

Monica Marin

**ABSORBȚIA FONDURILOR EUROPENE
PENTRU COMUNELE DIN ROMÂNIA:
ROLUL CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE**

**Lumen
2015**

ABSORBȚIA FONDURILOR EUROPENE PENTRU
COMUNELE DIN ROMÂNIA: ROLUL CAPACITĂȚII
ADMINISTRATIVE

Monica MARIN

Copyright Editura Lumen, 2015

Iași, Țepeș Vodă, nr.2

Editura Lumen este acreditată CNCS

edituralumen@gmail.com

prlumen@gmail.com

www.edituralumen.ro

www.librariavirtuala.com

Redactor: Roxana Demetra STRATULAT

Design copertă: Roxana Demetra STRATULAT

Reproducerea oricărei părți din prezentul volum prin
fotocopiere, scanare, multiplicare neautorizată, indiferent de
mediul de transmitere, este interzisă.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MARIN, MONICA

**Absorbția fondurilor europene pentru comunele din
România / Monica Marin. - Iași : Lumen, 2015**

ISBN 978-973-166-410-1

339.96(4:498-22)

Monica Marin

**Absorbția fondurilor europene pentru
comunele din România:
rolul capacității administrative**

**Lumen
2015**

Cuprins

Prefață	11
Mulțumiri	13
Introducere: de ce să studiem absorbția fondurilor europene pentru primăriile de comune din România?.....	15
Cap. 1. Ce înseamnă că o primărie absoarbe fonduri europene?.....	19
1.1. Primăria ca un tip de organizație publică: nivele de analiză.....	22
1.2. Absorbția fondurilor europene ca un tip de eficacitate a primăriei	29
1.3. Absorbția fondurilor europene ca un tip de capacitate a primăriei.....	42
Cap. 2. Ce funcționează în absorbția fondurilor europene? ...	52
2.1. Factori organizaționali ai capacității de absorbție.....	53
2.2. Factori de mediu ai capacității de absorbție	77
2.3. Alți factori	91
Cap. 3. Construcția unui cadru de analiză.....	97
3.1. Modelul de analiză	97
3.2. Metodă și surse de date	101
Cap. 4. Rezultatele	111
4.1. Vor comunele să acceseze fonduri europene?	111
4.2. Cum absoarbe o primărie fonduri europene: tipuri de proiecte, parteneri și rezultate.....	112
4.3. Cine sunt "câștigătorii" absorbției fondurilor europene?.....	116
4.3.1. Perioada 2007-2009	116
4.3.2. Perioada 2009-2012	120
4.4. Ce explică succesul "câștigătorilor"?	129

4.4.1. Capacitatea administrativă	129
4.4.2. Drumuri, apă, canal: rolul strategiei de dezvoltare locală.....	133
4.4.3. Specialiștii din administrația publică: rolul resurselor umane.....	140
4.4.4. De la "dosarul cu șină" la aplicația online: rolul sistemelor și instrumentelor.....	146
4.4.5. Câștigătorii care "știu să bată la ușă": rolul primarilor.....	153
4.4.6. Parteneriate "câștigătoare".....	161
4.4.7. Specialiștii din afara administrației publice: rolul firmelor de consultanță.....	165
4.4.8. "Bogații nu devin mai bogați": rolul capacității financiare	169
4.4.9. Factori de mediu	176
4.4.10. Fonduri europene și fonduri de la Bugetul de Stat: rolul finanțărilor concurente	203
4.4.11. Resursele primăriei și dezvoltarea comunei	209
4.4.12. În loc de concluzii	215
Concluzii	217
5.1. Câștigătorii accesării fondurilor structurale.....	219
5.2. Explicații ale succesului accesării fondurilor structurale	220
Referințe	225
Anexe	251

Grafice

Grafic 3.1 Distribuția primăriilor de comune în funcție de cererile de finanțare depuse pe fonduri europene și regiunea de dezvoltare	103
Grafic 4.1 Axe prioritare pentru proiectele aprobate în perioada 2007-2009 la nivel de comune (% din total proiecte aprobate).....	114
Grafic 4.2 Cheltuieli cu programe cu finanțare externă la nivelul comunelor, 2009-2012.....	121
Grafic 4.3 Distribuția nivelelor de capacitate administrativă	132
Grafic 4.4 Priorități de dezvoltare locală.....	137
Grafic 4.5 Informații publicate pe site.....	149
Grafic 4.6 Distribuția primăriilor de comune în funcție de derularea proiectelor din fonduri externe și apartenența politică a primarului	156
Grafic 4.7 Opinii asupra factorilor de succes în accesarea și implementarea proiectelor din fonduri europene	157
Grafic 4.8 Distribuția primăriilor de comune în funcție de derularea proiectelor din fonduri externe și capacitatea financiară	170
Grafic 4.9 Rata absorbției fondurilor structurale în 2012, %.....	192
Grafic 4.10 Rata absorbției fondurilor structurale 2007-2012, %..	197
Grafic 4.11 Distribuția primăriilor de comune în funcție de derularea proiectelor din fonduri externe și gradul de dezvoltare a comunei	210

Tabele

Tabel 1.1 Sinteza a abordărilor asupra organizației	24
Tabel 1.2 Clasificarea teoriilor organizaționale.....	32
Tabel 1.3 Matricea de administrare a fondurilor structurale, Indicatori-cheie de absorbție pentru țările candidate	48
Tabel 2.1 Capacitatea organizațională ca resursă, capacitate sau rezultat	55
Tabel 2.2 Termenul de dezvoltare al capacității și predecesorii săi..	57
Tabel 2.3 Dimensiuni ale capacității organizaționale.....	60
Tabel 2.4 Dimensiuni și scale de măsurare ale capacității administrative.....	73
Tabel 2.5 Dimensiuni cheie ale capacității administrative	76

Tabel 2.6 Incertitudinea mediului în funcție de complexitate și rata schimbării	89
Tabel 3.1 Structura eșantionului și rate de răspuns cercetare cantitativă 2012.....	104
Tabel 4.1 Indicatori privind capacitatea de absorbție a comunelor, perioada 2007-2009.....	120
Tabel 4.2 Indicatori privind capacitatea de absorbție a comunelor, perioada 2009-2012.....	123
Tabel 4.3 Distribuția primăriilor de comune în funcție de capacitatea de absorbție în perioada 2007-2012 (%).....	127
Tabel 4.4 Distribuția primăriilor de comune în funcție de capacitatea de absorbție în perioada 2007-2012 (%).....	128
Tabel 4.5 Distribuția primăriilor de comune în funcție de capacitatea de absorbție în perioada 2009-2012 (%).....	129
Tabel 4.6 Indicatori ai capacității administrative la nivelul comunelor, perioada 2007-2009.....	130
Tabel 4.7 Dimensiuni ale capacității administrative (2012)	131
Tabel 4.8 Distribuția primăriilor de comune funcție de capacitatea de absorbție și capacitatea administrativă (2009-2012)	133
Tabel 4.9 Analiza comparativă a liniilor de finanțare din fonduri structurale și a celor de la Bugetul de Stat.....	178
Tabel 4.10 Indicatori din Matricea de Administrare a Fondurilor Structurale pentru România.....	183
Tabel 4.11 Indicatori ai capacității de absorbție a fondurilor structurale.....	188
Tabel 4.12 Rate de absorbție la nivelul noilor state membre UE, 2012	198
Tabel 4.13 Programe naționale și europene care finanțează intervenții în sistemele de apă și canalizare	204
Tabel 4.14. Volumul fondurilor europene și programele în care autoritățile locale sunt beneficiari eligibili	205
Tabel 4.15 Distribuția pe regiuni de dezvoltare a comunelor în funcție de capacitatea financiară și dezvoltarea socială (%)	213
Tabel 4.16 Principalii factori determinanți ai numărului de proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene la nivelul comunelor	216

Scheme

Schema 1.1 Legătura dintre capacitatea de absorbție, cei 3 E și performanța fondurilor UE.....	47
Schema 1.2 “Formula” explicației performanței fondurilor structurale.....	51
Schema 2.1 Definiții ale capacității organizaționale.....	54
Schema 2.2 Cadrul de analiză al dezvoltării capacității administrative.....	71
Schema 3.1 Schema teoretică	100
Schema 4.1 Cadrul instituțional al gestionării fondurilor europene în România.....	184
Schema 4.2 Cadrul instituțional pentru implementarea PNDR	185

Hărți

Hartă 4.1 Număr proiecte aprobate (finalizate sau aflate în derulare) din cele depuse pentru fonduri structurale	117
Hartă 4.2 Număr proiecte aprobate din cele depuse pentru Măsura 322.....	118

Prefață

Materialul din această lucrare este parte a tezei mele de doctorat, susținută în data de 15 decembrie 2014.¹ M-am înscris la doctorat sub coordonarea domnului profesor Dumitru Sandu începând cu data de 1 octombrie 2004. La acea vreme tema mea de doctorat se numea *Managementul resurselor umane în administrația publică*. Poate părea o distanță lungă, plină de încercări de prelungiri a termenului limită, dar de fapt pentru mine a fost o perioadă de acumulări continue, unele fericite, altele mai puțin reușite dar toate extrem de utile pentru a înțelege lumea reală a administrației publice din România. Reveneau periodic teme legate de salarii, corupție, bugete locale, proiecte de dezvoltare, specializarea personalului, indicatori de performanță, etc.

În 2012 am reconfigurat tema centrală a cercetării pentru a cristaliza un context în care să pot articula o abordare sistemică a unor probleme cercetate anterior, dar insuficient explorate din punctul meu de vedere pentru administrația locală. Acesta este pe scurt drumul către tema fondurilor europene și primăriile de comune din România. Sistemul de absorbție al fondurilor europene oferea noi provocări pentru primăriile din România și pentru a le face față acestea antrenau toate resursele pe care le puteam mobiliza – pentru mine o oportunitate de a studia teme recurente dar și de a focaliza analiza pe conceptul de capacitate administrativă, strâns legat de problemele de resurse umane.

¹ În cadrul Facultății de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea București. Acest material are o structură diferită de cea a tezei de doctorat. De asemenea, unele secțiuni/ paragrafe se regăsesc numai în acest material.

Unul dintre principalele merite ale acestei lucrări este că nu privește absorbția ca pe un șir nesfârșit de eșecuri în a cheltui banii. Studiul încearcă să înțeleagă, din perspectiva beneficiarilor, imaginea de ansamblu a drumului spre câștigarea proiectului. M-am străduit ca acest studiu să reflecte în mod adecvat vocea aplicanților la fonduri europene și să reprezinte un instrument util de lucru pentru toți cei interesați, fie că sunt din mediu academic, al ministerelor, al organizațiilor non-guvernamentale, firmelor sau primăriilor.

Mulțumiri

Mulțumiri în primul rând coordonatorului lucrării, domnului profesor universitar doctor Dumitru Sandu, pentru răbdarea și suportul acordat în elaborarea acestei teze, dar și pentru că mi-a dat șansa participării în cercetările de teren organizate în timpul facultății. Am descoperit frumusețea cercetării sociologice împreună cu dânsul, echipa sa de doctoranzi de la acea vreme și colegii și prietenii din studenție. Se cuvin de asemenea mulțumiri tuturor profesorilor din cadrul Facultății de Sociologie și Asistență Socială a Universității București dar și din cadrul Central European University, programul Master of Arts Society and Politics, instituții care au contribuit substanțial la formarea mea ca sociolog. Mulțumiri și domnului profesor universitar Lazăr Vlăsceanu, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea București și domnului Sorin Cace, CS I al Institutului de Cercetare a Calității Vieții (ICCV), referenți în cadrul comisiei de doctorat, pentru sugestiile utile oferite.

Îi datorez mulțumiri domnului profesor coordonator pentru sfatul său extraordinar de important pentru dezvoltarea mea profesională, de a lucra împreună cu Manuela Sofia Stănculescu, cercetător științific principal gr. I al Institutului de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română. Mulțumiri calde Manuelei pentru tot, dar în special pentru încrederea, profesionalismul și dedicația cu care abordează fiecare proiect de cercetare.

Mulțumiri colegilor și colectivului de conducere al Institutului de Cercetare a Calității Vieții, care mi-au dat șansa să mă dezvolt într-un cadru stimulativ intelectual dar care oferă în același timp libertate de configurare a traiectoriilor proprii

profesionale. Mulțumiri domnilor profesori universitari doctori Cătălin Zamfir și Ioan Mărginean.

Pentru datele cantitative utilizate în teză mulțumirile mele pentru întreaga echipă de coordonatori județeni și operatori de interviu ai Centrului Român de Modelare Economică (CERME) dar și pentru echipa de cercetători CERME care a realizat asistența telefonică, curățarea și validarea bazelor de date atât în 2009, cât și în 2012. În acest sens, doresc să mulțumesc Simonei Anton, Cătălinei Iamandi-Cioinaru, Georgianeii Neculau, Oanei Irina Popa (Fechete), Andreei Trocea și lui Bogdan Corad. În egală măsură mulțumesc și tuturor reprezentanților primăriilor care au răspuns chestionarelor, interviurilor și numeroaselor reveniri telefonice realizate de echipa CERME.

Mulțumirile mele se îndreaptă și spre grupul de experți în fonduri structurale/administrație publică care au răspuns interviurilor. Informațiile și opiniile primite din partea lor mi-au fost deosebit de utile în elaborarea instrumentelor de cercetare dar și în analiza datelor de teren. De asemenea, deschiderea și entuziasmul lor față de tema de cercetare propusă m-au făcut să cred și mai mult în potențialele contribuții ale studiului.

Nu în ultimul rând aș dori să mulțumesc familiei mele. Mulțumiri părinților, fratelui și soțului meu care m-au încurajat întotdeauna să-mi îndeplinesc obiectivele academice. Mulțumiri speciale se cuvin soțului, mamei și soacrei mele care au avut grijă în lipsa mea de Alice. Fetița mea s-a născut în plin proces de elaborare a tezei și a făcut ca acest moment final să fie mult mai frumos. Lucrarea a „crescut” odată cu ea și îi este dedicată.

Introducere:

de ce să studiem absorbția fondurilor europene pentru primăriile de comune din România?

Anul 2007. România intră în Uniunea Europeană și se pregătește plină de speranțe să acceseze fondurile europene. Raporturile de evaluare pre-aderare a capacității de absorbție a României indică deficiențe, dar concluzionează că, la nivel global, acestea ar putea fi depășite (Oprescu et al., 2006).

Anul 2012. România este pe ultimul loc din punct de vedere al absorbției fondurilor structurale între țările Uniunii Europene (Consiliul Fiscal, 2012: 43).² După cinci ani de la aderare, explicațiile eșecului sunt diverse, dar printre cele mai des întâlnite sunt: „birocrăția”, lipsa de „capacitate” a beneficiarilor, salariile mici ale funcționarilor care gestionează fondurile europene, schimbările frecvente ale ghidurilor solicitantului sau procedurile greoaie de achiziții publice.

Majoritatea studiilor încearcă să explice ratele de absorbție scăzute din actuala perioadă de programare, fie la nivel de stat, fie la nivel de program operațional (Cace et al., 2009; Cace et al., 2011; Zaman, 2009; Morovan, 2010; World Bank, 2011, 2011a; Zaman, 2014).³ Zona beneficiarilor sau a potențialilor aplicanți este mult mai puțin studiată (Stănculescu et al, 2009; Toth et al, 2010; IPP, 2012). În același timp,

² Rata de absorbție pentru România, la nivelul lunii martie 2012, era de 17,3% și include pre-finanțarea. (Consiliul Fiscal, 2012). Nu sunt luate în calcul fondurile din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul European pentru Pescuit (FEP). Pentru calcule comparative, vezi Capitolul 4, Rezultatele, secțiunea privind factorii de mediu.

³ Fiecare program operațional beneficiază de rapoarte de evaluare intermediară (disponibile pe www.fonduri-ue.ro), iar la nivelul fondurilor structurale s-a realizat o evaluare formativă (ACIS, 2010).

analizele se concentrează pe fondurile structurale, fără să ia în considerare fluxurile financiare importante din Programul Național de Dezvoltare Rurală. Studiul de față contribuie la dezvoltarea teoretică și empirică a temei absorbției fondurilor europene, prin concentrarea analizei la nivelul cererii de fonduri.

În rândul beneficiarilor există multiple exemple de succes. Anumite organizații non-guvernamentale accesează fonduri structurale însumate de peste 34 milioane euro⁴. Unele primării reușesc să implementeze proiecte de 130 milioane euro⁵, în timp ce alte primării nu atrag fonduri europene⁶. Unele au personal înalt calificat, altele „trebuie să dea șapte afară, ca să angajeze pe cineva la urbanism”. Unele participă la cursuri de instruire pe tema fondurilor europene, dar totuși „nimeni de la noi nu știe să scrie un proiect”. Această lucrare analizează disparitățile de absorbție la nivelul unui singur tip de organizație publică: primăria de comună din România.

În explicarea factorilor absorbției, lucrarea pornește de la următoarea întrebare: care este rolul capacității administrative în accesarea fondurilor europene de către autoritățile publice locale din România? Rezultă astfel o serie de întrebări succesive legate de: i) definirea și măsurarea capacității administrative; ii) definirea și măsurarea capacității de absorbție; iii) identificarea altor factori cu potențială influență asupra capacității de absorbție. Acestea reprezintă principalele obiective ale studiului. Pentru a focaliza cercetarea, analiza se concentrează

⁴ Cazul unei organizații neguvernamentale care a obținut proiecte finanțate prin POSDRU a căror valoare însumată reprezintă 34,6 milioane euro, exemplu extras din Structural Consulting Group, 2014.

⁵ Interviu Klaus Johannis, în suplimentul ziarului Bursa, iunie 2014, Reforma sistemului de absorbție al fondurilor europene. http://www.bursa.ro/_pdf/publicatii/fe_2014/supliment_fe_2014.pdf (data accesării: 29 iunie 2014).

⁶ Vezi Capitolul 4, Rezultatele.

pe comunele din România, ținând astfel sub control tipul teritoriului, aria urban/rural reprezentând în unele cazuri factor de eligibilitate pentru aplicațiile depuse spre finanțare din fonduri europene. Termenii de fonduri structurale și fonduri europene sunt utilizați intersanjabil pentru a desemna fondurile din programele operaționale dar și cele din Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) și Programul Operațional de Pescuit (POP). Lucrarea ia astfel în considerare volumul financiar important alocat spațiului rural din România. În același timp, problema capacității administrative este focalizată pe categoria de beneficiari publici care au probabil cel mai scăzut nivel de capacitate administrativă⁷ (Stănculescu et al., 2009). Studiul contribuie indirect la explicarea sistemului de absorbție a fondurilor structurale, identificarea obstacolelor și a soluțiilor de îmbunătățire în viitoarea perioadă de programare.

Primul capitol introduce definirea absorbției fondurilor europene la nivelul comunelor pe baza celor doi termeni cheie implicați: primărie și absorbție. Sunt analizate caracteristicile primăriilor ca organizații publice și ale capacității de absorbție ca tipuri de eficacitate organizațională sau de resursă a primăriei.

A doua secțiune analizează factorii explicativi ai absorbției fondurilor europene, cu o diferențiere între factorii organizaționali și cei de mediu. Capacitatea administrativă ca tip de capacitate organizațională este introdusă în această parte a lucrării. Factorii de mediu sunt prezentați în relația organizație-mediu, pe baza alternativelor teoretice dezvoltate de teoria dependenței de resurse, a contingenței și teoriile instituționale.

⁷ Date comparative cu primăriile din mediul urban.

Modelul de analiză și sursele de date sunt prezentate în Capitolul 3. Schema teoretică integrează conceptele prezentate în secțiunile anterioare într-o abordare sistemică a absorbției fondurilor europene. Sursele de date și operaționalizările principalelor concepte sunt prezentate în secțiunea Metodă și surse de date.

Analiza empirică este dezvoltată în Capitolul 4. Rezultatele cercetărilor cantitative și calitative sunt grupate în funcție de explicații ale succesului accesării fondurilor – rolurile capacității administrative, alături de cele ale primarului, parteneriatelor, firmelor de consultanță și ai factorilor de mediu, incluzând în această ultimă categorie și dezvoltarea comunei.

Ultimul capitol prezintă succint rezultatele studiului în termeni de câștigători ai competiției fondurilor structurale dar și în privința explicațiilor identificate pentru succesul absorbției fondurilor europene pentru comunele din România.

Cap. 1.

Ce înseamnă că o primărie absoarbe fonduri europene?

Capitolul analizează procesul de absorbție a fondurilor europene prin definirea termenilor cheie - primăria ca un tip de organizație publică⁸ și absorbția ca un tip de eficacitate și/sau resursă organizațională. Este utilizată o abordare interdisciplinară, cu dezvoltări conceptuale ale capacității organizaționale din literatura administrației publice/managementului public și cea a fondurilor structurale.⁹ Teoriile sociologiei organizaționale descriu relația organizație-mediul și largesc perspectiva absorbției de fonduri prin modelele de eficacitate organizațională.

Pentru perspectiva sociologică, Albrow (1997, apud Vlăsceanu, 2003: 51) subliniază abordarea asupra organizațiilor care urmărește modele explicative ale tipurilor și caracteristicilor organizaționale. Hoffman (2004: 10), subliniind abordările alternative și complementare, consideră că „sociologia organizațiilor va trece pentru a căuta și formula unele răspunsuri și noi probleme, de la o **descriere** a ceea ce sunt organizațiile, la o **înțelegere** a modului în care ele sunt create de oameni și, ulterior la o **analiză critică** a acestei creații

⁸ Folosim interșanjabili termenii de unitate administrativ teritorială și primărie (inclusiv consiliul local), prin urmare în mod diferit de diferențele juridice reglementate de Legea administrației publice locale.

⁹ Literatura fondurilor structurale s-a dezvoltat inițial în aria științelor economice. Perspectivile diferite asupra aceluiași obiect de studiu – organizația publică – au condus la nașterea și dezvoltarea a noi discipline. Acesta este cazul administrației publice, managementului public sau politicilor publice, dezvoltate la intersecția sociologiei cu științele politice. Granițele rămân însă difuze.

pentru a găsi căile posibile de **restructurare democrată** a organizațiilor”.¹⁰ Date fiind multidimensionalitatea și diversitatea perspectivelor în științele sociale în general, suntem de acord cu o diferențiere în primul rând paradigmatică și nu disciplinară în studiul organizațiilor. Teoria organizațiilor reprezintă punctul central de ancorare teoretică. În același timp, lucrarea contribuie teoretic și empiric, în studiul mai multor discipline, sprijinind teza beneficiilor asociate unui dialog interdisciplinar cât mai coerent.

Considerând administrația publică ca parte a proceselor guvernamentale, administrația publică este considerată parte a științelor politice (Denhardt, 2004: 11). Din alte perspective, administrația publică este parte a teoriei organizaționale generale (organizațiile publice sunt similare organizațiilor private) și/sau un domeniu profesional distinct (administrația publică, asemenea medicinei, sau dreptului, folosește diferite perspective teoretice pentru a produce rezultate practice). “Administrația publică vizează o activitate *organizată* îndreptată spre furnizarea de servicii și aplicarea constrângerilor către indivizi și grupuri din societate” (Rosenbloom, 1993:138). Teoreticienii administrației publice consideră că scopul acestei științe este dezvoltarea unor modele de organizare sau administrare (Denhardt, 2004: 10).

Teoria organizațională este slab utilizată în studiul sectorului public. Începuturile definirii domeniului administrației publice au accentuat preponderent ideea de “organizație” (similară în special celor private) în detrimentul celei de “publică” (Vogel, 2014: 384). Dezvoltarea domeniului este asociată cu școlile de management (business), conducând la o prevalare a ideilor din economie și o centrare pe eficiență și rezultate (Christensen, 2007: 2). În același timp, studiile de

¹⁰ Sublinierile în textul original.

administrație publică s-au „ghettoizat” în ultimele decenii, fiind deconectate de „mainstream-ul” cercetării organizaționale și focusate mai degrabă pe managementul constrângerilor din mediul organizațiilor publice decât pe îmbunătățirea performanței¹¹ (Kelman, 2007: 1). Similar, studiile de politici publice s-au dezvoltat în paralel cu cele de teorie organizațională (Bozeman, 2013).¹² În consecință, studiile de administrație publică sunt slab dezvoltate și la nivel metodologic, cu o bază empirică decuplată de metodele avansate de cercetare din sociologie, psihologie, etc. (Kelman, 2007: 4).

