evaluarea beneficiarilor, pentru a surprinde cele mai relevante elemente ale capacității administrative conform rolurilor diferite ale acestora. Listele de verificare vor fi de asemenea utilizate drept bază pentru evaluările ulterioare.
- *Sondaj online*; pentru colectarea informațiilor și datelor într-un mod eficient de la un număr mare de autorități și beneficiari.
- *Interviuri*; pentru colectarea informațiilor suplimentare și clarificarea informațiilor și rezultatelor preliminare ale sondajului și cercetării documentare.
- *Focus grup*: pentru facilitarea și explorarea experiențelor comune la nivel de sistem, program și la nivel național; am dezvoltat două focus grupuri, unul pentru evaluarea autorităților, iar altul pentru evaluarea beneficiarilor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- *Bază de date*; colectarea unei game variate de informații într-o manieră structurată și relevantă pentru criteriile de evaluare. Informațiile și datele incluse în baza de date sunt corelate cu elementele din listele de verificare. De fiecare dată când este efectuată evaluarea, baza de date furnizează informațiile și datele care permit evaluatorului să analizeze îndeplinirea criteriilor din lista de verificare.
- Prezentarea în cadrul Comitetului Interinstituțional responsabil pentru elaborarea Acordului de Parteneriat reprezintă o cerință din CdS pentru consultare, diseminarea informațiilor și obținerea sprijinului necesar pentru implementarea recomandărilor.