Managementul public își delimitează granițele în special în raport cu administrația publică, prin accentul pe rolul managerului, pe abilitățile și caracteristicile lui individuale, spre deosebire de studiul tradițional al instituțiilor administrative. Abordarea este predominant normativă, iar temele se concentrează pe management și pe interacțiunea acestuia cu reguli, structuri, resurse și context în influența rezultatelor sau a impactului public (Addison, 2009: 7). Literatura administrației publice și a managementului public sunt utilizate pentru dezvoltările conceptuale ale termenilor de capacitate organizațională și administrativă și studiul relației dintre capacitatea administrativă și cea de absorbție. Din perspectiva managementului public capacitatea organizațională este similară capacității manageriale (Hou et al., 2003; O’Toole, Meier, 2010; Andrews, Boyne, 2010).

¹¹ Autorul citat exemplifică prin studiile pe corupție și folosirea inadecvată a puterii.

¹² Bozeman (2013: 175) identifică o teorie comună ambelor domenii de studiu, „dimensional publicness theory” utilă pentru influențarea reciprocă a studiilor dezvoltate în aceste două sectoare. În această abordare teoretică, conceptele de public și privat nu sunt dihotomii, ci dimensiuni, toate organizațiile (publice și private) fiind influențate de autorități politice și economice (Bozeman, 2013: 176).

1.1. Primăria ca un tip de organizație publică: nivele de analiză

Organizațiile publice au o serie de caracteristici definitorii în contrast cu cele private: i) au leaderi aleși prin vot popular; ii) sunt multifuncționale (probleme de control, reprezentativitate și participare, transparență, tratament egal, calitate a serviciilor, etc.) și iii) nu funcționează într-o piață liberă și competitivă (Christensen et al., 2007: 6).

În cadrul sectorului public, există diferențe majore între organizații. Caracteristicile de mai sus nu sunt aplicabile altor organizații cu care primăriile interacționează în managementul fondurilor structurale – cum sunt Autoritățile de Management din cadrul ministerelor sau organismele intermediare de la nivel regional sau județean. Conducătorii acestor din urmă instituții nu au leaderi aleși prin vot popular și au fost schimbați odată cu schimbarea partidelor de la guvernare (Marin, 2011). În același timp însă, toate împărtășesc caracteristici comune: sunt organizații formale, stabilite pentru a servi interese colective și a furniza anumite servicii (Christensen et al., 2007: 9).¹³

Între sectoarele public, privat și non-profit, granițele sunt difuze. Organizațiile publice se situează din ce în ce mai mult în zona “gri”, mai degrabă în cadrul unei intersecții sectoriale. Mai mult decât atât, doctrina noului management public (NPM) accentuează similaritățile dintre managementul public și privat, promovând în același timp ideea de subcontractare a serviciilor publice către organizații private sau non-profit (Hood, 1995; Hughes, 2003). Aceste contururi imprecise se regăsesc și în literatură. Studiile actuale analizează definițiile capacității pentru organizațiile sectorului public

¹³ Nu suntem de acord că împărtășesc și o altă caracteristică, specificată de aceiași autori (Christensen et al., 2007) și anume că au modele relativ stabile de comportament, resurse și recompense asociate.

alături de cele non-profit (Bryan, 2011; Christensen, Gazley, 2008). Pentru realizarea proiectelor din fonduri structurale, organizațiile publice se pot parteneria cu alte organizații publice sau non-profit (în special pentru furnizarea serviciilor sociale). De asemenea, pentru elaborarea cererilor de finanțare, organizațiile private (firme de consultanță) pot juca un rol esențial. Astfel, devine importantă studierea parteneriatului – în termeni de capacitatea de colaborare a primăriei, de tip al organizației partenere, obiectivelor propuse și al tipului de finanțare obținut pentru realizarea proiectelor în parteneriat (din fonduri structurale sau alte tipuri de fonduri).

Axa micro-macro este principala distincție între nivelele de analiză ale teoriei organizaționale. Unele clasificări ale școlilor de gândire derivă din juxtapunerea nivelelor cu variabile organizaționale. Exemplele includ clasificarea anterior menționată a lui Astley, Van de Ven (1983), alături de propria teorie instituțională a lui Scott (2004) construită în jurul pilonilor reglatori, normativi și cultural-cognitivi. Pornind de la cele două componente – oamenii și variabilele organizaționale, Vlăsceanu (2003: 10) identifică următoarele nivele în studiul comportamentului organizațional: i) intraindividual (abordarea psihologică); ii) interindividual (abordarea psiho-sociologică); iii) organizațional (structuri, procese, strategii, sisteme de activități și „granițe organizaționale”); iv) interorganizațional (relații și interacțiuni din și dintre agregările de organizații) și v) ecologic (relația organizații-mediu). Aceleași nivele de analiză sunt utilizate de autoare și în studiul relației organizație-mediu (Vlăsceanu, 2003: 145-147).

Tabel 1.1 Sintează a abordărilor asupra organizației

	Teorii substanțialiste	Teorii constructiviste	Teorii deconstructiviste
Filosofia socială	Realitatea există	Realitatea este o construcție umană	„Suprarealitatea” (realitatea este o construcție pe baza teoriilor ce devin realitate)
Paradigma sociologică	Organizațiile există	Organizațiile sunt construcții socioculturale ale oamenilor	Organizațiile sunt construcții umane în cadrul asimetriei relațiilor de putere
Metafora	Organismul	Cultura	Colaful
Teorii asupra organizației	Teoria sistemelor	Interacionismul simbolic	Postmodernismul
	Structuralismul-funcționalist	Etnosociologia	Deconstructivismul propriu-zis
	Culturalismul	Sociologia dramaturgică	
	Teoria conflictelor	Teoria schimbului	
Teorii ale relației organizație-mediul	Teoria sistemică	Teoria instituirii	Foucault Michel
	Teoria contingenței	Teoria tranzacțională	Kanter Moss Rosabeth
	Teoria dependenței de resurse	Modelul rețelilor eterogene de cooperare	
	Teoria ecologiei populației		
	Unele teorii instituționale		
Tip de abordare	Raționalitatea actorului	Modele nonraționale	Dezvăluirea relațiilor de putere
	Raționalitatea limitată	Analize de valori, concepții,	din viața organizațiilor,
	Găsirea celei mai bune căi	acțiuni în condiții de	critica practicilor manageriale,
	Acțiunea prin constrângere	libertate,	evidențierea limitelor libertății
		alegeri de alternative	

Sursa: Hoffman, 2004: 46-47 și 172

Această lucrare are o abordare sistemică, utilizând în principal teorii substanțialiste conform clasificării din Tabelul 1.1. În același timp însă consideră organizațiile sisteme deschise, care influențează și sunt influențate de mediu. Este de asemenea luată în considerare și perspectiva teoriilor constructiviste. Lucrarea analizează percepțiile primarilor asupra mediului accesării fondurilor structurale și a resurselor disponibile prin proiectele finanțate de la Bugetul de Stat.

Teoriile sistemice asupra organizațiilor își au originile în opera lui Ludwig von Bertalanffy, considerat creatorul teoriei sistemelor. În cadrul teoriei sistemelor, Esmark (2011) identifică două linii teoretice principale: (1) teoria generală a sistemelor și cibernetica și (2) teoria sociologică a sistemelor. Aceasta din urmă a avut un impact relativ scăzut asupra cercetării în domeniul guvernanței (ibid.).¹⁴

¹⁴ Spre deosebire de teoria generală a sistemelor și cibernetica, cu implicații majore asupra cercetării guvernanței (Esmark, 2011). Cibernetica, preocupată

Teoria sistemelor deschise (Katz, Kahn, 1966) transpune la nivel organizațional concepția sistemică a lui von Bertalanffy și este considerată referențială pentru organizațiile publice (Rosenbloom, 1993). „Metafora” organizațională corespunzătoare este cea organicistă, opusă celei mecaniciste, dezvoltată de Parsons și Barnard (Jackson, 2002). Vom analiza în primul rând teoria sistemică a organizațiilor propusă de Parsons. Teoria sistemelor deschise este analizată în secțiunea privind relația organizației cu mediul.

Teoria organizațiilor este integrată de Parsons (1956) într-o teorie generală a structurii și sistemelor sociale. Organizațiile reprezintă sisteme sociale, orientate spre atingerea unui scop, care la rândul lui contribuie la îndeplinirea funcțiilor unui sistem mai larg, cum ar fi societatea (Parsons, 1956: 63). Asemeni sistemelor sociale, organizațiile operaționale realizează o serie de funcții, reunite în modelul A.G.I.L. (Interchange model).¹⁵ Modelul are patru dimensiuni: 1) adaptarea (A - „adaptation”), centrată pe resurse economice; 2) scopurile (G - „goal attainment”) care aduc în prim-plan puterea; 3) integrarea (I-integration) și problema solidarității și 4) menținerea modelelor („pattern maintenance” sau „latency” în care primordial este domeniul valorilor instituționalizate). Parsons aplică acest model la nivel de subsistem organizațional (sau socio-psihologic în termenii lui Scott), structural (al organizației) și ecologic (societal) (Scott, 2003: 68). Aplicând modelul lui Parsons la nivelul unui subsistem al unei organizații publice, cum ar fi cel al organelor executive alese¹⁶ (ex. primarii

de sistemele de control, pune în prim plan variabile care țin de input și output, mecanisme de feedback, adaptare, direcție a scopurilor, mecanisme de control (Heyligen and Joslyn apud Esmark, 2011).

¹⁵ Prezentat pentru prima oară împreună cu Smelser în 1956, dar dezvoltat în lucrările ulterioare.

¹⁶ În articolul lui Lyden (1975), organele executive sunt considerate

în sistemul administrației publice din România), rezultă următoarele patru tipuri de cerințe funcționale (Lyden, 1975: 61): 1) resursele de adaptare reprezentate de suportul electoral, cel politic și carismă; 2) scopurile de satisfacere a nevoilor prin intermediul acțiunii publice; 3) integrare prin planificarea politicilor publice și 4) menținerea modelelor prin minimizarea tensiunilor recepționate prin percepțiile asupra nevoilor electoratului, a grupurilor de interese, organelor legislative, etc.

Corespunzător, există patru categorii de organizații: 1) orientate spre producția economică, cum este cazul firmelor; 2) orientate spre scopuri politice, ca majoritatea structurilor guvernamentale;¹⁷ 3) organizații integrative, contribuind la eficiența societății și incluzând organizații ale sistemului judiciar; 4) organizații de menținere a modelelor, exemplificate prin școli și biserici (Parsons, 1956: 228-299). Fiecare tip de organizație reprezintă în fapt o combinație de mai multe dimensiuni ale modelului AGIL, dar clasificarea are în vedere distincția analitică majoră corespunzătoare celor patru funcții. Viziunea sistemică, integrarea organizațiilor în cadrul sistemelor sociale¹⁸ alături de multidimensionalitatea definirii organizațiilor aduse de teoria parsoniană reprezintă de fapt și contribuțiile¹⁹ utilizate în studiul de față.

Parsons realizează în același timp și o distincție a nivelurilor la care operează funcția de management (Jackson, 2002). La nivelul sistemului tehnic au loc procesele de transformare, la nivelul celui managerial se are în vedere relația

subsisteme ale politicului (polity). Pentru o aplicație a teoriei parsoniene la nivelul spitalelor vezi Georgopoulos (1967).

¹⁷ Sau organizații ale sistemului bancar, corespunzând dimensiunii G (Parsons, 1966: 229).

¹⁸ Recunoscută ca o contribuție majoră a lui Parsons la teoria organizațională de Stern, Barley, 1996.

¹⁹ Distincțiile față de „știința administrativă” (administrative science) și natura ad-hoc a gândirii manageriale, vezi Stern, Barley, 1996.

cu mediul și medierea între acestea și următorul nivel, cel instituțional. Acesta din urmă îndeplinește funcția de integrare a organizației în comunitatea deservită. Distincțiile de eficacitate între organizație și sistem sunt rezumate de Yuchtman și Seashore prin următoarea întrebare: pentru Parsons, principala întrebare în termeni de eficacitate organizațională este cât de bine își îndeplinește scopurile organizația pentru sistemul superior, în timp ce din punct de vedere al organizației, întrebarea este cât de bine face organizația pentru sine (Yuchtman, Seashore, 1967: 896).²⁰

Această lucrare diferențiază nivelele de analiză pe baza variabilei dependente studiate – capacitatea de absorbție a primăriei de comune.²¹ În consecință, principalul nivel de analiză este cel organizațional. Alături de acesta, pe baza distincției făcută de Scott²² (2004) va fi utilizat și nivelul de câmp organizațional, în analiza mediului accesării fondurilor structurale.

La nivelul organizației, există mai multe sub-niveluri de analiză, sintetizate, pentru organizațiile publice, în cadrul unui model de logică a guvernării (Forbes, Lynn, 2007) cu variabile care țin de nivelul elaborării de politici, cel managerial, al furnizării de servicii și cel al rezultatelor/impactului. În același timp, nu putem face abstracție de componența organizației din oameni și corespunzător, de interacțiunea indivizi-organizație. Rolul managerului (prin capacitatea managerială) va fi analizat ca un factor distinct al capacității de absorbție.

²⁰ Ne concentrăm pe utilitatea modelului parsonian. Pentru dezbateri asupra limitelor teoriei parsoniene, vezi Ritzer (2010), Jackson (2002).

²¹ Același tip de diferențiere îl folosește și Scott (1987), adăugând însă în lucrările ulterioare (2004) nivelurile de analiză care integrează organizația în mediu.

²² Scott (2004) identifică șase niveluri: i) sistemul global, al spațiului social; ii) câmpul organizațional; iv) populația organizațională; v) organizația și vi) subsistemul organizațional.

Nivelul câmpului organizațional furnizează o viziune integrată a relației organizației cu mediul. Conceptul este impus în teoria organizațională de DiMaggio și Powell (1991) ca fiind constituit din „acele organizații care, în ansamblul lor, formează o arie recunoscută a vieții instituționale: surse de soluții, consumatori de resurse și produse, sisteme de reglare și alte organizații care oferă servicii și produse similare” (DiMaggio, Powell, 1991: 64-65).²³ Teoriile neo-instituționale aduc în prim-plan regulile, normele și semnificațiile. Câmpul organizațional este asemănător unui sistem industrial (Hirsch apud Scott, 2003) sau sector social (Scott, Meyer, apud Scott, 2003). Sistemul CAEN (Clasificarea Activităților din Economia Națională) distinge mai multe câmpuri organizaționale, industrii sau sectoare, pe baza criteriilor de funcționalitate (Păunescu, 2006: 35-36). În acest sens, sistemul administrației publice reprezintă un câmp general, administrația publică locală unul mai specific. Sistemul de absorbție a fondurilor structurale (incluzând toate tipurile de organizații – publice, private, non-profit, etc.) poate fi considerat un alt câmp organizațional care include la rândul lui mai multe câmpuri în sensul de raționalizare a unui anumit domeniu funcțional de activitate (Scott apud Păunescu, 2006). Acest nivel de analiză permite studierea: i) interdependenței și co-evoluției organizațiilor de diferite tipuri; ii) crearea sau dispariția anumitor tipuri de organizații și iii) include celelalte niveluri – al organizației, setului organizațional și al populației organizaționale²⁴ (Scott,

²³ Similară cu ideea lui Bourdieu de câmp social ca structuri de poziții, rezultat al distribuției capitalurilor (Bourdieu, 1998). Pentru argumente în sprijinul folosirii teoriei lui Bourdieu în sfera organizațională vezi Dobbin, 2008.

²⁴ Populația organizațională ca o mulțime sau o aglomerare de organizații „asemănătoare în anumite privințe” (Hannan, Freeman, apud Scott, 2004: 110). Deși nu considerăm primăriile de comune ca fiind „relativ omogene în ceea ce privește vulnerabilitatea mediului lor” (Hannan, Freeman, apud

2003: 130-131). Setul organizației furnizează planul orizontal al unei organizații (totalitatea tipurilor de relații identificate în toate seturile), iar câmpul organizațional planul vertical (Vlăsceanu, 2003: 158-159). În tensiunea “agency – structură”, agency se referă la organizațiile individuale care sunt influențate dar și influențează mediul, iar structurile la existența unui anumit model de relații inter-organizaționale (Vlăsceanu, 2003: 131). Structura unui anumit câmp organizațional nu poate fi identificată decât prin cercetare empirică (DiMaggio, Powell, 1991: 65). Indicatorii „structurării”²⁵ sunt: i) creșterea interacțiunilor dintre organizațiile unui anumit câmp; ii) structuri de putere și modele de coaliție clar definite; iii) creștere a volumului informațional relevant pentru organizațiile dintr-un anumit câmp; iv) dezvoltarea, la nivelul membrilor organizațiilor, a unei conștiințe reciproce despre implicarea lor într-o activitate comună (ibid.). De asemenea, structurarea depinde în mod direct și de centralizarea resurselor.

1.2. Absorbția fondurilor europene ca un tip de eficacitate a primăriei

Tema eficacității este centrală în teoria organizațională. La nivel conceptual, o mare parte a teoriilor se bazează pe diferențele între nivele înalte și slabe de performanță. La nivel empiric, eficacitatea reprezintă variabila dependentă „de nivel final” în cercetările organizaționale (Cameron, 1986: 540). Dacă definim performanța în termeni de achiziție de resurse financiare, putem considera absorbția fondurilor structurale ca un anumit tip de eficacitate organizațională. Perspectiva

Scott, 2004: 110), analiza noastră are în vedere similaritățile dintre ele privind modalitatea de alegere a conducătorului instituției, competențele exercitate, oportunitățile de finanțare, etc

²⁵ Asemănător sensului dezvoltat de Giddens (1986).

resurselor de sistem sau a sistemelor deschise adoptă această definiție a organizațiilor performante. Secțiunile următoare explicitează aceste abordări, alături de diferite alte modele de eficacitate.

1.2.1. Ce este eficacitatea organizațională pentru organizațiile publice?

Există două surse principale de diferențiere a modelelor eficacității organizaționale: perspectivele asupra organizației și cele asupra constructului de eficacitate.

Pentru organizații este folosit ca principal criteriu de clasificare ideal-tipul weberian al metaforei, în sensul de modalități de definire a situației (Hoffman, 2004: 39). Metaforele corespund în acest caz presupuzițiilor ontologice diferite asupra obiectului realității, fiind situate la nivelul organizațional de analiză. Nivelele de analiză utilizate sunt detaliate în Secțiunea 1.1. Suntem de acord cu ideea complementarității perspectivelor, dată fiind parțialitatea înțelegerii oferite de fiecare viziune asupra organizației (Hoffman, 2004: 38).

Pentru că eficacitatea implică o anumită evaluare, pe lângă presupuzițiile ontologice, intervin și cele normative.²⁶ În general însă abordările eficacității se suprapun paradigmatelor organizaționale.

Pentru prezentarea abordărilor organizaționale și a celor de eficacitate, vom distinge pe linia continuum-ului științific, de la nivel metafizic la cel empiric (Alexander, 1982: XIX). Mediului metafizic îi corespund presupuzițiile generale, modelele și conceptele.²⁷ Mediului empiric îi corespund

²⁶ Vezi focus-ul asupra performanței, evidențiat și de Kelman, 2007: 16. Alături de aceste distincții, diversitatea paradigmatică este sporită și de referirea la unități și nivele de analiză diferite.

²⁷ Perspectivele asupra organizațiilor sunt paradigme în sensul lui Kuhn

observații, ipoteze metodologice și corelații (Alexander, 1982). Nici între aceste două nivele nu există desigur relații de exclusiune reciprocă, fiecare punct din continuum reprezentând o combinație din aceste elemente (Scott, 2004: 86).

„Ceea ce pare să fie, concret, o diferență în cadrul tipurilor de exprimări științifice – modele, definiții, afirmații – reflectă pur și simplu accentele diferite dintr-o formulare care se pronunță asupra generalității sau specificității” (Alexander, 1983 apud Scott, 2004: 86).

Abordările eficacității se suprapun în general cu perspectivele teoretice asupra organizației. Acestea din urmă sunt rezultate ale unor opțiuni strategice privind următoarele debateri metafizice din teoria organizațională: axa micro-macro sau presuposițiile deterministe versus voluntariste. Într-o interpretare dialectică a comportamentului organizațional, clasificarea lui Astley, Van de Ven (1983) distinge între următoarele șase opțiuni principale:

- 1) „Sunt organizațiile sisteme funcționale raționale, constrânse tehnic sau sunt construcții sociale, de semnificații subiective ale acțiunii individuale?
- 2) Sunt schimbările în formele organizaționale explicate de adaptare internă sau selecție a mediului?
- 3) Este viața organizațională determinată de constrângeri de mediu care nu pot fi controlate sau este creată în mod activ de alegeri strategice manageriale?
- 4) Este mediul o simplă agregare de organizații guvernate de forțe economice externe sau o colectivitate integrată de organizații guvernată de forțe interne sociale și politice?
- 5) Este comportamentul organizațional preocupat cu acțiunea individuală sau colectivă?

(Scott, 2003: 32).

6) Sunt organizațiile instrumente tehnice neutre pentru a atinge un scop sau sunt manifestări instituționalizate ale anumitor interese și structurilor de putere din societatea mai largă?”

Rezultă astfel patru cadrane în care sunt diferențiate: i) structura; ii) schimbarea; iii) comportamentul și iv) rolul managerului. Așa cum remarcă și Christensen, Tschirhart (2011) există, în literatura dedicată guvernancei (governance) numeroase abordări “mixte” conform acestei clasificări, mai ales în ceea ce privește utilizarea orientărilor deterministe vs. voluntariste.

Tabel 1.2 Clasificarea teoriilor organizaționale

	Orientarea deterministă	Orientarea voluntaristă
Nivel macro	Selecție naturală	Acțiune colectivă
Populații și Comunități de organizații	Ecologia populației, economie industrială	Ecologie umană, Economie politică, Pluralism
Nivel micro	Sistemic-structurală	Alegerea strategică
Organizații individuale	Teorie sistemică, structural-funcționalistă, teoria contingenței	Teoria acțiunii, Teoria contemporană a deciziei, Management strategic

Sursa: Astley, Van de Ven, 1983: 247

În mod asemănător teoriei organizaționale, Scott (2003) clasifică criteriile de eficacitate în categoriile sistemelor raționale, naturale și deschise. Cele raționale se concentrează pe problemele de productivitate și eficiență. Cele naturale iau în considerare, pe lângă productivitate și activitățile necesare pentru îndeplinirea lor, în timp ce cele ale sistemelor deschise au în vedere adaptabilitatea și achiziția de resurse (în mod special activități de elaborare și de menținere a sistemelor).

Pentru eficacitatea organizațională, Cunningham (1977) diferențiază între: i) performanța structurii organizaționale - modelul rațional (the rational goal model) și cea a resurselor de sistem (systems resource model), ii) performanța resurselor umane - modelul procesului managerial, al dezvoltării organizaționale și iii) cel al evaluării impactului funcțiilor sau activităților organizaționale - al negocierii, structural funcțional și funcțional.

În diversitatea clasificărilor și definițiilor teoretice asupra eficacității, suntem de acord cu afirmația lui Cameron că utilitatea modelelor depinde de circumstanțele cercetării și că „eficacitatea organizațională este mai degrabă o construcție care depinde de problemă decât de teorie” (Cameron, 1986: 341). Astfel, devine important de evaluat răspunsul la câteva probleme esențiale (Cameron și Whetten (1983)), specifice oricărui tip de evaluare: i) Din perspectiva cui este evaluată eficacitatea?; ii) Care este domeniul de activitate pe care se concentrează evaluarea?; iii) Care este nivelul de analiză?; iv) Care este scopul evaluării eficacității?; v) Care este intervalul de timp utilizat?; vi) Ce tip de date sunt utilizate pentru evaluare? și vii) Care este referința asupra căreia este evaluată eficacitatea organizațională.

Modelele eficacității și cele ale performanței organizaționale s-au dezvoltat în direcții teoretice diferite. Henri (2004) conchide că acestea au fost dezvoltate în teoria organizațională, respectiv cea de management. Modelele de eficacitate organizațională reflectă o perspectivă de construct, un rezultat/impact (outcome) al activităților organizaționale, în timp ce măsurarea performanței are la bază o perspectivă de proces și reprezintă un instrument de evaluare a eficacității organizaționale (ibid.). Este în același timp subliniată perspectiva holistică asupra performanței organizaționale, în

care sunt incluse pe lângă măsurători financiare și cele non-financiare (Henri, 2004: xviii).

Pe baza analizei modelelor de măsurare a eficacității organizaționale, Steers (1975: 550) identifică două tipuri de măsurători: i) normative, care specifică ce trebuie să facă o organizație pentru a fi eficace și ii) descriptive, sinteze ale caracteristicilor existente în organizații „de succes”. Modelele normative sunt deficiente în privința argumentelor raționale sau empirice ale selecției anumitor criterii de eficiență a organizațiilor, în timp ce modelele descriptive identifică aceste caracteristici în urma unor analize empirice (ibidem). Un alt mod de clasificare, pe baza criteriilor de evaluare, separă categoria modelelor inductive de cea a celor deductive (Steers, 1975). Modelele deductive nu sunt, decât în mică parte, ancorate în modelele teoretice, în timp ce cele inductive determină criteriile de evaluare ca rezultat al cercetărilor în una sau mai multe studii empirice. Acestea din urmă nu sunt așadar normative dar, în același timp, sunt deficiente în privința replicabilității modelului folosit.²⁸

Pentru eficacitatea organizațională, Cunningham (1977) diferențiază între: i) performanța structurii organizaționale - modelul rațional (the rational goal model) și cea a resurselor de sistem (systems resource model), ii) performanța resurselor umane - modelul procesului managerial, al dezvoltării organizaționale și iii) cel al evaluării impactului funcțiilor sau activităților organizaționale - al negocierii, structural funcțional și funcțional.

În concluzie, acest studiu se axează pe nivelul micro, al organizațiilor individuale, în care mediul joacă un rol activ. Organizația și eficacitatea organizațională sunt abordate din

²⁸ Concluzia lui Steers (1975) este că analiza eficacității organizaționale are o utilitate redusă din moment ce consistența criteriilor de evaluare este relativ slabă.

perspectiva sistemelor deschise, cu scopuri operaționale sau mijloc. Atât acțiunea individuală (prin rolul managerului) cât și cea colectivă sunt esențiale pentru achiziția de resurse din mediul extern. Mediul este o colectivitate integrată de organizații, cu forțe sociale și politice dinamice, dar și un construct social de semnificații subiective. Eficacitatea organizațională este abordată primordial din perspectiva modelului resurselor de sistem.

1.2.1.1. Modelul rațional

Modelul tradițional de eficacitate are în vedere o perspectivă instrumentală, în care este evaluată atingerea **scopurilor** organizaționale (goal approach model) (Georgopolous, Tannenbaum, 1957; Etzioni, 1964; Price, 1972; Hall, 1978). Conceptul de bază al acestei abordări este cel weberian de funcționalitate rațională (Cunningham, 1977). Strategia de dezvoltare locală, obiectivele proiectelor finanțate din fonduri structurale pot fi utilizate drept evaluare a scopurilor organizației.

Condițiile pentru aplicarea modelului scopurilor raționale sunt de: claritate și stabilitate a scopurilor, a rezultatelor. Aceste condiții sunt dificil de îndeplinit pentru mai multe tipuri de organizații, inclusiv cele publice – intervine problema atribuirii scopurilor, a selecției dintre scopuri multiple, dar și a dificultății măsurării rezultatelor. În același timp, strategia de dezvoltare locală este o planificare multianuală, acoperind în cele mai multe cazuri prima perioadă de programare a fondurilor structurale (2007-2013). Planificarea cuprinde scopuri multiple, fiind dificil de selectat care este cel mai potrivit criteriu de evaluare. În același timp, această perioadă cuprinde mai multe cicluri electorale, în care obiectivele de investiții se pot schimba odată cu schimbarea primarului sau a componenței Consiliului Local. Totuși,

procesul de planificare în sine este important pentru capacitatea administrativă a primăriei .

Un alt model cu ipoteze implicite de raționalitate este cel al proceselor organizaționale interne. Abordarea procesuală vizează în ce măsură sunt utilizate resursele pentru a furniza servicii sau a produce bunuri. Este o viziune sistemică în care „membrii sunt parte a sistemului și sistemul în ansamblu funcționează lin” (Ashraf, Abd Kadir, 2011: 81). Din perspectiva procesului managerial sunt evaluate funcțiile managementului (de fapt o redefinire a ideilor lui Henri Fayol, în viziunea lui John Hutchinson, apud Cunningham, 1977: 464). Din această perspectivă, o organizație poate fi considerată ca fiind rațională atunci când procesele și modelele sale variate contribuie la dezvoltarea productivității și capacității individuale de a răspunde scopurilor organizației” (Cunningham, 1977: 466). În consecință, modelul implică din nou o referire la o definiție clară a scopurilor organizaționale și o centrare pe sporirea productivității organizației.

Un concept util pentru „cel mai logic” dintre modelele eficacității organizaționale este cel de raționalitate limitată (Simon, 1972). Modificând ipotezele din teoria firmei, Simon (1972) introduce problemele de risc și incertitudine în funcțiile de cost și cerere, de informații incomplete despre alternativele posibile sau de complexitate a funcției de cost (Simon, 1972: 163-164). Este crucială analiza relației organizației cu mediu, integrând astfel conceptul în teoria sistemelor deschise. În acest sens, Nienhüser (2008: 12) apreciază că teoria dependenței de resurse implică o ipoteză de raționalitate limitată care ia în considerare „limitele în formularea și rezolvarea problemelor complexe și de procesare (primire, depozitare, transmitere a informației).”

1.2.1.2. Modelul resurselor de sistem

Perspectiva resurselor de sistem asupra eficacității organizaționale subliniază relația dintre resurse și realizări și pare indicată în studiul obținerii de resurse. Totuși, trebuie avut în vedere atât tipul organizației cât și scopul finanțării. În cercetare, organizațiile publice sau private pot primi finanțare chiar dacă rezultatele livrate nu aduc „contribuții semnificative la dezvoltarea științei” (Ashraf, Abd Kadir, 2012: 81). Nu acesta este și cazul proiectelor la care sunt eligibile primăriile. În cazul lor, pare adecvată definirea eficacității organizaționale ca „abilitate de a exploata mediul în achiziția de resurse rare și valoroase” (Yuchtman, Seashore, 1967: 393). Scopul achiziționării acestor resurse nu este însă la fel de clar. Aceeași definiție menționează susținerea funcționării organizației, dar creșterea legitimității primarului poate fi un alt „scop” implicit. În același timp, în termeni operaționali, resursele bugetare obținute din fonduri structurale nu sunt destinate, în cazul primăriilor, susținerii cheltuielilor de funcționare sau „supraviețuirii” organizației²⁹ (spre deosebire de exemplu de cazul organizațiilor non-guvernamentale care obțin proiecte din fonduri structurale). Sunt în principal obiective de investiții, reflectate în secțiunea de dezvoltare a bugetului local. Există însă și cazuri de transferuri de la Bugetul de Stat, din Fondul de rezervă a Guvernului, pentru susținerea cheltuielilor de funcționare a primăriilor, dar analiza acestui tip de finanțare excede scopul analizei acestei lucrări.

Definirea eficacității din perspectiva teoriei resurselor de sistem reliefează în special problema resurselor (inputurilor) necesare la nivelul organizației pentru obținerea altor resurse. Este în consecință și o abordare a capacității administrative ca

²⁹ Secțiunea de funcționare a bugetului unei primării include cheltuielile de personal (Legea nr. 195/2006, legea cadru a descentralizării).

un anumit tip și nivel de resurse necesare obținerii unor alte resurse, exemplificate în cazul nostru prin capacitatea de absorbție. Pe baza acestei perspective teoretice, Sowa et al. (2004) au dezvoltat un model integrat al eficacității organizaționale³⁰ pentru organizațiile non-profit: i) eficacitatea este multidimensională; ii) eficacitatea de management și de program sunt două dimensiuni principale, cu subdimensiuni de capacitate (proces și structură) și rezultate sau impact; iii) sunt necesare atât măsurători obiective cât și subiective; iv) „un model al eficacității organizaționale ar trebui să permită variații organizaționale și programatice într-o structură sistemică” și v) metoda de analiză trebuie să includă nivele multiple de analiză și să modeleze relațiile între dimensiuni ale eficacității organizaționale³¹ (Sowa et al., 2004: 715-716).

Indicatorii „obiectivi” ai capacității de management pentru organizațiile non-profit (Sowa et al., 2004) sunt similari indicatorilor capacității administrative pentru organizațiile publice. Sunt incluse următoarele practici și sisteme: planificarea strategică a activităților realizate pentru îndeplinirea scopurilor organizaționale,³² sisteme de resurse umane, un audit financiar independent³³ și sisteme de tehnologie a informației (Sowa et al., 2004: 717).

³⁰ Analiza lor se concentrează pe organizațiile non-profit.

³¹ Este dată ca exemplu de metodă de analiză multilevel structural equation modeling (SEM) (Sowa et al., 2004: 722).

³² Declarația formală a misiunii organizației este văzută ca un indicator distinct de planul strategic. Acesta din urmă este văzut ca un sistem de activități care trebuie realizate pentru a îndeplini misiunea formală declarată (Sowa et al., 2004: 717). În conceptualizarea capacității administrative, strategia de dezvoltare locală ar include atât obiectivele cât și planul de activități.

³³ În cazul organizațiilor publice, auditul financiar este realizat de Curtea de Conturi și de Direcțiile Județene de Finanțe Publice, iar pentru fondurile europene cadrul instituțional include mai multe instituții.

Folosind o perspectivă sistemică, definiția lui Yuchtman și Seashore asupra eficacității organizaționale include un anumit tip de poziție de negociere (“bargaining position”) în sensul „abilității organizației, atât în termeni absoluți cât și relativi, de a-și exploata mediul în achiziția de resurse rare și valoroase” (1967: 898). Mai mult decât atât, ideea de competiție între organizații necesită precizări suplimentare. Eficiența organizațională evaluată după criteriul absorbției fondurilor structurale poate avea un determinant major, în afara sferei de influență a organizației. Orice achiziție de resurse trebuie privită contextual, în sensul potențialului mediului - medii „bogate” sau „slabe” în resurse (Seashore, 1967: 393). Alături de “competiția” pentru fonduri structurale, există și competiția pentru fondurile de la Bugetul de Stat. În anumite domenii de responsabilitate (în principal lucrări de investiții, de tipul apă, canal, drumuri, etc.) acestea se suprapun, astfel încât mediul poate fi caracterizat ca fiind bogat în resurse. Unele primării nu se înscriu în competiția pentru fonduri structurale pentru că alternativa financiară a fondurilor de la Bugetul de Stat li se pare mai atractivă. Aceasta nu înseamnă că ele nu sunt eficiente în realizarea unor investiții similare cu cele realizate de alte primării pe baza fondurilor europene. Pot fi însă evaluate cu un nivel scăzut al capacității de absorbție a fondurilor structurale.

Această definiție nu include o abordare de sistem rațional, care urmărește anumite scopuri, dar nici nu elimină ideea unor „scopuri-mijloace” specifice. Acestea se referă la strategiile sau mijloacele utilizate de membrii organizației pentru a maximiza poziția organizațională de negociere și o specificare a scopurilor personale ale anumitor membrii sau organizații de membrii în cadrul sistemului organizațional (Yuchtman, Seashore, 1967: 898). Ea pune totuși accent pe

achiziția inputurilor ca un fel de “măsură-surogat” pentru outputuri (Scott, 2003: 367).³⁴

Vom adopta o perspectivă sistemică asupra eficacității, în concordanță cu premisele propuse de Yuchtman și Seashore (1967: 897):

- Principalul nivel de referință este cel organizațional³⁵
- Relația organizație-mediul este principalul ingredient al definirii eficacității organizaționale. Este o relație procesuală cu faze de import al resurselor, utilizare și export sub forma unui rezultat care aduce mai mult input (Yuchtman and Seashore, 1967:898). Ca orice problemă de cauzalitate în științele sociale, este dificil de stabilit direcția relației dintre capacitatea administrativă și cea de absorbție. În ideea de mai sus, este posibil ca resursele obținute prin fonduri structurale să atragă și resurse umane înalt calificate, care la rândul lor să contribuie la succesul viitoarelor cereri de finanțare ale primăriei.
- Există o anumită unicitate și variabilitate în criteriile de eficacitate aplicabile fiecărei organizații.

Scott (1987: 332) apreciază că definiția lui Yuchtman și Seashore înlocuiește calitatea outputurilor cu cea a inputurilor. În concepția lui, capacitatea reprezintă un indicator structural al eficacității organizaționale, o măsură a capacității de a realiza sarcinile (Scott, 2003: 367). Din această perspectivă, în care capacitatea administrativă include caracteristici ale resurselor umane dar și ale structurii organizaționale, aceasta poate fi

³⁴ Tot Scott (2003: 367) remarcă același tip de asociere și în măsurări ale productivității.

³⁵ Spre deosebire de o entitate externă sau un grup particular de indivizi (Yuchtman, Seashore, 1967: 897).

considerat un indicator structural al eficacității organizaționale.³⁶

1.2.1.3. Alte modele

Un model integrator al diferitelor abordări ale eficacității este cel al valorilor competitive (competing) ale lui Quinn și Rohrbaugh (1983). Sinteza lor creează un model spațial bazat pe următoarele dimensiuni selectate ca „dileme recunoscute în literatura organizațională” (Quinn și Rohrbaugh, 1983: 370): control-flexibilitate, intern-extern, mijloace-scopuri sau realizări. Din juxtapunerea lor rezultă patru cadrane: modelul relațiilor umane, al proceselor interne, al scopurilor raționale și al sistemelor deschise. Acesta din urmă are în vedere ca mijloace - flexibilitatea și stadiul pregătirii și ca scopuri/ realizări - creșterea și achiziția de resurse. El corespunde sistemului parsonian al funcțiilor de adaptare. Modelul rațional are în vedere funcțiile de atingere a scopurilor, cel al proceselor interne și pe cele ale funcțiilor integrative iar cel al relațiilor umane pe cel al menținerii modelelor și al managementului tensiunilor (Quinn și Rohrbaugh, 1983: 372).

Modelul constituenților strategici este util atunci când puterea constituenților (stakeholderilor) asupra organizației este relativ mare. În acest caz, organizația este definită „ca un set de constituenți interni și externi care

³⁶ Analizând factorii care fac eficiente organizațiile publice, Rainey (1999: 3) dezvoltă o teorie a „elefanților care galopează” („galloping elephants”) care include importanța leadership-ului (inclusiv stabilitatea în funcție), relația cu autoritățile de control, cu alți stakeholderi, autonomie, valența misiunii, o puternică cultură organizațională, design al sarcinii caracterizat de motivație intrinsecă și recompense extrinseci, utilizarea tehnologiei, dezvoltarea resurselor umane, profesionalismul și motivația membrilor. Resursele financiare, umane și tehnologice influențează și sunt influențate de design-ul sarcinii și de valența misiunii (Rainey, 1999: 12).

negociază un set complex de constrângeri, scopuri și referințe” (Goodman et al. 1977). În această abordare avem o dublă diferențiere a eficacității: pe baza criteriilor și pe baza stakeholderilor. Deși perspectiva este lărgită de această diversitate, este în același timp dificil de selectat care este definiția “legitimă” asupra ce înseamnă organizație eficace.

Modelul **lipsei de eficacitate** se concentrează pe identificarea acelor factori care împiedică eficacitatea organizațională, promovând imaginea organizațională ca un set de probleme și greșeli. Acest model al „eșecului” este util în special atunci când criteriile de eficacitate nu sunt clare și există nevoia unor strategii de îmbunătățire (Cameron, 1986: 545). Modelul a fost utilizat intensiv în studiul culturii organizaționale.

1.3. Absorbția fondurilor europene ca un tip de capacitate a primăriei

Capacitatea organizațională poate fi definită în funcție de: i) nivelul de analiză, ii) etapă din ciclul de proiect, iii) dimensiuni sau iv) funcție. Funcție de aceste elemente, definițiile capacității organizaționale prezintă numeroase similarități cu cele ale capacității de absorbție. Ca etapă a ciclului de proiect, definițiile capacității organizaționale ca rezultat sau impact se concentrează pe problema eficacității organizaționale (Bryan, 2011) analizată în secțiunea anterioară. Ca dimensiuni și/sau funcție, capacitatea ca resursă este o perspectivă care accentuează funcția de atragere de resurse, similară capacității de absorbție (ibidem).

Studiul de față utilizează capacitatea de absorbție în sensul dezvoltat cu precădere în științele economice, de absorbție de fonduri sau de eficacitate organizațională în sensul

atrategerii de resurse financiare. Acesta nu reprezintă însă sensul etapei inițiale de dezvoltare a conceptului.

În studiile organizaționale termenul este consacrat de studiul lui Cohen și Levinthal (1990). El reprezintă „abilitatea unei firme de a recunoaște valoarea informațiilor noi, externe, de a le asimila și de a le aplica în scopuri comerciale” (Cohen, Levinthal, 1990: 128). Literatura dezvoltă în această direcție capacitatea de absorbție în legătură cu inovarea, cercetarea și dezvoltarea, cunoașterea, capabilitățile dinamice, etc. (Volberda, 2009).

În sensul absorbției de fonduri, studiile economice analizează capacitatea de absorbție la nivelul statului sau al regiunii de dezvoltare. În această direcție se înscriu și studiile privind asistența pentru dezvoltare finanțată din fondurile externe, inclusiv cele structurale.

Capacitatea de absorbție la nivel de stat este o măsură a performanței utilizării fondurilor. Ea include capacitatea de programare a fondurilor structurale (dezvoltată în programe operaționale sectoriale și regionale) dar și cea de implementare, măsurată în rate de absorbție, contractare, eficiență și eficacitate a utilizării fondurilor. Conceptul de capacitate administrativă a fost dezvoltat mai ales la nivel de sistem/societal, vizând în principal evaluări ex-ante ale capacității de absorbție pentru noile state membre (Boeckhout et al., 2002; Oprescu, coord., 2006; Verheijen, 2006). Capitolul 2, secțiunea privind factorii organizaționali dezvoltă sensurile termenului de capacitate administrativă.

Analizând asistența acordată pentru îndeplinirea Țintelor din Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, Bourguignon, Sundberg (2006: 1) definesc capacitatea de absorbție a unei țări, în sens larg, ca „abilitatea de a utiliza ajutor suplimentare fără a înregistra ineficiență pronunțată a cheltuielilor publice și fără efecte adverse induse cum ar fi ‘Boala Olandeză’ (Dutch

disease) sau concentrarea, aglomerarea economiilor interne”. Există de fapt un punct de saturare după care fluxul suplimentar de finanțare produce efecte minime în termeni de creștere economică. În acest caz, capacitatea de absorbție reprezintă o rată marginală de rentabilitate (marginal rate of return) (ibid.) Ea depinde, alături de eficiența ajutorului, de trei categorii mari de factori: i) cantitativi (resurse necesare realizării obiectivelor – infrastructură, capital fizic, forță de muncă calificată, etc.), ii) macroeconomici (efecte ale fluxurilor financiare asupra economiei - distorsiuni ale prețurilor interne, ale puterii de cumpărare, competitivitatea economiei, etc.) și iii) instituționali (mediul general al guvernării – capacitate de management, funcționarea instituțiilor de control, calitatea serviciilor furnizate) (Bourguignon, Sundberg, 2006: 5). Acest din urmă factor poate fi parțial asimilat capacității administrative a statului și este relaționat cu nivelul corupției. Cu alte cuvinte, în țările cu slabe capacități instituționale, „punctul de saturare” se atinge mai rapid. (ibid.).

În literatura integrării europene, capacitatea de absorbție se referă și la capacitatea Uniunii Europene de a integra noile state membre. Ideea a apărut pentru prima dată în documentele europene în 1993 în cadrul summitului de la Copenhaga. Ea este „capacitatea Uniunii de a absorbi noi membri, în timp ce este menținut momentumul integrării europene” și „un aspect important de interes general atât pentru Uniune cât și pentru țările candidate” (European Commission, 2006).³⁷ Totuși, tema absorbției fondurilor

³⁷ Termenul de capacitate de absorbție a Uniunii Europene a revenit în forță în discursul public în 2005, odată cu tema aderării Turciei (Emerson et al., 2006: 2, Esen, 2007: 1). Încercând să clarifice ambiguitatea termenului utilizat în documentele oficiale europene, studiul lui Emerson et al. (2006) propune un model cu următoarele dimensiuni privind capacitatea de a absorbi noi state membre: capacitatea piețelor de bunuri și servicii de a

structurale este centrată pe capacitatea statelor membre și nu pe cea a Uniunii Europene. Capacitatea statelor membre de a absorbi fondurile de dezvoltare din partea Uniunii Europene este analizată în această lucrare, în cadrul Capitolului 4, de rezultate. Tema rămâne oricum nouă³⁸, oferind perspective largi de dezvoltare conceptuale și empirice.

În literatura fondurilor structurale, analiza realizată de Boot et al. (2001) este considerată primul studiu sistematic al noțiunii de capacitate de absorbție (Wostner, 2008). Aceleași definiții și model de analiză sunt utilizate în raportul realizat pentru DG Regio/DG Enlargement (Boeckhout et al., 2002). Studiul introduce o viziune sistemică, delimitând cererea (beneficiari) de oferta (autorități de management) de fonduri structurale la nivel statal. Ca și în cazul capacității administrative, evaluarea ex-ante a absorbției se concentrează pe etapa de programare. Ea poate fi influențată de mediul extern statului membru, cum ar fi legislația Uniunii Europene. Alte influențe sunt exercitate de capacitatea macroeconomică, capacitatea financiară și cea administrativă (Boeckhout et al., 2002).

Capacitatea de absorbție a fost asimilată capacității macroeconomice, în primele faze de dezvoltare a studiilor.³⁹ În

absorbi noi state membre, capacitatea pieței muncii, capacitatea bugetului UE, capacitatea instituțiilor UE de a funcționa cu noi state membre, capacitatea societății de a absorbi noi state membre și capacitatea UE de a asigura securitatea strategică (Emerson et al., 2006: 9).

³⁸ Prima perioadă de programare a început în 1989. Perioada 2007-2013 este a patra perioadă de programare.

³⁹ Analiza problemelor identifică mai multe tipuri de obstacole în atingerea unei ținte de 100% rată de absorbție. Eșecul atingerii acestui „optimum” de absorbție nu înseamnă că fondurile structurale nu sunt eficiente sau nu au efecte macro-economice benefice (Herve, Holzmann, 1998). Analiza factorilor care influențează negativ absorbția poate însă conduce la îmbunătățirea utilizării fondurilor.

termeni operaționali, capacitatea macroeconomică reprezintă procentul de fonduri structurale alocate în PIB (Boeckhout et al., 2002). Pentru acest indicator unii autori (Horvat, 2005) folosesc termenul de fonduri structurale nu în sens strict, al fondurilor structurale și de coeziune alocate, ci în sens larg, total fonduri alocate din partea UE pentru un stat membru, incluzând și cele din Politica Agricolă Comună, Politica de Afaceri Interne (pentru granița Schengen), etc. Lucrarea de față va folosi acest din urmă sens, mai larg. Folosim interșanjabil termenii de „fonduri structurale” și „fonduri europene” pentru următoarele tipuri de fonduri: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune, Fondul European Agricol de Dezvoltare Rurală (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit (FEP). Limita superioară la care trebuie să se situeze alocările anuale financiare din fondurile structurale și de coeziune este de 4% din PIB.⁴⁰

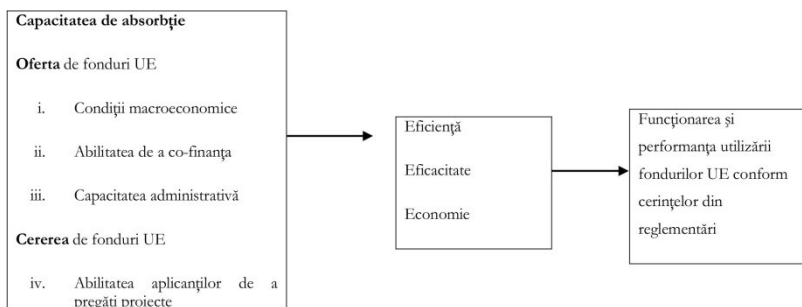
Cei trei factori (capacitate macroeconomică, financiară și administrativă) sunt grupați în partea de ofertă a fondurilor.⁴¹ Partea de cerere este reprezentată de capacitatea beneficiarilor

⁴⁰ Council Regulation (EC) no. 1260/1999.

⁴¹ Un alt model care include capacitatea administrativă ca dimensiune a capacității de absorbție este cel dezvoltat de Mrak și Wostner, 2004, în Wostner, 2008: 7-8. Ceilalți factori sunt: (i) capacitatea reală de absorbție (nevoi reale în concordanță cu obiective și angajamentele internaționale, disponibilitatea factorilor de producție pentru identificarea, organizarea și implementarea proiectelor și programelor); (ii) capacitatea financiară de absorbție (capacitatea de co-finanțare națională și a beneficiarilor) și (iii) capacitatea de absorbție la nivel de program/proiect – relevanța strategiilor și programelor (naționale și europene) conform nevoilor identificate în cadrul capacității reale de absorbție, adecvarea procedurilor de implementare, pregătirea documentației proiectelor. Capacitatea administrativă de absorbție este capacitatea administrației publice și capacitatea de a pregăti și implementa sarcinile administrative de către aplicanți.

de a pregăti proiecte. Performanța utilizării fondurilor UE este o funcție dintre capacitatea de absorbție (cererea și oferta de fonduri) și cei 3E (eficiență, eficacitate, economie), conform Schemei 1.1:

Schema 1.1 Legătura dintre capacitatea de absorbție, cei 3 E și performanța fondurilor UE



Sursa: Sumpikova, 2006: 3

Din perspectiva ciclului de proiect (Boeckhout, 2002), sunt identificate mai multe probleme în analiza performanței utilizării fondurilor:

- *Performanța* managementului fondurilor structurale este o variabilă de rezultat, putând fi evaluată numai ex post. Capacitatea și ratele de absorbție sunt concepte orientate către resurse și astfel, insuficiente pentru a explica impactul economic al transferării fondurilor (Horvat, Maier, 2004: 13).
- *Implementarea/ Funcționarea*, măsura în care fondurile structurale sunt administrate efectiv și eficient este o variabilă de proces, măsurată ex-ante prin indicatori privind managementul fondurilor de pre-aderare.

- *Programarea (Design-ul)* este o variabilă de input, iar raportul dintre programare (design) și necesități determină funcționarea sistemului sau partea de ofertă a capacității administrative. Partea de cerere a capacității administrative este asimilată capacității solicitanților de a pregăti proiecte. În acest sens și capacitatea beneficiarilor este o variabilă de tip intermediar, ca raport dintre capacitatea individuală a applicantului și necesități. Mediul extern nu este explicat în acest model, analiza se concentrează pe caracteristicile structurale ale ofertei, din perspectiva ciclului de proiect, sumarizat în Matricea de administrare a fondurilor structurale.⁴²

Tabel 1.3 Matricea de administrare a fondurilor structurale, Indicatori-cheie de absorbție pentru țările candidate

Indicatori	Design			Funcționare
	Structură	Resurse Umane	Sisteme și Instrumente	
Management	Desemnarea Autorității de Management	Personalul Autorităților de Management	Aranjamente instituționale pentru delegarea responsabilităților	Existența unui serviciu public modern
Programare	Prezența parteneriatului	Capacitatea de programare	Existența Manualelor și Procedurilor	Existența și calitatea Planului Național de Dezvoltare
Implementare	Desemnarea Organismelor Intermediare	Personalul Organismelor Intermediare	Existența unui proces pentru dezvoltarea și managementul proiectelor operaționale	Absorbția și portofoliu de proiecte din fonduri de pre-aderare

⁴² Traducere în Oprescu et al. (2006: 12) pentru Structural Funds Management Grid.

Evaluare & Monitorizare	Desemnarea responsabilităților de monitorizare și evaluare	Disponibilitatea expertizei evaluărilor independente	Existența unui sistem informatizat de monitorizare și evaluare	Funcționarea unui sistem de monitorizare pentru fondurile de pre-aderare
Management Financiar&Control	Desemnarea Autorității de Plată și a responsabilităților	Asigurarea sistemelor de contabilitate, certificare și plată	Existența unui sistem contabil și proceduri financiare	Practică instituțională pentru a rezolva neregulile financiare

Sursa: Boeckhout et al., 2002: 27

Tabelul 1.3 arată modul în care au fost evaluați indicatori cheie de absorbție la nivelul țărilor candidate. Modelul cuprinde o evaluare orizontală (etapele ciclului de proiect) și una verticală (structură, resurse umane, sisteme și instrumente, funcționare).

Însumarea evaluărilor rezultate pe toate dimensiunile rezultă în scoruri generale care se distribuie astfel:

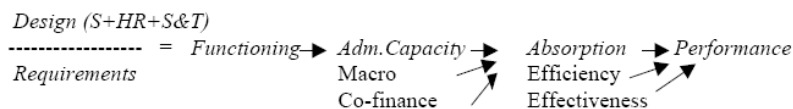
- categoria A: Capacitate puternică: sistem pregătit pentru Fondurile Structurale (cel puțin 90% din scorul maxim);
- categoria B: Capacitate suficientă, dar punctele slabe trebuie abordate (75-90% din scorul maxim);
- categoria C: Capacitate încă nu suficientă (50-75% din scorul maxim);
- categoria D: Capacitate insuficientă, nu există o bază pentru administrarea Fondurilor Structurale (sub 50% din scorul maxim).

Evaluarea realizată în 2006 (Oprescu, coord.) pentru România, pe baza acestei grile de punctare, arată o fază relativ incipientă a pregătirii pentru absorbția fondurilor structurale.⁴³

Principala problemă a acestui model de evaluare este că se bazează în întregime pe reglementări și documentări programatice. Acestea nu reflectă decât în mod parțial procesul de implementare. De asemenea, indicatorii privind fondurile de pre-aderare pot furniza informații privind implementarea anumitor linii de finanțare asemănătoare în fazele pre și post-aderare. Acesta este exemplul Măsurii 322 și a programului SAPARD, experiența anterioară în acest tip de fond fiind importantă și în analiza cererii de fonduri structurale. La nivel global însă, al capacității de absorbție a statului membru, volumul finanțărilor și complexitatea reglementărilor fondurilor post-aderare depășesc cu mult fondurile pre-aderare disponibile. Modelul „ignorează” de asemenea influențele mediului. La nivelul ofertei, acesta poate fi reprezentat de reglementările europene sau de efectele crizei financiare. Regulamentele europene includ atât prevederile referitoare la domeniul programării fondurilor structurale, cât și documentele integratoare de politici, cum este Strategia Europa 2020. De asemenea, efectele crizei financiare pot influența atât capacitatea macroeconomică de absorbție cât și politica de salarizare a resurselor umane din sistemul gestionării fondurilor structurale.

⁴³ Concluzie similară și în evaluările ex-ante pentru Bulgaria și România, dar și pentru statele care au aderat la UE în 2004 (Papadopoulos, apud Horvat, Maier, 2004: 6).

Schema 1.2 “Formula” explicației performanței fondurilor structurale



Sursa: Boeckhout et al., 2002: 3

Capacitatea de absorbție a fondurilor structurale la nivelul organizațiilor individuale a fost mult mai puțin studiată față de cea la nivel de stat. În contextul acestui studiu definim capacitatea de absorbție ca un anumit tip de eficacitate organizațională, în termeni de abilitate a primăriilor de a absorbi fondurile structurale. Secțiunea următoare explicitează distincția factori organizaționali/de mediu în analiza eficacității organizaționale.

Cap. 2.

Ce funcționează în absorbția fondurilor europene?

2.1. Factori organizaționali ai capacității de absorbție

O ipoteză implicită a modelelor care explică eficacitatea organizațională este distincția dintre factorii organizaționali și cei de mediu (Moynihan, Pandey, 2004: 423). Ambele categorii de factori sunt esențiali, existând și o anumită suprapunere între ei. Produsul interacțiunii cu mediul – autonomia și resursele - ar trebui să ajute managerii să utilizeze variabilele organizaționale (Moynihan, Pandey, 2004: 424).

2.1.1. Capacitate organizațională

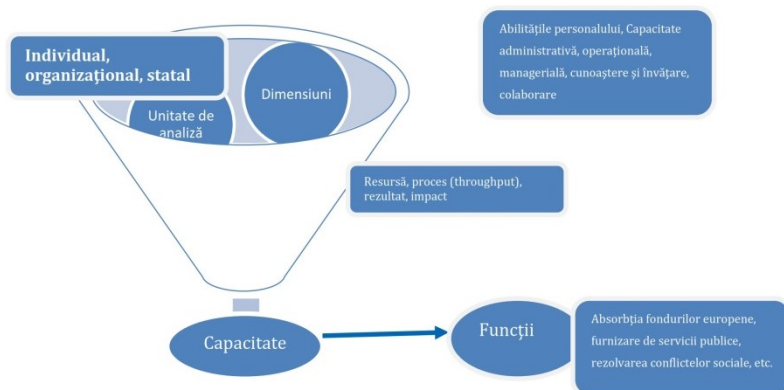
Pentru studiul factorilor organizaționali, vom analiza în primul rând definițiile date termenului de capacitate organizațională. La nivel de organizație, capacitatea reprezintă „abilitatea unei organizații de a implementa o anumită politică sau procedură” (Barman&McIndoe, 2012: 74).⁴⁴

Studiile realizate în special pe organizațiile internaționale identifică trei niveluri ale capacității organizaționale: micro, mezo și macro (Wachira, 2009: 6). Nivelul micro se concentrează pe abilitățile personalului, inclusiv muncă de echipă, construirea și schimbul de informații. Cel mezo are în vedere organizația – structură, roluri și responsabilități, leadership, atitudini, acces la informație, ICT, comunicarea intra-organizațională, etc. Nivelul macro reprezintă factorii externi și de mediu în care acționează

⁴⁴ În studiile din domeniul managementului public, termenul este folosit similar cu cel de capacitate managerială (Hou et al., 2003; O'Toole, Meier, 2010; Andrews, Boyne, 2010).

organizația (voința politică, stakeholderi, politici, rețele și parteneriate, bugete ale instituțiilor în subordinea cărora se situează). Nivelul organizațional reprezintă nivelul pe care se concentrează acest studiu. Sunt luate însă în considerare și nivelele micro (personal specializat) și macro (mediul accesării fondurilor structurale). Următoarele secțiuni detaliază variațiile de definire privind capacitatea ca resursă sau proces și cele care rezultă din dimensiuni și operaționalizări. Criteriile de diferențiere a definițiilor capacităților sunt prezentate în Schema 2.1.

Schema 2.1 Definiții ale capacității organizaționale



Sursa: autor.

2.1.2. Resursă sau proces?

Capacitatea este atât resursă cât și proces, input și throughput sau variabilă intermediară de proces (Christensen, Gazley, 2008: 266). După criteriul etapei ciclului de proiect, capacitatea este resursă, capabilitate sau rezultat/impact (Bryan, 2011: 17). Ca input, capacitatea este un stoc de resurse sau o măsură a potențialului organizațional (Honadle, 1981).

Capacitatea ca resursă este considerată un „indicator critic al capacității”, “cea mai acceptată definiție în literatura sectorului public și non-profit, pentru că atunci când o organizație nu are resursele necesare pentru satisfacerea nevoilor populației, nu este considerată doar având insuficiente resurse, ea nu are nici capacități de bază pentru atingerea obiectivelor organizaționale și de politică” (Bryan, 2011: 11). În aceeași distincție, capacitatea administrativă este diferită de capabilitatea guvernului (Hou, Ingraham, 2003: 300). Capacitatea administrativă se concentrează pe importanța politicilor, procedurilor și a resurselor care pot îmbunătăți performanța. Capabilitatea, folosită mai ales în noul instituționalism economic, analizează „structurile guvernamentale largi, incluzând considerarea regulilor prin care actorii politici își leagă credibil propriile acțiuni de cele ale altora” (Hou, Ingraham, 2003: 300).

Vom utiliza toate cele trei perspective asupra capacității: cea de resurse (capacitate administrativă), de capabilități (capacitate managerială) și de rezultat/impact (eficacitate organizațională).

Tabel 2.1 Capacitatea organizațională ca resursă, capabilitate sau rezultat

Conceptualizări	Definiții cheie și idei
Resurse	• Inputuri în producția sau procesele unei organizații, care rezultă în abilitatea de bază a acelei organizații de a-și realiza sarcinile. • Atragerea resurselor din mediu (umane, financiare, tehnice, cunoaștere) • Resursele pot fi tangibile și intangibile
Capabilități	• Abilitatea organizațiilor de a absorbi și mobiliza resursele în moduri specifice care produc capabilitatea

	organizațională • „Know-how-ul” organizațiilor care transformă resursele în „output” organizațional • În literatura managementului public, similar capacității manageriale
Rezultat/Impact	• Resurse și capacități organizaționale care sunt legate de eficacitatea organizațională • Eficacitatea poate fi atât realizată, cât și potențială • Perspectiva centrată pe rezultat (output); ipoteza este că organizațiile își pot evalua capacitatea pe baza atributelor care au un impact pozitiv asupra performanței organizaționale.

Sursa: Bryan, 2011: 9.

Capacitatea ca proces pune accentul pe dezvoltarea capacității organizaționale. Această perspectivă este dezvoltată, pentru sectorul public, în contextul programelor derulate de agențiile de dezvoltare internaționale, inclusiv pentru zona centrală și est europeană (Koning et al., 2006).⁴⁵ Spre deosebire de abordările anterioare, prezentate în Tabelul 2.2, termenul de dezvoltare al capacității, apărut în anii '80-'90, reunește perspective diferite, accentuând rolul cooperării, al proprietății și al procesului și a devenit “metoda” de a promova dezvoltarea (Lusthaus, 1999 apud Koning et al. (2006: 6)). Totuși, cele două conceptualizări ale termenului, de resursă sau proces, se diferențiază substanțial: „a ști ce este capacitatea locală este un lucru complet diferit de a ști cum să o dezvoltăm” (Cigler, 1998: 329).

⁴⁵ În acest sens, definiția lui Honadle (1981) este una dintre cele mai des utilizate.

Tabel 2.2 Termenul de dezvoltare al capacității și
predecesorii săi

Termen	Perioada	Semnificație asociată
Creare de instituții (Institution building)	1950-60	Obiectivul era de a crea în țările în curs de dezvoltare un inventar de bază a instituțiilor din sectorul public necesare pentru a dezvolta un program de investiții publice Focusul era pe design-ul și funcționarea organizațiilor individuale, nu a mediului mai larg sau a sectorului Modele 'importate' din alte țări au fost utilizate
Sprijinirea/ dezvoltarea instituțiilor	1960-70	Schimbarea de la crearea de instituții la sprijinirea instituțiilor Focusul se menține pe instituții individuale și nu pe o perspectivă mai largă Instrumentele erau folosite pentru îmbunătățirea performanței
Managementul dezvoltării/ administrarea	1970	Obiectivul era de a adresa nevoile unui anumit public sau un grup țintă neglijat anterior Focusul era pe livrarea/furnizarea anumitor programe publice și a capacității guvernului de a ajunge la anumite grupuri țintă
Dezvoltarea resurselor umane	1970-1980	Dezvoltarea este despre oameni Este accentuată importanța educației, sănătății, populației Începutul dezvoltării centrate pe oameni
Noul instituționalism	1980-1990	Focusul este la nivelul sectorului (guvern, ONG companii private) inclusiv rețele și mediul extern Atenție acordată influențării comportamentului economic la nivel național Apariția problemei sustenabilității și schimbarea direcției centrată pe proiecte Apărută în anii '70 ca domeniu al instituționalismului economic
Dezvoltarea capacității	Sfârșitul anilor '80- începutul anilor '90	Apărută în anii '90 ca o agregare a multor altor abordări a dezvoltării Re-evaluarea noțiunii de cooperare tehnică Accentuează importanța ownership-ului și a procesului A devenit "calea" de a realiza dezvoltarea

Sursa: Lusthaus et al., 1999 apud Koning et al., 2006: 6.

În aceeași linie, din perspectivă de obiectiv de politică publică, dezvoltarea capacității a devenit unul dintre principalele obiective ale fondurilor structurale. Fondul Social European (FSE) finanțează proiecte în sprijinul dezvoltării capacității instituționale și administrative. Acest obiectiv devine unul general al FSE în perioada 2007-2013 (European

Commission, 2007)⁴⁶, în strânsă legătură cu Strategia Lisabona revizuită. Pentru România, acest obiectiv este inclus în Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA), dar intervenții similare sunt propuse spre finanțare din FSE în alte 16 țări membre EU (Jorgensen, 2009).

2.1.3. Concepte, definiții, tipuri

Conceptul de capacitate se dezvoltă la intersecția disciplinară dintre managementul public (structură și comportamentul agențiilor publice), economie politică (putere politică) și teoria sistemelor (tema emergenței sau a dezvoltării) (Baser, Morgan, 2008: 10).

Ideea unei variabile care explică atingerea anumitor obiective organizaționale este comună conceptualizărilor capacității. Termenul generic de capacitate este folosit sinonim cu cel de capabilitate (Addison, 2009: 1). Capacitatea unei organizații este definită ca „abilitatea de a realiza sarcinile” (Yu-Lee, 2002: 1) sau ca „abilitatea unei organizații de a face ceea ce își dorește să facă” (Gargan, 1981: 652). Aceasta este o abordare inductivă a capacității (Wise, Christensen, 2005). Astfel de definiții includ și sensurile asociate celorlalte tipuri, fiind uneori similare celor de capacitate organizațională – „abilitatea internă a organizațiilor de a realiza o anumită sarcină” (Barman, MacIndoe, 2012: 72).

Contextul, dimensiunile, unitatea sau nivelul de analiză joacă un rol important în diferențierea sensurilor capacității

⁴⁶ În perioadele anterioare, au fost sprijinite obiectivele de întărire a capacității administrative și instituționale a serviciilor de ocupare și de educație sau au fost sprijinite obiective specifice fiecărui stat membru (European Commission, 2007, disponibil la: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_institutional_en.pdf). Perioada 2007-2013 aduce în prim plan dezvoltarea capacității administrative în toate regulamentele FSE.

(Gargan, 1981; Bowman, Kearney, 1988; Clingermyer, Wood, 1995; Hall, 2008). În cazul administrației publice, nivelele de analiză coincid cu cele ale teoriei organizaționale. Ele sunt interdependente și includ o perspectivă asupra capacității la nivel individual (competențe profesionale), organizațional (implementare de politici și procese administrative) și statal sau sistemic (proces de guvernare/guvernare) (United Nations Economic and Social Council, 2008: 1-2). Recent au fost dezvoltate studii care analizează capacitatea la nivelul organizațiilor internaționale, cum ar fi Uniunea Europeană sau Fondul Monetar Internațional (Schilde, 2011). La nivel de organizație, diferențierile continuă între organizațiile publice, private sau non-profit, iar între organizațiile publice, între administrația publică centrală și locală. Există însă și aspecte comune, studiile actuale analizând definițiile capacității pentru organizațiile sectorului public alături de cele din sectorul non-profit (Bryan, 2011; Christensen, Gazley, 2008). Ne vom axa pe analiza capacității administrative la nivelul organizațiilor din cadrul administrației publice locale rurale din România. Definirea și analiza ei depind însă de definirea capacității administrative statale/guvernamentale și de context, de analiza mediului de gestionare a fondurilor structurale la nivel național/local.

Termenul de capacitate este multidimensional. Într-o sinteză a literaturii pe tema capacității organizaționale, Bryan (2011) identifică patru dimensiuni: infrastructură, management, cunoaștere și învățare și colaborare (Tabel 2.3). Pe baza lor sunt identificate mai multe tipuri de capacități, componente ale principalelor dimensiuni. Astfel, capacitatea administrativă și cea operațională sunt parte a infrastructurii și includ sistemele de management financiar, al informației și al proprietății. Dimensiunea de management este parțial similară celei de autonomie decizională în sensul în care leadership-ul are rolul

esențial în mobilizarea resurselor. Alături de cunoaștere și învățare,⁴⁷ cooperarea/colaborarea ar putea fi considerați factorii exogeni ai acestui model.

Tabel 2.3 Dimensiuni ale capacității organizaționale

Dimensiune	Definiție	Componente
Infrastructură	Capacitatea operațională și administrativă	Sisteme de management de bază:
		• Sisteme de resurse umane, inclusiv recrutarea
		• Sisteme de management al informației, inclusiv capabilități de utilizare a calculatorului, software și date
		• Sisteme de management financiar, inclusiv proces bugetar și raportare
		• Sisteme de management al proprietății, inclusiv întreținerea clădirilor și facilităților
Management	Abilitatea de a administra în mod eficient capacitatea de infrastructură și resurse organizaționale disponibile pentru atingerea scopurilor organizaționale	• Management focusat pe leadership care oferă o viziune și acționează ca un integrator al sistemelor de management
		• Managerii ca actori strategici care identifică și implementează capabilități dinamice rezultând în performanță organizațională îmbunătățită
Cunoaștere și învățare	Abilitatea organizațiilor „de a face lucrurile diferit” și de a incorpora politicile și practicile noi în procesele organizaționale existente	• Capacitatea adaptativă – abilitatea organizațiilor de a învăța și răspunde la medii în schimbare prin angajamentul managerial către învățare, perspectivă sistemică, deschidere către experiment și gradul de absorbire și integrare al cunoașterii
		• Capacitatea de absorbție – rutine și procese organizaționale prin care organizațiile dezvoltă, asimilează și aplică noua cunoaștere. Principalele procese includ achiziția, asimilarea și codificarea cunoașterii
		• Practica cunoașterii organizaționale – capabilitatea este pusă în practică zilnic. Variabile cheie includ experiența zilnică și relațiile din trecut.
Colaborare	Abilitatea organizațiilor de a promova colaborarea eficientă care sprijină eforturile și contribuie la performanță organizațională	• Acces la resurse financiare crescute
		• Acces la resurse non-financiare suplimentare
		• Obținerea unor câștiguri reputaționale prin creșterea credibilității și legitimității organizaționale

Sursa: Bryan, 2011: 15-16

⁴⁷ Sensul capacității de absorbție dezvoltat inițial în studiile organizaționale.

2.1.4. Dimensiuni și operaționalizări

Sunt două modele principale de măsurare a capacității - de tip formativ sau de tip reflexiv (Addison, 2009: 11). În cel formativ, principala ipoteză este că există anumite caracteristici care preced și, împreună, au un efect asupra capacității. Este metoda de construire a diversilor indici de dezvoltare, cum este indicele de dezvoltare umană (ibid.). În cel reflexiv, ideea este că variabila latentă (capacitatea) precede și are anumite efecte directe asupra unor variabile manifeste, cum sunt de exemplu măsurări ale performanței. Este cazul scalelor construite pentru anumiți indicatori ai guvernării, inclusiv pentru cei dezvoltați de Banca Mondială ca măsură a performanței sectorului public – Worldwide Governance Indicators (WGI). Totuși, în ambele modele, formativ sau reflexiv, problemele de validitate trebuie examinate atent (Addison, 2009: 16).

Măsurări care să permită comparații internaționale ale capacității statului sunt relativ puține și cu probleme de validitate (Van de Walle, 2006). Un astfel de exercițiu este și WGI, care agregă 6 dimensiuni ale guvernării, grupate în trei teme principale (Kaufmann, 2010): i) procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite, cu dimensiunile de voce și responsabilizare (accountability), stabilitatea politică și absența violenței/terrorismului și ii) capacitatea guvernului de a formula și a implementa eficient politici, măsurată prin eficiența guvernării și calitatea reglementării și iii) respectul cetățenilor și al statului pentru instituțiile care guvernează interacțiunile sociale și economice, observat prin respectarea legii și controlul corupției. Indicii acoperă 200 de țări și se bazează pe 31 de surse date (setul de date WGI pentru anul 2010). În ciuda definițiilor largi și a măsurărilor subiective (evaluări de experți), WGI rămâne printre cel mai folosit set de date pentru analize ale sectorului public. Datele WGI pentru România sunt utile pentru a

caracteriza mediul instituțional al reformei în administrația publică din România, în perioadele pre și post-aderare.

Un alt model de măsurare a capacității statului are la bază ideea de stat ca furnizor de bunuri publice. Analiza este longitudinală și acoperă 26 de țări post-comuniste, în perioada 1989-2006. Indicele capacității agregă următorii indicatori: capacitatea de taxare, progresul în reforma infrastructurii, nivele ale corupției, calitatea protecției drepturilor de proprietate și „contracte-intensiv monetare” (contract intensive money) (Fortin, 2006: 655). Analiza arată că nivelele de capacitate variază inter-statal, dar rămân relativ stabile între 1989-1991 și 2006. În acest model, capacitatea statului este atât variabilă independentă cât și dependentă. Nivelul inițial al capacității este cel mai puternic factor explicativ al nivelelor ulterioare de capacitate. Reținem această idee în studiul nostru prin analiza rolului jucat de capacitatea de absorbție în perioada 2007-2009 pentru nivelul capacității în perioada 2009-2012.

Problema conflictelor civile introduce alte dimensiuni pentru capacitatea statului. Acestea includ capacitatea militară, birocratică sau administrativă, alături de coerența și calitatea instituțională și politică (Hendrix, 2010).⁴⁸ Capacitatea

⁴⁸ Componenta „obiectivă” din definirea capacității statului are ca etalon modelul weberian, în timp ce un al doilea element al aceluiași concept măsoară puterea statului față de societate și piețe (Hameiri, 2007). Influența politică și relațiile de putere devin esențiale în studiile care analizează capacitatea statului în relație cu conflictul. În teoriile neo-weberiene, capacitatea statului este „tehnică”, asociată în primul rând cu performanța instituțională și, în consecință, depolitizată (Hameiri, 2007: 39). Nu sunt explicate, conform aceluiași autor (nici de teoriile neo-liberale, nici de cele neo-weberiene), relațiile dintre capacitate, conflict social și modele de dezvoltare capitalistă. Conflictul apare, conform acestor teorii, ca rezultat al unor capacități slabe ale statului. Modelul soluție, derivat din teoria conflictelor sociale, propune o analiză la nivel de sistem care să examineze conflictele sociale și politice și relația dintre clivajele sociale și stat/ instituții de stat (Hameiri, 2007: 144).

administrativă este măsurată în conformitate cu definiția weberiană a statului ca „monopol al folosirii legitime a forței, dar și ca investiție a acestui monopol într-o structură rațional-legală de autoritate organizată în mod birocratic” (apud Hendrix, 2010). Ca operaționalizări ale calității birocrăției, sunt folosite evaluările experților, reunite în indicii privind International Country Risk Guide (Hendrix, 2010; Bäck, Hadenius, 2008).⁴⁹ Valori mari se înregistrează pentru țările care pot guverna fără schimbări drastice în politici sau întreruperi în serviciile guvernamentale. În aceste țări, birocrăția „weberiană” este „autonomă în fața presiunilor politice și are un mecanism consacrat de recrutare și formare profesională” (Political Risk Services Group, www.prsgroup.com/ICRG_methodology.aspx). Capacitatea administrativă (la nivel de stat) ia forma unei linii curbilini (în formă de J) în relație cu democrația⁵⁰ (Bäck, Hadenius, 2008).

Capacitatea în sensul birocrăției weberiene (Weber, 1978) este considerată predictor al creșterii economice. Sunt luate în considerare recrutarea bazată pe merit și o carieră de lungă durată, încorporate într-un sistem specific de organizare și luare a deciziei. Nivelele de creștere economică la nivel de stat (35 de țări) sunt comparate pe parcursul a 20 de ani. Pentru măsurare este folosită „scala weberiană”, compusă din 10 itemi (Evans, Rauch, 1999). Scala agregă răspunsurile experților la

⁴⁹ Alături de calitatea birocrăției, indicii cuprind măsurători ai stabilității guvernamentale, condiții socio-economice, profilul investițiilor, conflictul intern și extern, corupție, forța militară (military) în politică, tensiuni religioase, lege și ordine, tensiuni etnice și responsabilizarea democratică (democratic accountability) – sursa: Political Risk Services Group, http://www.prsgroup.com/ICRG_methodology.aspx (data accesării: 7 octombrie 2012).

⁵⁰ Efectul este negativ la scoruri mici pentru democrație, nu există la valori mediane și puternic pozitiv la nivele înalte ale democrației (Bäck, Hadenius, 2008).

întrebări privind rolul agențiilor în formularea politicilor economice,⁵¹ selecția, salarizarea, promovarea și durata carierei funcționarilor publici (Evans, Rauch, 1999: 762). Aceste caracteristici contribuie la dezvoltarea economică, „chiar și în condiții de control al nivelului inițial al PIB-ului per capita și al capitalului uman” (Evans, Rauch, 1999: 748).

Birocrația weberiană este variabilă explicativă și pentru capacitatea adaptativă. Ea este relaționată cu adoptarea măsurării impactului, ca o practică nouă, spre deosebire de acțiunile rutiniere pe care le realizează organizația. Este măsurată prin personalul cu o cunoaștere specializată și prin „prezența regulilor scrise care guvernează acțiunea” (Barman, MacIndoe, 2012: 72). Această capacitate internă explică și răspunsul la presiunile de conformare din partea câmpurilor organizaționale, mediate de influențele mediului (ibid.), în legătură cu procesele de izomorfism coercitiv în termenii lui DiMaggio și Powell.

Alte dimensiuni ale capacității statului sunt capacitățile administrative, instituționale, tehnice și politice. Capacitatea administrativă pune accentul pe „abilitatea statului de a realiza funcții administrative de bază pentru dezvoltarea economică și bunăstarea socială” (Grindle, apud Kjær, Hansen, 2002: 18). Capacitățile tehnice și politice sunt privite din perspectiva autonomiei.⁵² Autonomia guvernamentală reprezintă capacitatea de a acționa și autonomia decizională (Börzel, 2008: 15). Autonomia guvernamentală este, în acest sens, apropiată conceptului de autoritate de implementare definită ca

⁵¹ Datele culese în acest studiu nu se referă la întreg personalul din administrația publică, ci numai la cel care lucrează în agenții economice cheie, ceea ce implică concluzia autorilor că structurile birocratice în puncte cheie sunt suficiente pentru a crește capacitatea (Evans, Rauch, 1999).

⁵² În același timp, modelul încorporează o dihotomie clasică, cea dintre structură și agency (Kjær, Hansen, 2002: 19).

„abilitatea de a pune în aplicare decizii și reguli, în sectorul public și în societate” (Polidano, 2000: 810). Conceptualizarea lui Polidano suprapune dimensiunile capacității statului etapelor de proiect: capacitatea de politici (structurarea procesului de luare a deciziei, coordonarea și analiza care să producă feedback pentru întregul proces), capacitatea de implementare și eficiența operațională (abilitatea de a furniza servicii în mod eficient și la un anumit nivel de calitate). Acest model nu este universal valabil, mai ales că orice operaționalizare a capacității are o anumită componentă subiectivă (Polidano, 2000). Ca și în alte studii, este reiterată nevoia de a defini capacitatea în legătură cu scopul analizei.

Cele două perspective asupra capacității (ca resursă și ca autonomie) sunt complementare. Pentru „performanță”, în sensul de respectare a regulilor europene, este nevoie atât de resurse cât și de autonomie. Pot exista cazuri de state cu suficiente resurse, dar care au dificultăți în a le mobiliza și coordona între diverse instituții și niveluri de autorități (Börzel et al., 2008). În termeni operaționali, autonomia este asimilată jucătorilor opozanți instituționali sau partizani (institutional and partisan veto-players), iar capacitatea guvernului - resurselor financiare și umane.

O altă distincție în măsurarea capacității este între caracteristicile interne și cele externe. Dimensiunile interne sunt resursele umane și financiare (Bowman, Kearney, apud Hall, 2008) și sunt parte⁵³ a explicațiilor performanței prin teorii endogene. Teoriile ecologice au în vedere mediul instituțional, cum ar fi disponibilitatea resurselor externe și cererile din partea alegătorilor (Putnam et al., 1993: 55). Uneori, definițiile capacității includ ambele caracteristici. Rowe, Jacobs și Grant (1999) văd capacitatea ca o combinație de factori de grup

⁵³ Alături de procese instituționale (Putnam et al., 1993: 55).

puternic central, resurse umane specializate, utilizarea datelor și a evaluării în procesele de planificare. Walker și Weinheimer (1998) văd capacitatea în termeni de planificare eficientă și leadership, resurse, competențe specializate și rețele externe (apud Hall, 2008a). O altă operaționalizare a capacității agențiilor de a-i deservi pe cei săraci diferențiază între caracteristici, activități și resurse interne sau externe (White et al., 2005: 13). Astfel, instrumentul de cercetare include caracteristici interne (tipul organizației, număr angajați, buget, etc.), activități interne (primirea clientului și evaluarea nevoilor, formare profesională, etc.), resurse externe (colaborare cu alte agenții, etc.), asistență tehnică primită de organizație, activitățile programului (tipul și frecvența serviciilor, etc.) (ibid.). Dimensiunile capacității administrative luate în considerare de acest studiu se focalizează pe caracteristici și procese interne, dar includ și unii factori externi (capacitatea de colaborare, parteneriat cu alte instituții).

Problemele nu sunt numai de identificare a factorilor interni sau externi ai capacității, ci și de stabilire a relațiilor dintre aceștia (Chaskin 2001 apud White et al, 2005). La nivel de stat, o trecere în revistă a diferitelor conceptualizări ale capacității arată că nu există o diferențiere clară a importanței acordate diferitelor elemente (Kjær et al., 2002: 21). Există totuși un acord între definiții – sunt pe de o parte anumite capacități centrale și pe de altă parte mecanisme și factori care dezvoltă capacitatea (ibid.). Toate acestea se află într-o relație dinamică, iar scopul analizei este de a explica „prezența unor capacități specifice în termenii dezvoltării lor relaționale de-a lungul timpului” (ibid.).⁵⁴ În unele modele ale capacității, există

⁵⁴ Din perspectiva acestei surse, capacitățile centrale se concentrează pe managementul financiar (crearea veniturilor fiscale, control puternic al Trezoreriei asupra finanțelor publice), organizarea birocratică, sistem administrativ diferențiat și specializat, precum și pe autonomia națională

relații ierarhice între dimensiunile acesteia. Pentru organizațiile non-profit, “piramida” cuprinde trei nivele cu șapte elemente. Pe nivelul cel mai înalt se situează aspirațiile, strategia și competențele organizaționale, iar cel de bază include componentele de sisteme și infrastructură, resurse umane și structură organizațională (McKinsey, 2001: 33-34). Cultura este liantul tuturor elementelor. Studiul arată că cele mai importante beneficii în termeni de impact social au fost realizate când organizațiile și-au dezvoltat capacitatea ținând cont de structura și relațiile din cadrul piramidei, și nu s-au concentrat doar pe dezvoltarea resurselor umane sau a structurii organizaționale (ibid.).

2.1.5. Capacitatea administrativă

2.1.5.1. Capacitatea administrativă ca un tip de capacitate organizațională

Ca etapă a ciclului de proiect, capacitatea organizațională este fie resursă, capabilitate sau rezultat/impact (Bryan, 2011: 17). Perspectiva capacității ca resursă este pe de o parte, abordarea capacității administrative și pe de altă parte, în termeni de atragere de resurse financiare, cea a capacității de absorbție. Această din ultimă definiție include, în opinia noastră și o conceptualizare în termeni de rezultat. Următoarea secțiune prezintă aceste definiții.

2.1.5.2. Definiții ale capacității administrative

Definițiile termenului de capacitate administrativă au în comun ideea de „abilitați pe care le are sau ar trebui să le aibă birocrăția publică” (Addison, 2009: 1). Cu toate că este folosit în mai multe științe sociale, conceptul nu se află în prezent în

(sistem militar) (Kjær et al., 2002: 22).

centrul nici unei discipline (ibid.). Într-o analiză extensivă a folosirii termenului în literatura științelor politice, Addison (2009) remarcă următoarele teme în legătură cu dezvoltarea conceptului: 1) formarea și dezvoltarea capacității statului, inclusiv a capacității de a implementa *acquis communautaire* (literatura integrării europene); 2) factor în implementarea politicilor (europene); 3) antecedent al performanței, ca „un element uman în procesul de implementare de politici” (Addison, 2009:6) - literatura managementului performanței; 4) abilitate de a guverna și 5) „contur” al politicilor publice, ca element explicativ al schimbărilor de politici. Această lucrare se axează pe studiul relației capacitate – performanță de accesare a fondurilor structurale. Legătura din ce în ce mai mult studiată dintre capacitate și performanță ar putea aduce termenul cât mai aproape de „centrul” științelor sociale, mai ales în domeniul managementului public și administrației publice (Addison, 2009). În studiul acestei relații, mai utilizăm și termenii de capacitate a statului ca abilitate de a guverna dar și de a implementa *acquis-ul* comunitar.

Literatura integrării europene dezvoltă conceptual și metodologic termenul de capacitate administrativă în evaluările ex-ante ale capacității de absorbție a fondurilor structurale. Primele definiții din seria acestor studii au fost elaborate în cadrul unui studiu realizat pentru DG Regio/DG Enlargement, de analiză a capacității țărilor candidate de a utiliza eficient fondurile structurale (Boeckhout et al., 2002). Capacitatea administrativă, alături de capacitatea macro-economică și cea financiară de absorbție reprezintă componente ale capacității de absorbție la nivel statal. Ea reprezintă o întreagă serie de abilități și aptitudini, centrate pe respectarea regulilor europene, dar și pe capacitatea de “planificare/ programare, într-un interval optim de timp, de decizie/ selecție asupra programelor și proiectelor, de coordonare între partenerii principali, de a

realiza întreaga muncă administrativă și de raportare cerută de Comisie și de a finanța și superviza în mod adecvat implementarea, evitând cât mai mult fraudă” (Boeckhout et al., 2002: 2).

2.1.5.3. Dimensiuni și operaționalizări

Dacă în secțiunile anterioare am sistematizat definițiile capacității în funcție de nivelul analizei, la nivel de dimensiuni și operaționalizări ale capacității „transferul” este mai pronunțat. Prin urmare, vom preciza și în această secțiune cât mai clar obiectul analizei – nivel, resursă sau proces și funcție.

Un prim sens al capacității administrației publice locale este cel de furnizare a serviciilor publice. Cadrul de analiză elaborat de Grindle (1991) este folosit în sensul „administrării eficiente a infrastructurii locale și furnizării bunurilor publice la nivel local” (Wallis, Dollery, 2002: 6-7). Dimensiunile rămân aceleași – capacitate instituțională, tehnică, administrativă și politică. În acest model, capacitatea instituțională care se concentrează pe regulile jocului în modelul lui Grindle, rezultă la nivel local din relația autorităților locale cu cele centrale, în condițiile în care există „un anumit grad de încredere reciprocă” (ibid.). Transferul competențelor de la nivel central la local se realizează numai dacă există încrederea că oficialii de la nivel local vor respecta aceleași reguli ca și cei la nivel central. Autoritățile locale vor avea încredere în procesul de descentralizare numai dacă se bazează pe o înțelegere clară a responsabilităților transferate (ibid.).

Capacitatea administrativă la nivel local măsoară în legislația românească încrederea autorităților „în respectarea regulilor descentralizării”. Următoarele criterii sunt luate în considerare:⁵⁵ capacitatea autorităților administrației publice

⁵⁵ Conform Normelor metodologice de aplicare a Legii cadru a

locale de management financiar, de planificare strategică, de management al resurselor umane, de management al proiectelor, alături de concordanța actelor adoptate și emise de către autoritățile administrației publice locale cu reglementările în vigoare. Capacitatea de planificare strategică ar corespunde unei capacități de politici în viziunea lui Polidano (2000), adică „abilitatea autorităților administrației publice locale de a elabora și adopta strategii privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unităților administrativ-teritoriale, conform prevederilor art. 36 alin. (4) lit. e) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată” (Art. 17 din Hotărârea 139/2008). Problema este că această evaluare are un grad scăzut de validitate, în condițiile în care nu sunt precizări legate de perioada planificării, concordanța cu strategiile județene/regionale, existența unui plan de acțiune și a unor indicatori de performanță, etc. Dificultăți similare se înregistrează și în evaluarea capacității de management a resurselor umane.

Indicatorul folosit pentru măsurarea capacității de management a resurselor umane se referă la performanțele profesionale ale personalului din aparatul de specialitate al primarului, calculat după următoarea formulă:

Numărul personalului evaluat cu calificative "bine" și "foarte bine"

X	100
Numărul total al personalului evaluat	

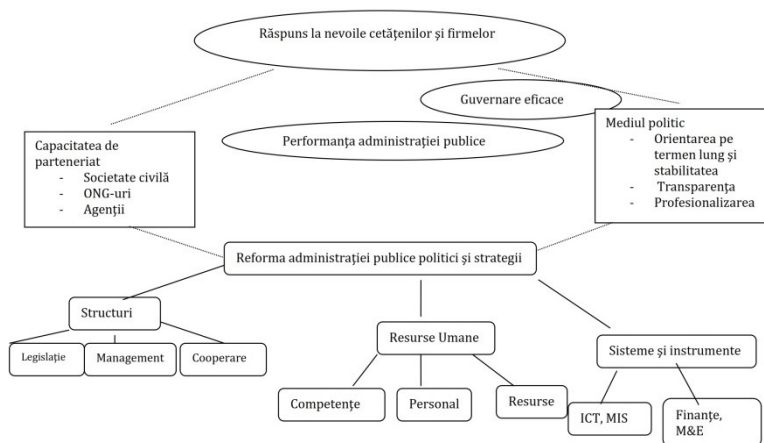
O evaluare realizată de UCRAP (Unitatea Centrală pentru Reforma în Administrația Publică) arată că pentru acest

descentralizării nr.195/2006, aprobate prin Hotărârea nr.139/2008.

indicator: „datele arată faptul că toate uat-urile înregistrează rezultate mai mari de 50% (79% din uat-uri au obținut un rezultat de 100%).?!”,⁵⁶ măsură a formalismului evaluărilor realizate.

În această operaționalizare, capacitatea financiară și cea de management sunt parte a evaluării capacității administrative. Legalitatea actelor emise, care poate fi considerată o variabilă de tip rezultat, este în strânsă legătură cu cea de planificare strategică. Relevanța ei pentru evaluarea potențialului de a gestiona eficient competențele transferate este problematic.

Schema 2.2 Cadrul de analiză al dezvoltării capacității administrative



Sursa: Vet et al, 2011: 49

⁵⁶ Sursa: interpretare rezultate chestionar capacitate administrativă, disponibil la <http://modernizare.mai.gov.ro/documente/Interpretare%20rezultate.pdf>

Un al doilea sens al capacității administrative este cel dezvoltat în legătura cu tema fondurilor europene. Modelul de măsurare, multidimensional și ierarhic, a fost elaborat pentru țările candidate, pentru analiza obiectivelor de dezvoltare din Fondul Social European. Sunt utilizați următorii termeni cheie: structură, resurse umane, sisteme și instrumente. Structura precede resursele umane și acestea preced ca importanță sistemele și instrumentele (Vet et al., 2011: 49). Structura se referă la stabilirea clară a sarcinilor și responsabilităților instituțiilor naționale implicate în managementul fondurilor structurale, în toate fazele ciclului de proiect (Boeckhout et al., 2002).⁵⁷ Resursele umane la „abilitatea de a detalia sarcini clare cu privire la fișa postului, numărul și calificarea personalului și îndeplinirea nevoilor de recrutare” (Boeckhout et al., 2002: 4). Sistemele și instrumentele reprezintă disponibilitatea instrumentelor, metodelor, manualelor, procedurilor, formularelor care permit instituțiilor implicate în managementul fondurilor structurale să transforme „cunoașterea implicită” individuală în „cunoaștere explicită” care poate fi apoi transferată între organizații (Boeckhout et al., 2002: 4) (vezi Schema 2.2).

Un model similar este cel dezvoltat de Verheijen⁵⁸ pentru evaluarea stadiului dezvoltării noilor state membre. Sunt identificate posibile obstacole în absorbția fondurilor structurale, dar și în realizarea obiectivelor de dezvoltare economică și socială care nu sunt incluse în documentele

⁵⁷ Structura include elemente de legislație, management și cooperare resursele umane – competențe, personal și resurse, iar sistemele și instrumentele se referă la utilizarea TIC, a sistemelor de management al informației, inclusiv privind finanțele publice și a sistemelor de monitorizare și evaluare (Boeckhout et al., 2002).

⁵⁸ Țările analizate de acest studiu sunt: Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Slovenia, Ungaria.

programatice ale fondurilor structurale (Verheijen, 2006: iv). Dimensiunile sunt cele de politici, resurse umane și e-government. Evaluarea este realizată de experți, utilizând scale standard, pe baza unor rapoarte individuale de țară. Metoda permite comparații inter-statale dar include totuși un grad înalt de subiectivitate, dat de nivelul înalt de agregare a informațiilor și de problema fidelității rezultatelor obținute. Este în același timp modelul de analiză utilizat pentru identificarea obstacolelor administrative pentru fondurile din Politica Agricolă Comună în Bulgaria și România (Wegener et al., 2011).

Tabel 2.4 Dimensiuni și scale de măsurare ale capacității administrative

Capacitatea administrativă	Dimensiuni	Măsurare ⁵⁹
Politică publică (Policy)	Managementul performanței	Scala CAF (0-5)
	Planificare strategică	Scala CAF (0-5)
	EI ⁶⁰ Coordonarea Politicilor	Scala Metcalf
Resurse Umane	Legislație	Evaluări SIGMA (1-7)
	Management orizontal	Evaluări SIGMA (1-7)
	Relații politico-administrative	Evaluări SIGMA (1-7)
	Sporuri/beneficii	Evaluări SIGMA (1-7)
E-government	Capabilități e-government	Stadii 1-4

Sursa: Verheijen, 2006: vii

Aderarea țărilor post-comuniste dezvoltă tema capacității administrative.⁶¹ Dintre criteriile de aderare,

⁵⁹ Scalele CAF (Common Assessment Framework), Metcalf, SIGMA și capabilitățile e-government.

⁶⁰ EI – Integrarea Europeană.

⁶¹ În acest caz, dezbateră asupra capacității administrative (la nivel de stat)

„criteriul birocrăției” (criterii Copenhaga) reprezintă unul dintre cele mai dificile de măsurat și evaluat. În ciuda eforturilor de operaționalizare, în special ale unității SIGMA din OECD, „capacitatea administrativă rămâne un concept evaziv” (Dimitrova, 2002: 178), în mare parte datorită lipsei un model coerent la nivel european. Pentru perioada de început a procesului de aderare, este probabil emblematică afirmația unui oficial al Comisiei Europene care a declarat că: „nu am găsit niciodată o modalitate în care să evaluăm capacitatea administrativă pentru actualele state membre. Doar în cazul țărilor candidate din Europa Centrală și de Est care ne bat la ușă am ridicat această barieră a capacității administrative” (în Dimitrova, 2002: 178). După cum anticipa studiul din 2002, îndeplinirea acestui criteriu a fost în primul rând o condiționalitate pentru aderare, nefiind însoțită de un consens politic larg asupra reformei administrației. Un alt motiv pentru eșecul creării unor instituții stabile⁶² și durabile este lipsa posibilității de veto a țărilor candidate (spre deosebire de statele membre) și faptul că nu au fost incluse preferințele locale în proces (Dimitrova, 2002: 186). Odată cu perioada de programare 2007-2013 revine în prim plan problema capacității administrative ca obiectiv de dezvoltare în statele membre, în special în fostele candidate din Europa Centrală și de Est. „Predicțiile” studiului din 2002 s-au „împlinit” ulterior, căci unele dintre reformele realizate pe parcursului aderării au fost ulterior complet schimbate (Marin, 2011; Meyer-Sahling, 2006).

Problemele de capacitate administrativă nu se referă doar la țările post-comuniste. La nivelul Italiei, Milio (2007)

apare în legătură cu utilizarea instrumentelor financiare pre-aderare (Martens apud Tatar, 2010).

⁶² Articolul definește instituții stabile ca „reguli și norme care, pe de o parte realizează în mod eficient funcțiile pentru care au fost create și, pe de altă parte, nu sunt contestate sau ignorate de actori” (Dimitrova, 2002: 171-172).

definește capacitatea administrativă cu următoarele patru dimensiuni: i) management – prin claritatea definirii rolurilor, coordonarea și cooperarea inter-departamentală; ii) programarea – design-ul programului, aprobarea programului; iii) monitorizarea – sisteme de indicatori și proceduri de monitorizare care răspund standardelor agreate naționale/europene; garantarea disponibilității datelor financiare, fizice și procedurale; iv) evaluarea – producerea rapoartelor de evaluare; integrarea în sistem a metodei și culturii evaluării. Fiecare indicator este evaluat pe o scală de la 0-absent, 1-stadiu inițial, 2- dezvoltat, 3-consolidat. Acest model este similar celui dezvoltat pentru evaluarea ex-ante a capacității de management a fondurilor structurale – Matricea de Administrare a Fondurilor Structurale. Analiza este utilă în special la nivelul ofertei, pentru organizațiile responsabile de managementul programelor operaționale – autorități de management și organisme intermediare.

La nivelul cererii, capacitatea administrativă este mai puțin investigată. Studiile pe Estonia și Cehia arată diferențe mari de capacitate administrativă și financiară (ca abilitate de a co-finanța proiectele) între municipalitățile mari și mici (Šumpiková et. al, 2004; Tatar, 2010; Lorvi, 2012). Capacitatea administrativă este definită în acest caz ca abilitatea de a participa în procesul de programare a fondurilor structurale, de pregătire a aplicațiilor, co-finanțare, implementare, monitorizare și evaluare (Lorvi, 2012: 4-5).⁶³ O distincție importantă este introdusă în funcție de faza proiectului - există anumite necesități de capacități administrative în faza de programare și altele în faza de implementare sau control financiar (Šumpiková et. al, 2004: 2).

⁶³ Definițiile capacității administrative din Šumpikova, 2004 și Tatar, 2010 sunt asemănătoare celor anterior prezentate din Boeckout, 2002.

Tabel 2.5 Dimensiuni cheie ale capacității administrative⁶⁴

Administrație publică lipsită de eficiență și de eficacitate	Structuri slabe	Lipsa de actualizare a cadrelor legislative și instituționale	Un proces incomplet și lipsit de coordonare de descentralizare
			Cadre conflictuale și complexe
			Lipsa integrării orizontale
			Suprapunere și lipsă de claritate în alocarea competențelor
		Legături slabe între elaborarea politicilor și implementare	Feedback slab din teren
			Lipsa de experiență practică a autorilor de politici publice
		Parteneriat și consultare limitate	Nivel scăzut de rotație a cadrelor
			Angajament limitat al serviciului public
			Tradiție limitată
	Probleme de resurse umane	Decalaje de competențe la toate nivelele	Decalaje de competențe manageriale
			Decalaje de specializare
			Decalaje specifice legate de reforma administrației publice
		Lipsa unor politici coerente de resurse umane și dezvoltare de cariere	Promovare bazată pe vechime
			Lipsa sistemelor bazate pe merit
		Fluctuație mare de personal	Reținere slabă în sistem a personalului
			Motivare slabă a personalului față de condiții
			Oportunități de muncă în sectorul privat
			Lipsă de personal și număr mare a posturilor vacante
	Slabă dezvoltare a sistemelor și instrumentelor	Eficiență slabă a formării profesionale în decursul ultimilor ani	
			Utilizare limitată a sistemelor de management al informației
			Utilizare limitată a TIC
			Utilizarea sistemelor de management al finanțelor publice
			Utilizare limitată a instrumentelor de monitorizare și evaluare

⁶⁴ Tabelul este adaptat din diferite părți de text după Vet et al., 2011.

2.2. Factori de mediu ai capacității de absorbție

2.2.1. Relația organizație publică-mediul

2.2.1.1. Indicatori de caracterizare a mediului

Mediul organizațional este diferențiat între mediul tehnic și cel instituțional (Scott, 2003). În definirea limitelor mediului, cel tehnic este legat de mediul de sarcină (task environment) și este văzut ca acea parte a mediului care are legătură cu fixarea sau atingerea scopului (Dill, 1958). Mediul tehnic este cel de resurse și de transformare a acestora în rezultate (Scott, 2003), iar cel instituțional constă în „elaborarea regulilor și cerințelor cărora trebuie să se conforme organizația individuală pentru a primi sprijin și legitimitate” (Scott, Meyer, 1991: 123).

Mediul tehnic accentuează perspectiva rațională asupra organizațiilor, luând în considerare toate aspectele relevante pentru realizarea scopurilor (Dill apud Scott, 2003: 127). În termeni operaționali, mediul tehnic are în vedere sursele inputurilor, caracteristicile pieței, competitorii și instituțiile reglatoare, de control (Scott, 2003: 127). Unele din dimensiunile identificate pentru caracterizarea mediului tehnic afectează însă și mediul instituțional.

Mediul instituțional include politicile și cadrul de reglementare, cu influență asupra legitimității organizaționale (Scott, 2003). Acest concept mută accentul pe faptul că mediul în sine este organizat și are în vedere în special rețelele, cultura și istoria (ibid). Definițiile mediului instituțional se concentrează pe două aspecte principale (Zucker, 1987). Primul are în vedere „pozițiile, politicile, programele și procedurile organizației moderne [...] ca manifestări ale unor reguli instituționale puternice ce funcționează ca mituri înalt raționalizate” (Meyer, Rowan, 1991: 44). Este o viziune care

asumă un rol mai degrabă pasiv la nivel de organizație, ca receptoare a regulilor elaborate de stat (Zucker, 1987: 450). Cea de-a doua definiție accentuează un alt nivel de analiză – câmpul organizațional ca un tip de rețea organizațională. Câmpul organizațional, pe baza densității interacțiunilor, a fluxurilor informațiilor și a identificării membrilor reprezintă o arie recunoscută a vieții instituționale (DiMaggio, Powell, 1991: 148). O altă definiție a mediului instituțional este cea de set de semnificații și așteptări ale unei anumite forme și comportament organizațional care este înțeles de membrii societății (Zucker, 1977). Legitimitatea devine astfel esențială pentru asigurarea succesului organizației. Conformarea la reglementări sau “convîngeri instituționalizate” poate aduce organizațiilor mai multe resurse, legitimitate sau șanse de supraviețuire (Meyer, Rowan, 1977).

Dintr-o perspectivă instituțională, autoritățile guvernamentale pot specifica condițiile de finanțare (Geiger, Ittner, 1996). În același timp, influența mediului instituțional este mai puternică pentru organizațiile sectorului public (decît cel privat), în termeni de legitimitate și resurse (Meyer, Rowan, 1991; DiMaggio, Powell, 1991). În cazul nostru, constrîngerile instituționale diferă în funcție de tipul de finanțare accesat de primărie: de la Bugetul de Stat/ fonduri europene și între fondurile europene, regulile de finanțare diferă între Programele Operaționale și între acestea și Programul Național de Dezvoltare Rurală.

O altă abordare vizează conceptualizarea mediului sub formă de informație sau sub formă de resurse (Aldrich, Mindlin, 1976 apud Aldrich, Pfeffer, 1976: 92). Informația este văzută sub forma fluxului perceput de membrii (Dill (1958), Weick (1969)). Cealaltă abordare vizează resursele disponibile, ignorînd procesul prin care mediul este perceput de membrii organizației (Aldrich, Pfeffer, 1976). Aceasta este și abordarea

teoriei dependenței de resurse. În această din urmă concepție, incertitudinea reprezintă termenul cheie. Direcția relației este ambivalentă – complexitatea și instabilitatea mediului generează incertitudine (Aldrich, Pfeffer, 1976: 92).

Complexitatea mediului este văzută fie ca omogenitate/heterogenitate (Emery, Trist, 1965 apud Cannon, 2007: 297) fie în termeni de factori în mediul tehnic/ de sarcină (număr și similaritate/diferențiere a factorilor) (Duncan, 1965 apud Cannon, 2007). Aldrich (1979, apud Cannon, 2007: 297) introduce și problema informației ca nivel de cunoaștere specializată cerută de complexitatea mediului. Măsurările mediului sunt fie obiective, fie de percepție (Cannon, 2007: 299). Un studiu de referință este cel dezvoltat de Dess și Beard (1984). În el, complexitatea depinde de numărul și diversitatea cerințelor organizaționale. Sunt identificate trei dimensiuni ale mediului⁶⁵: abundența de resurse sau capacitatea („munificence”), dinamismul (stabilitate/instabilitate sau turbulență) și complexitatea (omogenitate/heterogenitate și concentrare/dispersie). Măsurătorile au fost dezvoltate totuși la nivel de industrie⁶⁶ și operaționalizările de tipul valorii adăugate, volum al vânzărilor, diversitatea produselor industriale, etc. nu sunt aplicabile organizațiilor sectorului public.⁶⁷

⁶⁵ Sinteză a celor șase dimensiuni identificate anterior de Aldrich (1979).

⁶⁶ Pentru un alt exemplu de utilizare a tipologiei lui Dess și Beard în influența mediului asupra managementului organizațiilor dintr-o anumită industrie, vezi Boyd (1990).

⁶⁷ Cu excepția regiilor autonome și a companiilor subordonate consiliilor locale, ca exemple de hibrid între sectoarele public și privat. Operaționalizarea mediului instituțional în comparația organizațiilor private din două sectoare industriale include gradul de control asupra distribuției și prețului produselor, statutul patentelor și a drepturilor de autor și predictibilitatea adoptării comportamentelor promovate de liderii de opinie (Hirsch, 1975: 332).

Pentru acest studiu vom folosi conceptualizarea mediului folosind următoarele dimensiuni sintetizate din studiile de referință de Sharfman și Dean (1991: 683):

- complexitate în sensul de nivelul de cunoaștere complexă cerut de mediu,
- instabilitate sau dinamism (rata schimbărilor rapide în mediu) și
- disponibilitate a resurselor (nivel al resurselor disponibile din mediu).

Influența mediului asupra performanței organizațiilor publice⁶⁸ o întâlnim și în modelul de logic of governance (Lynn, Heinrich, și Hill (2000) sau O'Toole și Meier (1999)). Conceptul de mediu organizațional nu a fost însă clar elaborat (Boyne, Meier, 2009: 801) și în particular, „schimbările neprevăzute în complexitate și abundență (munificence)”, subsumate termenului de turbulență (ibidem).⁶⁹

2.2.2. Teorii ale relației organizație-mediu

Istoria teoriei organizaționale este în principal redescoperirea agendei lui Parsons, analiza relațiilor instrumentale ale organizației cu mediul (Scott, 2003). Teoria contingenței, a dependenței de resurse sau unele teorii neo-instituționale se înscriu în această agendă de cercetare (Stern, Barley, 1996). În interacțiunea cu mediul, organizația își poate găsi mai degrabă o sursă de stabilitate (Scott, 2003: 73). El are și un rol de legitimare a misiunii sau scopului organizației (ibidem). După cum remarcă și Christensen et. al (2007: 75), Talcott Parsons a fost printre primii sociologi care a remarcat că organizațiile nu pot supraviețui ‘doar’ fiind eficiente. Ele au

⁶⁸ Influența factorilor de mediu a fost studiată în special cu privire la structura organizațională (Mintzberg, 1980).

⁶⁹ Corelația dintre turbulență și rezultatele organizaționale este una negativă.

nevoie de legitimitate din partea mediului. Este așadar o viziune de sistem natural dar în același timp deschis.

Organizațiile publice sunt considerate, în majoritatea cazurilor sisteme deschise (Rosenbloom, 1993) în care mediul are o influență importantă asupra rezultatelor produse. Sistemele închise din sectorul public sunt asociate, de obicei, unor proceduri administrative rutiniere (Rosenbloom, 1993: 163) – eliberarea de certificate sau autorizații.⁷⁰ În comparație cu sistemele închise, sistemele deschise sunt mai puțin predictibile, datorită complexității relațiilor intra și inter-organizație.

Perspectiva sistemelor deschise este dezvoltată pe baza teoriei lui Parsons. Ca sistem deschis, organizația este un sistem natural în care „organizația complexă este un set de părți interdependente care fac împreună un întreg pentru că fiecare contribuie la ceva și primește ceva din întreg, care la rândul lui este interdependent cu un mediu mai larg” (Thompson apud Denhardt, 2004: 83). În teoria organizațională, Katz și Kahn (1966) stabilesc cinci tipuri de subsisteme care îndeplinesc cerințele organizaționale: i) tehnic (obținerea rezultatelor intermediare); ii) de suport (obținerea resurselor și mobilizarea rezultatelor; iii) de menținere (conformarea personalului la rolurile pe care le are de îndeplinit prin selecție, recompense și sancțiuni); iv) de adaptare (răspuns la influențele mediului) și v) managerial (coordonează și controlează celelalte subsisteme și activități). Relația organizație-mediul este văzută de Katz și Kahn ca un set de diferite tranzacții, de tip input-output, de resurse rare și valoroase. Yuchtman și Seashore (1967) adaugă acestui schimb elemente de competiție care intră în definirea a

⁷⁰ Nu considerăm asocierea ca validă pentru sistemul administrației publice din România, datorită, ca regulă generală, costurilor mari de obținere a certificatelor sau actelor oficiale, incluzând aici și plățile informale care fac parte din acest sistem.

ce înseamnă o organizație eficace, stabilind un anumit tip de ierarhie. În această abordare, competiția fondurilor structurale stabilește care sunt cele mai eficace primării. Dincolo de competiție se pot dezvolta, ca cerințe organizaționale de adaptare și relații de parteneriat între primării sau între primării și alte instituții publice, pentru realizarea unor proiecte comune (finanțate sau nu din fonduri structurale). Dacă o anumită primărie, ca principal solicitant, accesează fonduri structurale, toate primăriile incluse în parteneriat pot fi considerate eficace din acest punct de vedere. Absorbția fondurilor structurale nu reprezintă însă un scop în sine, el poate fi considerat un scop-mijloc (Yuchtman, Seashore, 1967) sau mai degrabă un indicator de proces (Scott, 2003: 366). Acești din urmă indicatori ai eficacității organizaționale sunt o expresie a cantității sau calității activităților realizate de o organizație (Scott, 2003: 366).

Sunt mai multe criterii de analiză a relației organizațiilor publice cu mediul. Una dintre abordările folosite în analiza relației cu mediul este că organizațiile publice fie se adaptează la mediu, fie dispar. Dar există și o variantă de mijloc, în care organizațiile controlează mediul (Rosenbloom, 1993) sau „organizațiile trebuie să asimileze acele elemente necesare în mediul lor care le permit supraviețuirea” (Scott, W. apud Rosenbloom, 1993: 165).

O altă clasificare a contextului organizațional diferențiază între focusul pe aspecte politice, culturale sau mituri (Christensen, 2007: 162). Perspectiva instrumentală se axează pe aspectele politice și „baza profesională a cunoașterii”, cea culturală pe contextul intern în tradiții și culturi organizaționale, pe când cea a miturilor pe mediul extern instituționalizat. Pe lângă utilitatea folosirii complementare a acestor abordări, autorul remarcă și gradul înalt de generalizare, care nu oferă o direcție clară definițiilor operaționale.

Relația organizație-mediul este ambivalentă. Mediul influențează organizațiile, dar și organizațiile influențează mediul (Scott, 2003: 145). Printre cele mai influente teorii în studiul influenței mediului se numără teoria dependenței de resurse, a contingenței și teoriile instituționale. Toate trei fac parte din categoria teoriilor substanțialiste și văd organizația ca un sistem deschis.

Integrarea teoretică se poate realiza prin utilizarea diferitelor nivele de analiză (Hoffman, 2004). Nivelele sunt tehnice, manageriale și instituționale (Thompson apud Denhardt, 2004: 86). Modelul sistemelor închise și raționale ar corespunde nivelului tehnic (a cărui responsabilitate ar fi performanța efectivă organizațională), iar nivelul instituțional este cel care înglobează influențele mediului, fiind în consecință supus unui nivel mai ridicat de incertitudine. Rolul nivelului managerial ar fi unul de mediere între cele două (ibidem).

Alte nivele de analiză organizațională sunt psihosociale, structurale și ecologice (Scott, 2003: 15). Nivelul ecologic este cel care analizează relația cu mediul, iar în cadrul lui se mai pot distinge alte trei subniveuri: i) seturi organizaționale - nivel de analiză folosit de teoria dependenței de resurse, perspectiva asupra mediului are ca punct focal organizația și reprezintă în principal nivelul deciziilor strategice; ii) populații organizaționale - grupuri de organizații care au anumite caracteristici comune (teoria ecologiei populației); iii) comunități interorganizaționale și câmpuri organizaționale care poate include și celelalte două niveluri (teoria izomorfismului instituțional) (Scott, 2003: 126-129). Următoarea secțiune prezintă teoriile dependenței de resurse, contingenței și teoriile neo-instituționale.

2.2.2.1. Teoria dependenței de resurse

Teoria dependenței de resurse (TDR) a fost dezvoltată de sociologii americani Pfeffer și Salancik (1978) și plasează analiza mediului la nivelul rețelei interorganizaționale. Din moment ce organizațiile depind de resursele altor organizații, ele nu sunt complet autonome, independente, iar misiunea managerilor este de a înțelege cât mai bine relațiile între propria organizație și cele de care depinde (Hoffman, 2004). Există mai multe tipuri de interdependențe (Marion, 1999) în funcție de relațiile de putere, rezultate (outcomes) și comportament organizațional. Distingem astfel între: i) interdependențe simetrice (relații de putere echilibrate) și asimetrice, care pot fi: ii) dependențe de rezultat (produs al două sau mai multe sisteme) și de comportament (activitățile unui sistem sunt relaționate cu alt sistem). La rândul lor, dependențele de rezultat pot fi competitive (rezultatul unui sistem este realizat în detrimentul altui sistem) și simbiotice (rezultatul unui sistem este rezultat pentru altul sau două sisteme sunt reciproc dependente de rezultatul fiecăruia). În fața acestor constrângeri, există următoarele tipuri de strategii posibile (cf. Hoffman, 2004: 183): i) adaptarea sau modificarea constrângerilor; ii) modificarea interdependențelor prin fuziune, diversificare sau extindere; iii) asocieri, joint-ventures, crearea de directorate colective; iv) modificarea legalității sau legitimității mediului exterior prin acțiuni politice (menținerea sau introducerea de impozite noi, subvenții, rezervare de licențe, etc.). Organizațiile care sunt în interdependențe asimetrice pot pur și simplu „cumpăra” mediul (fuziune, extindere).

Dependența interorganizațională trebuie analizată, conform Pfeffer, Salancik (1978) în relație cu patru probleme: i) magnitudinea dependenței de o anumită resursă (gradul în care este utilizată o anumită resursă); ii) importanța sau „puterea” unei anumite resurse; iii) gradul în care un anumit

grup are putere discreționară asupra resursei necesare unui alt grup; iv) gradul în care controlul resursei este concentrat. TDR accentuează importanța dezvoltării sistemelor informaționale, statistice pentru colectarea și procesarea informației (Pfeffer, Salancik, 1978: 142). Astfel, pentru a studia care sunt influențele mediului trebuie analizată (cf. Hoffman, 2004: 184): i) importanța resursei (care sunt necesitățile de resurse și cine le deține, intrările și ieșirile sistemului folosind modelul rețelei) și ii) agenții externi cu o influență potențială asupra organizației, adică cei care dețin resursele critice, căutarea mijloacelor de a evita dependența. Analiza principalilor stakeholderi este de altfel văzută ca o metodă de integrare a teoriilor instituționale și a dependenței de resurse în analiza organizațională (Gomez, 2007: 80).

Organizația care deține resursele necesare unei alte organizații deține o relație de putere față de aceasta. TDR se concentrează pe explicația achizițiilor resurselor în scopul „supraviețuirii” organizației. În consecință, principalul concept al TDR este reprezentat de resursă ca determinant al dezechilibrelor de putere și în consecință, al dependențelor (Casciaro și Piskorski, 2005).

Conceptul de capacitate administrativă, incluzând diferite tipuri de resurse devine, alături de variabilele de control, cum ar fi capacitatea financiară și influențele mediului, un potențial model explicativ pentru relațiile interorganizaționale. Totuși, teoria este puternic limitată conceptual și metodologic. Pe de o parte, „supraviețuirea” este potrivită mai ales în contextul organizațiilor private sau non-profit, nu și în cel al organizațiilor publice. Pe de altă parte, există limite și în explicarea proceselor și în conceptualizarea relațiilor de putere, care nu sunt în mod clar legate de acțiuni

ale unei anumite surse (Narayana, 2012).⁷¹ Una dintre soluții este de a defini relația de dependență în mod procesual, ca relație între input și output, legată de implementare și eficiență și eficacitate (Thompson apud Narayana, 2012). O altă soluție este de a decupla conceptualizarea puterii în doi termeni cheie: dezechilibre de putere și interdependențe.⁷² Fiecare dintre ele poate avea efecte diferite asupra reducerii dependenței organizației față de mediu (Casciaro, Piskorski, 2005). Totuși, există condiții de mediu în care organizațiile nu își pot reduce dependențele, iar unul dintre cei mai importanți determinanți ai „succesului” este măsura în care organizația dependentă este la rândul ei o sursă de constrângere pentru organizația de care depinde (ibid: 4). În consecință, pentru a explica relația dintre capacitatea administrativă și accesarea/implementarea proiectelor din fonduri structurale, este necesară lărgirea perspectivei TDR cu abordarea procesuală și specificarea condițiilor în care organizația este capabilă de a-și reduce dependențele. Dimensiunile mediului sunt explorate de teoria contingenței, similară cu TDR în recunoașterea importanței mediului și, corespunzător, a cerințelor din partea organizațiilor.

2.2.2.2. *Teoria contingenței*

Teoria contingenței (TC) are ca punct central, spre deosebire de TDR, adaptarea structurii și folosirea resurselor ca

⁷¹ Acestea li se adaugă alte limite teoretice și metodologice (vezi Narayana, 2012; Marion, 1999; Csizmadia, 2006; Davis, Cobb, 2009; Casciaro, Piskorski, 2005; Hillman et al., 2009). În ciuda acestor limite, unele studii văd o posibilă revenire a utilizării intensive a TDR în condițiile actuale de criză economică, insatisfacție cu liderii politici și activism social ridicat (Davis, Cobb, 2009).

⁷² Dezvoltată de Casciaro, Piskorski (2005) pe baza teoriei lui Emerson (1962), în care puterea este un atribut al relațiilor sociale și nu al unui actor.

răspunsuri organizaționale la influențele mediului, nu de achiziție de noi resurse. În ciuda similarităților conceptuale, studiile folosind cele două perspective teoretice au înregistrat o evoluție relativ paralelă (Hillman et al., 2009: 1418). Principala idee a TC este că structura organizațională se adaptează condițiilor de mediu sau factorilor de contingență. Structurile organice performează mai bine în medii dinamice, iar cele mecaniciste în medii stabile (Burns, Stalker, 1961 în Vlăsceanu, 2000). Variabilele de bază ale teoriei contingenței care explică eficacitatea organizațională se referă la: i) stabilitatea și complexitatea mediului; ii) gradul de predictibilitate și control în raport cu mediul; iii) acuratețea în perceperea mediului; iv) gradul de raționalitate organizațională; v) corespondența răspunsului organizației față de mediu (Steers, apud Hoffman, 2004: 181-182). În funcție de complexitatea percepută și rata schimbării, rezultă patru posibile situații: i) incertitudine redusă; ii) incertitudine moderată relativă; iii) incertitudine moderat intensă și iv) incertitudine intensă (Tabel 2.6). TDR subliniază de asemenea că percepția mediului este foarte importantă în influența exercitată asupra acțiunilor organizației, dar în același timp mediul poate avea efecte asupra organizației indiferent dacă a fost sau nu perceput de aceasta (Pfeffer, Salancik, 1978: 62-63). Mediul este în același timp „înstituit” de membrii organizației, prin intermediul interpretărilor și atribuirii de semnificații (Weick, 1969 și Pfeffer, Salancik apud Păunescu, 2006: 165). „Instituirea prin acțiune” este un proces de construcție socială a realității prin care „oamenii care acționează în organizații produc evenimente și structuri pe care le pun ulterior în mișcare” (Weick, 2000: 118). Scott (2003) diferențiază între rezultatele și impactul organizației în sensul gradului de control exercitat de organizație. În timp ce rezultatele se situează în sfera de control a organizației, impactul este mai degrabă produsul performanței

organizaționale și al influenței mediului. Totuși, în situații de incertitudine intensă a mediului considerăm că și rezultatele organizației depind în mare măsură de relația cu mediul. Acest studiu explorează percepțiile managerilor organizațiilor (primari) asupra gradului de incertitudine a mediului accesării fondurilor structurale.

Principalele critici aduse teoriei contingenței se referă la faptul că este mai degrabă o teorie statică, care nu explică schimbarea organizațională și care asumă un rol mai degrabă pasiv managementului, în sensul de conformare „strictă” la cerințele mediului (Hoffman, 2004: 181).⁷³ Totuși, dezvoltările ulterioare ale acestei teorii funcționaliste propun un model de proces⁷⁴ de adaptare structurală pentru „recâștigarea echilibrului (fit)” (Structural Adaptation to Regain Fit), conceptualizat ca o teorie organizațională a lipsei echilibrului, Donaldson (2006: 21).

O altă problemă este extinderea perspectivei „obiectiviste” a TDR și teoriei contingenței cu perspectiva „subiectivă” a teoriilor (neo) instituționale.

⁷³ Pentru o analiză în extenso a criticilor teoriei contingenței vezi Donaldson, 2006.

⁷⁴ Tot un model procesual de adaptare structurală este și cel al lui Mintzberg, 1980.

Tabel 2.6 Incertitudinea mediului în funcție de complexitate și rata schimbării

Rata schimbării	Static	Simple	Complex
		Cadrant I	Cadrant II
		Reduced uncertainty	Relatively moderate uncertainty
		1. Medium with a small number of factors and components	1. Medium with a large number of factors and components
		2. Factors and components are similar, often overlapping	2. Factors and components are similar, often overlapping
		3. Factors and components remain, in large numbers, and do not change	3. Factors and components remain unchanged
	Dynamic	Cadrant III	Cadrant IV
		Moderately intense uncertainty	Intense uncertainty
		1. Medium with a small number of factors and components	1. Medium with a large number of factors and components
		2. Factors and components are similar, often overlapping	2. Factors and components are not similar, often overlapping
		3. Factors and components are in a continuous process of change	3. Factors and components are in a continuous process of change

Sursa: Johns Gary, Comportament organizațional, apud Oscar Hoffman, 2004:182

2.2.2.3. Teorii instituționale

Teoriile neo-instituționale aduc în prim-plan regulile, normele și semnificațiile. Analiza este realizată la nivelul câmpurilor organizaționale (DiMaggio, Powell, 1991), definite ca „acele organizații care, în ansamblul lor, formează o arie cunoscută a vieții instituționale” (DiMaggio, Powell, 1991: 64). Condițiile similare de mediu în care funcționează organizațiile situate într-un anumit câmp duc la „echivalențe structurale” sau „izomorfism” (DiMaggio, Powell, 1991). Izomorfismul poate fi de două tipuri: competitiv și instituțional. Prima perspectivă este potrivită pentru mediile în care există competiție liberă și deschisă și explică parțial procesul de birocratizare weberiană (DiMaggio, Powell, 1991: 66) dar trebuie să fie completată, pentru contextul organizațiilor moderne, de teoria izomorfismului instituțional. „Organizațiile se află în competiție nu doar pentru resurse sau clienți, dar și pentru putere politică și legitimitate instituțională, conformitate socială și economică” (DiMaggio, Powell, 1991: 66). Studiul lui DiMaggio arată că a

crescut legitimitatea pentru managerii și organizațiile care au primit finanțări din surse federale.

Există trei tipuri de mecanisme prin care organizațiile dezvoltă caracteristici structurale și relații similare: coercitiv, mimetic și normativ. Tipologia are în primul rând funcții analitice, în mod empiric poate exista o combinație din cele trei caracteristici. Izomorfismul coercitiv este rezultatul a două forțe: presiunile formale și informale ale organizațiilor de care depinde organizația și de așteptările culturale din societatea în care funcționează organizația. Aici se poate încadra sistemul legislativ (european și național) care guvernează sistemul de absorbție a fondurilor structurale în România. Izomorfismul mimetic caracterizează răspunsurile organizațiilor în medii cu incertitudine ridicată. În aceste condiții, una dintre strategii este imitația sau copierea unor modele ale altor organizații care sunt percepute ca fiind „legitime” sau „de succes” (DiMaggio, Powell, 1991: 70). Izomorfismul normativ derivă din profesionalizare. Ca proces, se realizează prin cursuri de pregătire profesională (educație și legitimarea unei anumite cunoașteri de bază produsă de experți) sau prin anumite proceduri de recrutare și selecție.

Pe baza conceptualizării acestor mecanisme sunt derivate câteva ipoteze privind echivalențele structurale. La nivel de organizație, cu cât scopurile unei organizații sunt mai ambigue, cu atât va fi mai mare măsura în care organizația se va conforma modelului unei organizații percepute ca fiind de succes (DiMaggio, Powell, 1991: 75). La nivel de câmp, izomorfismul este de asemenea în relație de directă proporționalitate cu intensitatea interacțiunilor sau a tranzacțiilor unei organizații cu statul, caracterizate de raționalitate formală și de o importanță sporită acordată de agențiile guvernamentale regulilor instituționale (DiMaggio, Powell, 1991: 76).

În concluzie, perspectivele diferite ale TDR și instituționalismului sociologic pot fi considerate complementare în analiza relației cu mediul. Perspectiva de analiză a TDR este cea a managementului strategic organizațional, pe când cea a instituționalismului este cea a mediului (Hatch Mary Jo apud Hoffman, 2004: 191). „Teoria dependenței de resurse presupune organizațiile ca fiind capabile să influențeze grupurile de interese din mediu, în timp ce teoria instituțională subliniază conformitatea și convențiile în crearea stabilității și astfel mediul instituțional exercită putere și control mai mult decât organizațiile însele” (Lindkvist Lars apud Hoffman, 2004: 190-191).⁷⁵

2.3. Alți factori

Acastă secțiune prezintă o serie de alți factori, organizaționali sau de mediu identificați în analizele precedente ca influențe asupra capacității de absorbție. Am optat pentru includerea lor în capitolul dedicat factorilor organizaționali din două motive principale: i) pentru a oferi o primă imagine sintetică asupra determinanților capacităților de absorbție și a legăturii factori organizaționali-de mediu; ii) pentru a introduce analiza asupra teoriilor relației organizație-mediul și a mediului accesării fondurilor structurale în România.

Nivelul de analiză și etapa ciclului de proiect diferențiază factorii care influențează accesibilitatea fondurilor structurale din perspectiva beneficiarilor. O analiză realizată la

⁷⁵ „Miturile înalt raționalizate” sunt elemente coercitive asupra organizațiilor, dar „multe din pozițiile, politicile, programele și procedurile organizațiilor moderne sunt impuse de opinia publică, de punctele de vedere ale celor importanți care funcționează în cadrul lor, de cunoașterea legitimată de sistemul educațional, de prestigiul social, de legi și de definițiile neglijenței și prudenței așa cum sunt date și aplicate de tribunal” (Meyer, Rowan, 1991: 44).

cererea Parlamentului European (Tödtling–Schönhofe et al., 2012) identifică următoarele categorii:

- Factori la nivel european (cadrul legislativ și strategic, partenerii instituționali la nivel european)
- Factori la nivel național (sisteme instituționale și administrative și deciziile asupra alocării resurselor)
- Factori la nivel de program (structură, capacități, scheme financiare)
- Factori la nivel operațional (sisteme, proceduri, documente de aplicare, reguli de selecție și post-selecție, informare și publicitate).

Unele probleme de absorbție nu pot fi însă localizate la un anumit nivel pentru că reprezintă rezultatul interacțiunii dintre diferite niveluri, cum sunt relațiile dintre statele-membre și UE. Dintr-o perspectivă mai largă vom grupa obstacolele identificate de studiile realizate de Kálmán⁷⁶ (2002) și OIR (2003) în următoarele categorii:

- De capacitate
- De programare - priorități multiple care duc la alegeri sub-optimale;⁷⁷ perioada lungă de aprobare a documentelor de programare; aplicarea regulii N+2 în mod nediscriminatoriu reprezintă un obstacol pentru inovare și calitate; aplicarea principiului programării la nivel de program și de proiect;⁷⁸ raport programare/implementare – perioada lungă între programarea și implementarea proiectului, lipsa viziunii pe termen lung

⁷⁶ Pe baza studiului lui Herve și Holzmann (1998).

⁷⁷ Alături de creșterea economică, pot exista și alte priorități ale guvernului central, iar acestea pot fi diferite de cele ale guvernelor regionale sau locale.

⁷⁸ Nivel administrativ disproporționat de mare pentru proiecte cu valoare mică.

- Financiare/de utilizare a fondurilor - posibile probleme de corupție în relațiile dintre: a) statele membre și UE; b) administrația publică centrală și locală și c) guvernul central/local și firmele private (de consultanță, IMM-uri, de construcție, etc.); utilizare a fondurilor pentru consum în loc de investiții; schimbări relative de preț induse de transferuri (volumul mare de fonduri transferate poate duce la inflație sau scăderi în alte sectoare de activitate); fluxuri financiare lungi și complexe (mai ales ca rezultat al interpretărilor la nivel național și regional); mecanisme de control financiar cu o aversiune față de risc dusă la extrem; avans mic financiar (reflectă mai degrabă transferurile la nivel național, decât cele între Comisie și statele membre); sisteme duble de contabilitate; audituri exhaustive din partea diferiților actori.
- De informare - dezavantaje de informație din transferul de autoritate/ probleme principal-agency (agenții, beneficiarii de fonduri, au informații mult mai bune despre condițiile locale decât „principalii” care alocă fondurile și de aici, ei pot căuta să-și sporească anumite avantaje sau să existe fenomene de corupție); insuficientă atenție acordată informării și educării promotorilor de proiecte, care adesea cred că „fondurile structurale nu merită efortul”.
- De evaluare - slaba utilizare a mecanismelor de monitorizare ca feed-back în sistem; finalizarea perioadei anterioare de programare durează mult și, în consecință, evaluarea ex-post este slab utilizată în următoarea perioadă de programare;
- Alți factori - Consecințele aderării la UE a țărilor din Europa Centrală și de Est. Ca rezultate ale aderării, intervin tipurile de probleme mai sus-amintite: de

capacitate administrativă și instituțională, integrarea fondurilor structurale în sistemul de investiții publice, distorsiuni în planificarea politicilor publice, inclusiv schimbările de preț, probleme de asigurare a co-finanțării (chiar și la un nivel de 1-2% din PIB) precum și problema dezvoltării parteneriatelor cu sectorul privat și non-guvernamental. Tot în această categorie mai sunt incluși și alți determinanți sistemici care țin de: actori (resurse umane, organizații implicate), context (politic, instituțional, sisteme administrative și de valori, diversitatea fondurilor, a tipurilor de proiecte, a beneficiarilor), reguli, proceduri și sisteme care guvernează procesul (ÓIR, 2003: 8).

Problemele de absorbție identificate în 2002-2003 sunt și problemele identificate în 2009-2011 în cadrul evaluărilor intermediare realizate pentru fondurile structurale din România. Concluziile lor sunt prezentate în Capitolul 4, Rezultate, secțiunea privind cadrul instituțional și documentația necesară.

La nivel regional, alți factori care influențează cheltuirea fondurilor structurale sunt reprezentați de: condițiile economice și competitivitatea regiunii,⁷⁹ politicile bugetare guvernamentale și politicile regionale și „filozofia” fondurilor structurale (programare, implementare, tipul măsurilor, monitorizare și evaluare) și influența administrativă.⁸⁰

⁷⁹ Pentru măsurarea competitivității a fost utilizat un indicator de infrastructură care să estimeze nevoile de investiție în respectiva regiune, ipoteza de lucru fiind că volumul fondurilor structurale va fi mai mare în regiunile cu nevoi mai mari. Concluzia autorilor este că aceasta reprezintă o condiție necesară, dar nu și suficientă pentru explicarea implementării fondurilor la nivel structural (Noetzel, Stumm, 1997: 9).

⁸⁰ Segmentarea administrativă între nivelurile european, național și regional are un impact negativ asupra utilizării fondurilor (Noetzel, Stumm, 1997: 19). Soluția autorilor este crearea unor parteneriate orizontale și verticale

Tot la nivel regional, un alt factor care explică performanța instituțională este capitalul social. Performanța instituțională nu se referă însă în acest caz la absorbția fondurilor structurale ci la „outputurile” instituționale, cum ar fi politicile produse (Putnam et al., 1983: 58). Capitalul social, în sensul de încredere, reguli și rețele diferențiază „succesul” regiunilor din nord față de cele din sudul Italiei. Explicația nu este însă suficientă, după cum arată Milio (2007) pentru disparitățile puternice intra-regionale pentru zona de sud în implementarea proiectelor din fonduri structurale. În același timp, importanța capitalului social la nivel comunitar este diferențiată funcție de specificul liniei de finanțare (Voicu et al., 2001).

Mare parte din factorii anterior menționați sunt parte din „mediul”, în sens larg, al accesării fondurilor structurale. Ideea de „mediu propice dezvoltării” este asociată în general cu state democratice, în care pot fi exersate liber drepturile civile (Pritchett, Kaufmann, 1998).⁸¹ În analiza relației dintre calitatea instituțiilor și eficiența utilizării fondurilor structurale intervin trei categorii mari de variabile: (i) impact al politicii guvernamentale (inflație și economii); (ii) coeziune socială⁸²: încredere, norme ale cooperării civice și gradul de fracționare etnolingvistică și (iii) indicele percepției corupției/ indicele calității instituționale (Ederveen et al., 2003: 7). Fondurile structurale sunt mai eficiente în statele membre cu o calitate înaltă a instituțiilor și cu un nivel scăzut de percepție a corupției

(ibid., 21). Factorii instituționali la nivel european și național (structura economiei, capacitate administrativă, organizarea sistemului politic, politicile economice, etc.) sunt identificați și în studiul lui Horvat, 2005.

⁸¹ Analiză pentru proiectele finanțate de Banca Mondială.

⁸² Potrivit acestei analize, coeziunea socială este inclusă în modelul de analiză al calității instituțiilor, fără să reprezinte o condiționalitate importantă în eficiența utilizării fondurilor structurale (Ederveen et al., 2003).

(Ederveen et al., 2003: 9).⁸³ Calitatea instituțională este tot o măsură a capacității statului, operaționalizată într-o serie de indici care să permită comparațiile la nivel internațional. Exemplele includ proiectul Băncii Mondiale Worldwide Governance Indicators (Kaufmann et al., 2009), State Fragility Index (Marshall, Cole, 2011), International Country Risk Guide (Political Risk Services Group, 2012), Failed States Index (Foreign Policy, 2012), Fragility Index (Country Indicators for Foreign Policy) etc. Criticile se referă însă tocmai la sensul mult prea larg al capacității guvernamentale, care include dimensiuni foarte variate, fără o identificare clară a cauzelor și rezultatelor (Fortin, 2010: 656; Van de Walle, 2006: 439-440). Totuși, mediul în sine reprezintă o variabilă explicativă importantă în determinarea nivelului ratei de absorbție la nivel național/regional/local.

⁸³ Din acest motiv, recomandarea autorilor este ca fondurile structurale să fie direcționate în primul rând către dezvoltarea capacității instituțiilor (Ederveen et al., 2003: 13).

Cap. 3.

Construcția unui cadru de analiză

3.1. Modelul de analiză

3.1.1. Întrebările și ipotezele cercetării

Principala relație analizată de lucrare la nivelul organizațiilor individuale este cea dintre capacitatea administrativă și cea de absorbție a fondurilor europene. Ne așteptăm ca în primăriile de comune cu o capacitate administrativă dezvoltată să identificăm și nivele înalte de capacitate de absorbție (Stănculescu et al., 2009; Toth et al., 2010; Wegener et al., 2011). Pe de altă parte, putem întâlni și cazuri de primării cu un nivel scăzut de capacitate administrativă, dar cu o capacitate financiară dezvoltată. În această situație, primăria externalizează toate serviciile către firme de consultanță înalt specializate care depun proiecte fezabile, aprobate pentru finanțare europeană (Toth et al., 2010: 102). În ambele cazuri este importantă expertiza resurselor umane, din interiorul sau exteriorul organizației.

Prin capacitate administrativă avem în vedere capacitatea de programare, managementul resurselor umane și utilizarea sistemelor de tehnologie a informației. Aceste trei dimensiuni interacționează între ele și se influențează reciproc fiind la rândul lor influențate de alți factori interni sau externi organizației. Ne așteptăm să avem nivele scăzute de resurse umane specializate și de utilizare de sisteme de tehnologie a informației în comunele sărace. Avem în vedere atât sărăcia resurselor financiare publice (prin capacitatea financiară) cât și cea la nivel comunitar, prin dezvoltarea socială a localității (Sandu, 2011). Acest din urmă indice este compus din măsuri

ale capitalului uman la nivel de comunitate și ne așteptăm să influențeze componenta de management a resurselor umane.

Pe de altă parte, mediul extern poate exercita o influență majoră asupra selecției și motivării resurselor umane specializate. Printre cele mai importante sunt măsurile de reducere a salariilor personalului bugetar și limitarea angajărilor în sectorul public, măsuri agreate în acordul cu FMI pentru diminuarea efectelor crizei. În același timp, programele cu finanțare externă implementate în comune sărace⁸⁴ au introdus personal specializat în schema organizatorică a primăriei în perioadele pre și post-aderare. În consecință, studiul analizează care este rolul altor tipuri de resurse organizaționale (financiare, de colaborare, de management, de mărime a organizației) sau al factorilor din mediul extern, aflați sau nu în sfera de control a organizației (complexitatea și stabilitatea mediului extern, dezvoltarea localității, experiența fondurilor de pre-aderare etc.) asupra capacității de absorbție.

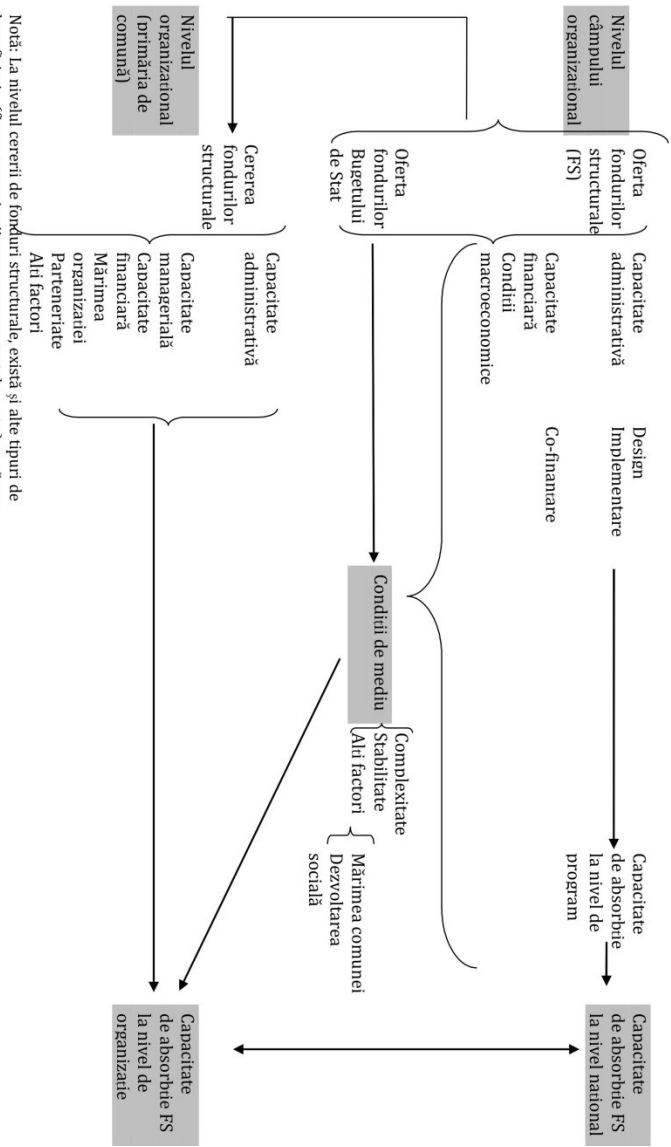
3.1.2. Construcția unui cadru de analiză

Studiul utilizează o abordare sistemică, în care absorbția fondurilor structurale este privită ca rezultat al cererii (beneficiari) și ofertei de fonduri (autorități de management, organisme intermediare). Viziunea sistemică se reflectă și la nivel organizațional, dar și asupra relației primăriei cu mediul. Organizațiile sunt sisteme deschise, care influențează și sunt influențate de mediu, dar în același timp reprezintă și construcții socioculturale ale oamenilor. În același timp, organizațiile sunt subsisteme interdependente, fiecare având o anumită funcție în cadrul contextului organizațional mai larg. În acest mod, capacitatea de absorbție la nivelul organizațiilor individuale (primăriile de comune) derivă din multiple influențe

⁸⁴ Exemplul proiectului Knowledge Based Economy al Băncii Mondiale.

exercitate din interiorul organizației (capacitate administrativă, managerială, financiară, de colaborare, etc.) dar și din mediul extern (condiții de mediu, dezvoltarea comunei, mărimea comunei, capacitatea de absorbție la nivel național dar și din abundența resurselor – finanțările concurente de la Bugetul de Stat). De asemenea, capacitatea de absorbție la nivel național depinde de capacitatea administrativă, financiară și macroeconomică a statului, care se reflectă și în ratele de absorbție la nivelul fiecărui program. Relațiile dintre elementele cadrului de analiză sunt prezentate în Schema 3.1.

Schema 3.1 Schema teoretică



Notă: La nivelul cererii de fonduri structurale, există și alte tipuri de beneficiari (firme, organizații non-guvernamentale, etc.) a căror capacitate de absorbție contribuie la capacitatea de absorbție la nivel național.

3.2. Metodă și surse de date

3.2.1. Surse de date

Analiza empirică a relației dintre capacitatea administrativă și accesarea fondurilor europene se bazează pe date cantitative și calitative, colectate în perioada 2009-2012. Sursele cantitative sunt reprezentate de sondaje și date administrative, iar cele calitative includ interviuri cu experți și reprezentanți ai primăriilor de comune (primari, contabili, experți achiziții publice etc.).

3.2.1.1. Recensământul primăriilor 2009

Recensământul primăriilor a fost realizat în cadrul proiectului *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene din România* finanțat de Fundația Soros România. Datele au fost culese⁸⁵ în perioada august-noiembrie 2009, de un consorțiu format din Centrul Român de Modelare Economică (CERME), Centrul Național de Pregătire în Statistică (CNPS) și Institutul de Cercetare a Calității Vieții (ICCV). Culegerea⁸⁶ datelor s-a realizat în trei etape:

- Faza I (chestionar poștal și asistență telefonică) – rată de răspuns de 30%
- Faza II – operatori de interviu specializați au asistat completarea față în față a chestionarelor în 70% din primării

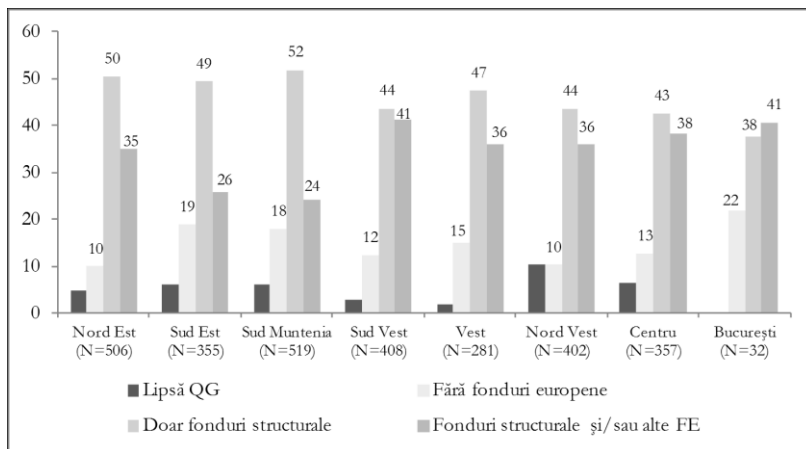
⁸⁵ Cercetarea a inclus și realizarea unui raport detaliat de analiză a datelor coordonat de Stănculescu, M. (2009).

⁸⁶ Autorul lucrării a participat la coordonarea culegerii datelor și este co-autor al raportului de cercetare. Coordonatorul întregului proiect este CS I dr. Manuela Sofia Stănculescu, Institutul de Cercetare a Calității Vieții (ICCV), Academia Română. Bazele de date sunt disponibile la <http://www.fundatia.ro/?q=node/1303> (data accesării: 27 mai 2014).

- Faza III – curățarea și validarea datelor cu reveniri/asistență telefonică pentru lămuriri. Rata totală de răspuns a cercetării este de 94%.

Cercetarea a avut la bază două chestionare. Chestionarul general a inclus întrebări despre indicatori demografici și de infrastructură, grupuri dezavantajate și protecție socială, resursele umane și financiare ale primăriei, parteneriate/asocieri ale primăriei, descentralizarea, informarea privind finanțarea europeană și accesarea fondurilor europene. Al doilea chestionar, fișa de proiect, a fost completată pentru fiecare proiect finanțat din fonduri structurale, indiferent de starea proiectului: aprobat și finalizat, aprobat și în derulare, respins, depus (în curs de evaluare), pe liste de rezerve, retras și redepus sau în pregătire. În total au fost completate 3008 de chestionare generale și 5197 de fișe de proiect. Răspunsurile reprezentanților primăriei au fost verificate cu datele oficiale ale rezultatelor selecțiilor publicate de fiecare autoritate de management până la data realizării cercetării. Aceste informații au fost incluse în baza fișelor de proiect. Datele recensământului din 2009 au fost utilizate ca analiză secundară pentru această lucrare. Tipologia primăriilor identificată în această cercetare (Grafic 3.1) a constituit o bază de eșantionare pentru studiul cantitativ din 2012.

Grafic 3.1 Distribuția primăriilor de comune în funcție de cererile de finanțare depuse pe fonduri europene și regiunea de dezvoltare



N=2860. Date: CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009.

3.2.1.2. Cercetare cantitativă 2012

Sondajul *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale* a fost realizat pe un eșantion probabilist de 140 de primării din mediul rural, din toate regiunile de dezvoltare ale României (în Tabel 3.1 structura eșantionului și codurile de răspuns). Datele au fost culese⁸⁷ în perioada august-septembrie 2012. Selecția localităților din acest eșantion a urmat tipologia localităților identificată în recensământul primăriilor, anterior menționat. Operatorii de interviu specializați au asistat completarea chestionarului. Rata de răspuns a sondajului este de 96%.⁸⁸

⁸⁷ Coordonarea culegerii datelor a fost realizată de autorul lucrării. Cercetătorii CERME au participat la curățarea și validarea datelor. Mulțumirile mele pentru Simona Anton, Cătălina Iamandi-Cioinaru, Bogdan Corad, Georgiana Neculau și Andreea Trocea.

⁸⁸ În urma revenirilor și asistenței telefonice pentru curățarea și validarea

Tabel 3.1 Structura eșantionului și rate de răspuns cercetare cantitativă 2012

	Chestionar valid	Refuz răspuns	Total
Fără Fonduri Europene	21	0	21
Doar Fonduri Structurale	70	3	73
Fonduri Structurale și alte FE	44	2	46
Total	135	5	140

N=140, Date: CERME, *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012.

3.2.1.3. Cercetare calitativă 2012

Modelul capacității administrative operaționalizat în această cercetare a fost dezvoltat în cadrul sondajului din 2012, pe baza desk-review-ului și a următoarelor surse de date calitative:

- Interviu cu reprezentanți ai primăriilor de comune realizate în perioada aprilie – iunie 2012 în șase comune din județele Giurgiu, Vrancea și Bacău. Cele șase comune includ toate cele trei tipuri identificate recensământul din 2009 (Tabel 3.1). Interviuurile au fost realizate cu primari, secretari, contabili și cu cei care au în responsabilitate accesarea fondurilor europene (manager PAPI, viceprimar, etc.)
- Interviu cu experți-cheie realizate în perioada aprilie – iulie 2012 în București. Experții au inclus reprezentanți ai asociațiilor de autorități publice locale, Autorităților de Management/organismelor intermediare, instituțiilor financiare implicate în managementul fondurilor

datelor.

europene și experți din mediul academic sau al firmelor de consultanță. În total, au fost intervievați 12 experți.

3.2.1.4. Analiza site-urilor

Analiza site-urilor a fost realizată pentru eșantionul de primării incluse în cercetarea cantitativă din 2012, în perioada septembrie-decembrie 2012. Pe lângă existența și funcționalitatea paginii web⁸⁹ a primăriei, monitorizarea a vizat publicarea următoarelor categorii de informații:

- Strategia de dezvoltare locală
- Bugetul local
- Hotărâri ale consiliului local
- Declarații de avere și interese
- Formulare
- Program de lucru/audiențe
- Contact

Selecția categoriilor se bazează pe prevederile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Fiecare categorie de informații a fost codificată în variabile dummy funcție de publicarea on-line. Pe baza lor a fost realizat un scor sumativ de transparență web.

Acest scor nu reflectă însă completitudinea și actualizarea informației. Sunt cazuri de primării care nu au actualizat numele responsabililor ce dețin funcții de conducere (primar, viceprimari, secretari) sau au ultima actualizare din 2007 sau 2009 pentru hotărârile de consiliu local/declarațiile de avere. Pentru analiza strategiilor de dezvoltare locală, am realizat pe baza informațiilor publicate pe site, o evaluare proprie a completitudinii acestui document de programare.

⁸⁹ Au fost incluse în analize nu numai paginile web proprii ale primăriilor, ci și site-uri găzduite de alte instituții publice, cum este Consiliul Județean.

Site-urile nefuncționale sau cele cu informație numai în limba maghiară au fost evaluate cu scor minim pentru transparență.

3.2.1.5. Alte surse

Pentru analiza capacității financiare dar și pentru situația proiectelor din fonduri externe în derulare au fost utilizate datele privind execuția bugetelor locale publicate de Ministerul Administrației și Internelor (2007-2012).⁹⁰ Analiza a luat în considerare indicatorii privind veniturile proprii și cele totale, cheltuielile de personal, de investiții, totale și cheltuielile cu proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile. A fost verificată acuratețea datelor pe baza formulelor de calcul a cheltuielilor și a veniturilor totale. În unele cazuri, autorul a identificat erori de introducere a datelor și au fost operate modificările corespunzătoare. În consecință, este posibil să existe mici diferențe între datele folosit de autor și cele comunicate pe site-ul Ministerului.

Pe lângă aceste surse, au fost utilizate rapoartele de evaluare și documentele publicate de fiecare Autoritate de Management. Dintre toate liniile de finanțare, am selectat una dintre cele mai solicitate de comunele din România – Măsura 322 din cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală, Autoritate de Management: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Măsura face parte din Axa Prioritară nr. 3 a PNDR și urmărește îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale. Principalele obiective operaționale ale acestei măsuri includ dezvoltarea infrastructurii fizice de bază și a accesului la serviciile publice de bază pentru populația rurală (MADR,

⁹⁰ Anexa 24, Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, disponibilă la: http://www.dpfb1.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014).

2012: 359).⁹¹ Pentru această Măsură am creat o bază de date la nivel de comună cu situația fiecărui aplicant/beneficiar – eligibili, cu finanțare și fără finanțare, respinși, etc.⁹² În același timp am utilizat și informațiile colectate în perioada 2010-2011, în cadrul proiectului PALPRIME (Platform for prioritization, monitoring and evaluation in various policy sectors), beneficiar: Banca Mondială, coordonator: Arabela Aprahamian. Din cadrul acestui ultim proiect, au fost utilizate datele colectate de la reprezentanții tuturor direcțiilor generale din cadrul Ministerelor Dezvoltării Regionale și al Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Proiectul a inclus realizarea de interviuri și administrarea unui chestionar standardizat în toate direcțiile generale, inclusiv autoritățile de management ale programelor operaționale și PNDR, dar și direcțiile care administrează proiecte finanțate de la Bugetul de Stat. Datele cantitative și calitative astfel culese au fost utilizate în analiza mediului accesării fondurilor structurale.

⁹¹ Alte obiective operaționale vizează creșterea numărului de sate renovate, a numărului de obiective de patrimoniu sprijinite, a numărului de elemente de infrastructură edilitară refăcute în urma inundațiilor din anul 2010 (MADR, 2012: 358).

⁹² Aceeași activitate a fost realizată și pentru comunele beneficiare de fonduri în cadrul Programului Operațional de Dezvoltare a Capacității Administrative.

3.2.1.6. Metodă

Această secțiune prezintă operaționalizările principalelor concepte utilizate de lucrare – capacitatea de absorbție și capacitatea administrativă.

Perspectiva adoptată asupra absorbției este cea a unui tip de eficacitate organizațională, dar centrată pe rezultatul final al etapelor selecției unui proiect. Prin urmare, măsurarea capacității de absorbție este axată pe ideea de câștigător al fondurilor structurale și operaționalizată prin proiectele aprobate.⁹³ La nivel național, datele utilizate pentru perioada 2009-2012 permit utilizarea unei variabile proxy privind proiectele aflate în derulare (proiecte aprobate pentru care s-a început implementarea) prin raportarea cheltuielilor privind proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri).⁹⁴ Limitele metodologice sunt multiple. Pe de o parte, fondurile externe nerambursabile pot include și alte tipuri de fonduri⁹⁵ decât cele definite de această lucrare ca fonduri structurale. Desigur, nu putem analiza programul sau axa prioritară accesată. Pe de altă parte, intervalul de timp al aprobării proiectelor nu poate fi clar definit. Raportarea acestui tip de cheltuieli în bugetele locale indică proiecte care sunt în curs de implementare. Pot fi așadar anumite primării care au proiecte aprobate (de exemplu în 2012) dar care nu au demarat încă perioada de implementare. În același timp, pot fi proiecte contractate în perioada 2007-2008 care se implementează în 2009. Date fiind aceste limite, variabila trebuie utilizată ca indicator pentru proiectele aflate în implementare (deci

⁹³ În cele mai multe modele, capacitatea de absorbție este o variabilă dummy: primăria are sau nu proiecte aprobate/ în curs de derulare.

⁹⁴ Pentru anii 2007 și 2008 nu este raportată această categorie de cheltuieli în Anexa 24.

⁹⁵ Cum sunt cele finanțate prin Mecanismul SEE, Ambasada Norvegiei, etc.

aprobate pentru finanțare), dar nu pentru totalitatea proiectelor aprobate în această perioadă.

Capacitatea administrative ca măsură reflexivă a fost studiată prin analiză factorială. Datele disponibile au arătat că variabilele nu permit factorizarea. În consecință, nu putem măsura capacitatea administrativă ca o variabilă latentă care are un efect direct asupra performanței organizaționale în clasificarea propusă de Addison (2009). Am utilizat în schimb un indice sumativ asumând ipoteza că, pentru primăriile de comune studiate, capacitatea administrativă este sumă a următorilor indicatori: i) capacitatea de planificare (primăria are strategie de dezvoltare locală pentru perioada 2007-2013); ii) capacitatea de management al resurselor umane – a). are oameni pregătiți în elaborarea de proiecte finanțate din fonduri europene, b) are un responsabil desemnat pentru accesarea finanțărilor din fonduri europene și c) există o strategie de motivare pentru angajații care lucrează pe fonduri europene și iii) utilizarea sistemelor și instrumentelor (peste jumătate din personalul angajat folosește calculatorul pentru sarcini curente). Rezultă astfel un indice al capacității administrative cu valori între 0 și 5. Primăriile cu o capacitate administrativă slabă au valori mai mici sau egale cu 2, cele medii au valoarea 3, iar cele dezvoltate au valorile 4 și 5.

Rezultatele prezentate în continuare au la bază analize de asociere (crosstab-uri cu test de asociere Chi-pătrat semnificativ și valori reziduale ajustate care în valoare absolută sunt egale sau mai mari decât 2), analize corelație bivariată, analize de varianță unidimensională și analize de regresie liniară. Analizele sunt realizate pe date neponderate. Ca metodă, următorul set de variabile independente (predictori) a fost testat sistematic: regiune de dezvoltare, mărimea localității⁹⁶,

⁹⁶ Populația de la Recensământul Populației și al Locuințelor 2011.

gradul de dezvoltare al comunei⁹⁷ (indicele de dezvoltare al comunei și indicele de dezvoltare socială a localității), capacitatea financiară⁹⁸, desfășurarea de proiecte în parteneriat, utilizarea firmelor de consultanță, opiniile primarilor privind proiectele din fonduri structurale versus cele de la Bugetul de Stat.

⁹⁷ Indicele de dezvoltare a comunei, Sandu, Voineagu, Panduru, 2009 și indicele de dezvoltare socială a localității, Sandu, 2011.

⁹⁸ Ponderea veniturilor proprii autonome în total venituri ale bugetelor locale. Veniturile proprii autonome sunt venituri proprii care nu includ sumele alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale.

Cap. 4. Rezultatele

4.1. Vor comunele să acceseze fonduri europene?

Nivelul cererii de fonduri europene este unul înalt chiar în perioada de început a ciclului de programare 2007-2013. Comunele din România au depus în proporție mare (81% din total comune) cereri de finanțare pe fonduri europene, cu cea mai mare parte din ele pe fonduri structurale.⁹⁹ Primăriile care au depus cereri de finanțare pe proiecte din fonduri europene au șanse semnificativ mai mari să provină din regiunea Nord-Est.

Stadiul pregătirilor din partea primăriilor de comune în cursul anului 2009 anticipa un grad mare de solicitare a alocațiilor pentru perioada 2009-2013. Includem însă în această estimare și Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), cel mai adesea ignorat în analizele anterioare. Un număr mare de proiecte se aflau în faza de pregătire de către primăriile din mediul rural (899 de proiecte din mediul rural, aflate în perioada octombrie – noiembrie 2009 în stadiul de pregătire pentru finanțare din Fonduri Structurale).

Din lungul drum către absorbția fondurilor europene, numărul mare de primării de comune care au depus cereri de finanțare din fonduri europene, au avut capacitatea administrativă necesară pentru a se informa asupra liniilor de finanțare în care autoritățile locale sunt solicitanți eligibili, a

⁹⁹ Sunt incluse și programele SAPARD, ISPA, PHARE, programe de finanțare ale unor ambasade sau donori europeni, etc. Sursa: *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene* (2009).

obține avizele necesare de la instituțiile responsabile și a integra întreaga documentație pentru depunere, cu sau fără sprijinul firmelor de consultanță. Totuși, rezultatul selecției cererilor depuse nu diferențiază clar cine sunt câștigătorii acestui tip de competiție. Secțiunea următoarea analizează capacitatea de absorbție din perspectiva rezultatelor selecției cererilor de finanțare depuse.

4.2. Cum absoarbe o primărie fonduri europene: tipuri de proiecte, parteneri și rezultate

La o primă vedere, ideea de câștigător al fondurilor structurale este simplu de definit. O primărie depune un proiect, acesta este evaluat și sunt comunicate public rezultatele selecției. Starea proiectelor depuse nu coincide însă cu etapele ciclului de proiect. O primărie care are un proiect aprobat dar nefinanțat este câștigătoare sau nu? O primărie care a depus proiectul dar l-a retras are o capacitate administrativă dezvoltată?¹⁰⁰ O contestație parțial admisă¹⁰¹ înseamnă că proiectul este aprobat? O primărie care are un proiect aprobat în parteneriat cu o altă instituție publică (Consiliul Județean)¹⁰² și alte 10 primării din județ, dar nu a participat la elaborarea cererii de finanțare are o capacitate administrativă dezvoltată? Cum definim câștigătorii – prin rata de succes a proiectelor depuse sau prin volumul finanțărilor atrase?¹⁰³ Există de

¹⁰⁰ Exemplul proiectelor retrase și redepuse pe Măsura 322, raportate în cadrul cercetării *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene* (2009).

¹⁰¹ Vezi Raport contestații, Măsura 322, submăsura d, sesiunea nr. 01/ 2011, publicat pe www.apdrp.ro (data accesării: 5 august 2012).

¹⁰² Exemplul proiectelor de apă și canalizare finanțate prin Programul Operațional Sectorial de Mediu.

¹⁰³ Mai mult decât atât, dacă selectăm acest ultim indicator și proiectul este în parteneriat, suma aprobată pentru finanțare trebuie defalcată între parteneri.

asemenea și alte tipuri de situații în care publicarea rezultatelor selecțiilor nu clarifică întrebarea dacă primăria a obținut sau nu finanțarea solicitată. Proiectul nu este respins, se află pe lista de rezervă, dar nu are punctaj suficient pentru a fi pe prima listă, de proiecte aprobate și selectate pentru finanțare. Primăria nu poate contesta acest rezultat pentru că se evaluează numai contestațiile celor care au avut proiecte respinse.¹⁰⁴ Între timp, alte proiecte (inițial respinse, dar ale căror contestații intră în evaluare) sunt aprobate. În consecință, proiectul primăriei „ajunge pe două poziții în jos” pe lista de rezervă și nu este finanțat. În această situație, putem considera capacitatea de absorbție ca o variabilă de tip procesual nu de tip rezultat.

În același timp, sursele administrative despre starea fiecărui proiect sunt incomplete și nestandardizate.¹⁰⁵ Unele Autorități de Management publică atât proiectele aprobate, cât și cele din lista de rezervă sau neselectate pentru finanțare.¹⁰⁶ Majoritatea autorităților de management fac publice numai listele proiectelor finanțate, astfel încât nu poate fi evaluată rata de succes a proiectelor depuse de fiecare primărie pe baza acestei surse.

Cele mai multe proiecte aprobate la nivel de comune în perioada 2007-2009 sunt cele pentru programele de finanțare cu cele mai bune rate de absorbție – Programul Operațional Regional și Măsura 322 din cadrul PNDR.¹⁰⁷ Proiectele finanțate din toate celelalte 5 programe operaționale reprezintă

¹⁰⁴ Caz extras din raportul de evaluare al lui Structural Consulting Grup, www.structural-consulting.ro.

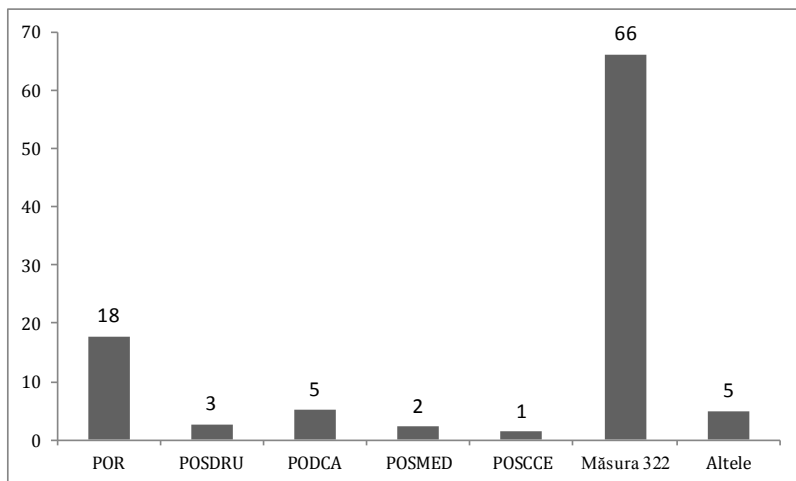
¹⁰⁵ La nivelul anului 2012, anul realizării cercetărilor de teren.

¹⁰⁶ Astfel, cele depuse și apoi retrase nu apar decât dacă au fost redepuse în alte sesiuni de finanțare. Informația despre ele este extrasă din raportările primăriilor, nu din surse administrative.

¹⁰⁷ Pentru această perioadă am utilizat recensământul primăriilor din 2009, cercetarea CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, august-septembrie 2009.

aproximativ 15% din totalul proiectelor aprobate. Dat fiind volumul mare de cereri de finanțare pentru Măsura 322 pentru mediul rural, analiza următoare va prezenta pe de o parte, date la nivel general, pentru absorbția fondurilor structurale (indiferent de linia de finanțare) la nivel de comune și pe de altă parte, date pentru accesarea fondurilor acestei Măsuri. O altă distincție a analizei este numărul de proiecte aprobate și întru numărul de primării (comune) care au accesat proiecte din fonduri europene. În explicația succesului finanțărilor din fonduri structurale, analizăm rolul capacității administrative pe baza unui eșantion de primării selectate conform tipologiei identificate de recensământul din 2009.

Grafic 4.1 Axe prioritare pentru proiectele aprobate în perioada 2007-2009 la nivel de comune (% din total proiecte aprobate)



Date: prelucrări ale autorului pe baza de date CERME-CNPS-ICCV, Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene, 2009.

Sunt necesare o serie de clarificări în acest punct. În analiza capacității de absorbție a autorităților locale, studiul se

centrează pe primării. Totuși, ‘câștigătorii’ finanțării europene sunt în primul rând proiecte și în al doilea rând primării sau parteneriate între primării și alte instituții. Prin urmare, nivelul cel mai dezagregat de analiză este reprezentat de perechea aplicant-proiect. În consecință, diferențierile ar trebui să urmeze logica tip de aplicant/ tip de proiect.

Solicitantul de fonduri europene poate fi reprezentat de una sau mai multe entități, rezultând prin urmare și o problemă de atribuire. Aplicantul poate fi o singură primărie de comună, sau o primărie în parteneriat cu o organizație non-guvernamentală, o altă primărie sau o firmă (sau toate aceste tipuri, în cazul Grupului de Acțiune Locală). În cazul în care proiectul este aprobat, documentația (sau cea mai mare parte a ei) poate fi pregătită și/sau depusă de o altă primărie mai mare și cu mai multă experiență. Pentru a realiza o distincție în plus, chiar dacă primăria aplică spre finanțare ca o singură entitate, întreaga documentație poate fi pregătită de o firmă de consultanță, chestionând astfel atribuirea tipurilor de capacități.

Întregul process de aplicație la fonduri europene consideră capacitatea organizațională ca o variabilă de proces și este centrată pe statusul proiectului. Este necesară în acest punct distincția privind diferite faze sau rezultate ale selecției proiectelor. Pentru ultimul caz, un proiect se poate afla în una din cinci situații diferite în funcție de aprobarea sau respingerea aplicației și/sau a finanțării: (i) aprobat și finanțat; (ii) aprobat dar nefinanțat (aflat pe ‘lista de așteptare’); (iii) aprobat, dar retras; (iv) inițial respins, dar aprobat în final și (v) respins atât inițial cât și în final.

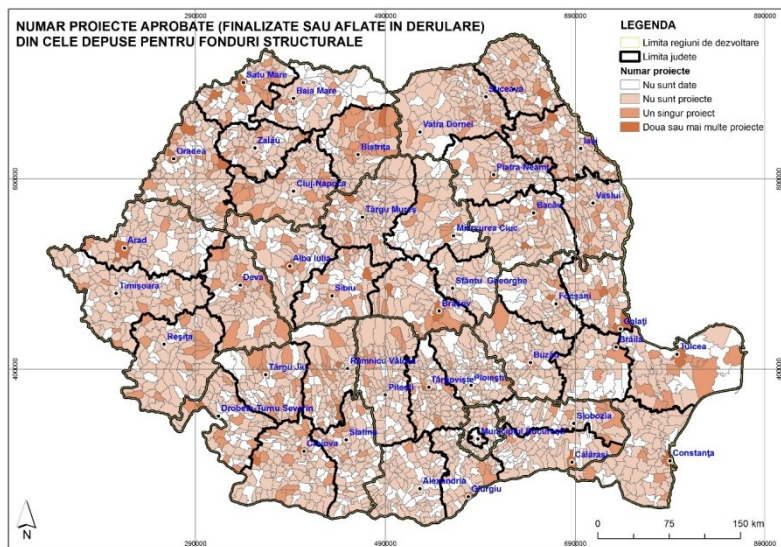
4.3. Cine sunt "câștigătorii" absorbției fondurilor europene?

Această secțiune prezintă rezultatele analizelor cantitative realizate pe date de recensământ al comunelor (2009), eșantion (2012), execuția bugetelor locale (date la nivel de comună, perioada 2007-2012) și a celor calitative (2012). Concluziile sunt grupate în funcție de: i) intervalul temporal – perioada 2007-2009 și perioada 2009-2012; ii) factori explicativi ai capacității de absorbție – capacitate administrativă, primar, parteneriate, firme de consultanță, capacitate financiară și factori de mediu.

4.3.1. Perioada 2007-2009

La nivel regional, primăriile care au proiecte aprobate pentru perioada 2007-2009 sunt localizate mai degrabă în regiunile Nord Est, Nord Vest și Sud Vest (Hartă 4.1) și sunt de mărime medie (între 3.000 și 5.000 de locuitori). Dezvoltarea comunei (date 2008, indicele de dezvoltare socială) nu joacă un rol semnificativ. În schimb rata sărăciei (date 2004, MADR) diferențiază între comunele câștigătoare. Primăriile cu un grad de sărăcie ridicat (55% din populație și peste) au mai multe șanse să aibă proiecte aprobate în perioada 2007-2009. Explicația constă în tipul de proiect aprobat: gradul de sărăcie este evaluat în aprobarea cererilor depuse pentru Măsura 322, linie de finanțare care reprezintă mai mult de jumătate din totalul proiectelor aprobate pentru această perioadă (Grafic 4.1).

Hartă 4.1 Număr proiecte aprobate (finalizate sau aflate în derulare) din cele depuse pentru fonduri structurale



Date: baza de date CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009. Hartă la nivel național realizată de Veronica Constantin. Datele includ primăriile din mediul rural și urban, dar exclud consiliile județene.

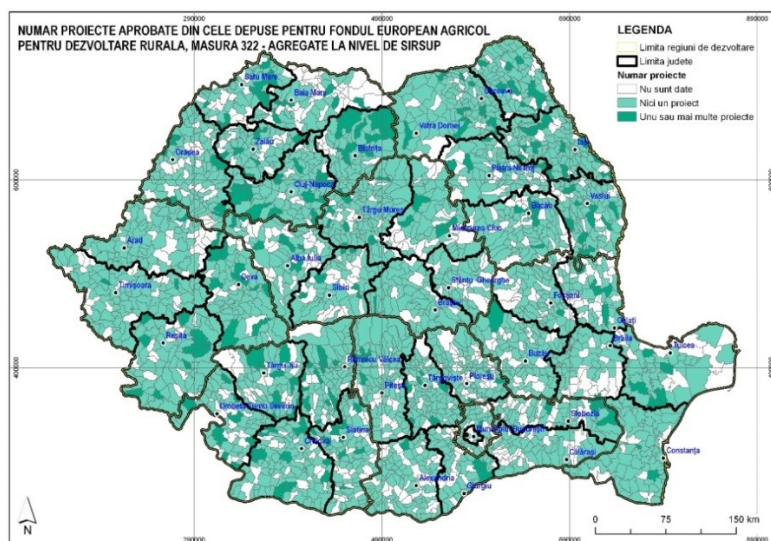
În profil regional, harta accesării Măsurii 322 este similară celei la nivel național (Hartă 4.2). Datele sunt confirmate și de evaluările intermediare ale Programului Național de Dezvoltare Rurală (MADR, 2010a: 65-66).¹⁰⁸ Regiunile Nord-Est, Nord-Vest și Sud Vest dețin cele mai mari ponderi, pentru Măsura 322, perioada 2007-2009, atât ca număr al proiectelor aprobate, cât și ca valoare eligibilă nerambursabilă. Beneficiarii eligibili¹⁰⁹ ai acestei linii de

¹⁰⁸ Perioada evaluării implementării PNDR 1 ianuarie 2009 - 31 decembrie 2009.

¹⁰⁹ Conform ghidului solicitantului, versiunea 5 august 2013.

finanțare sunt comunele sau ADI-urile între comune. Analiza din 2009 (Stănculescu, coord., 2009) a arătat că gradul de sărăcie contează pentru capacitatea comunelor de a pregăti proiecte pentru această măsură. Comunele cu grad de sărăcie¹¹⁰ foarte mare au o capacitate scăzută de a pregăti¹¹¹ proiecte. Totuși, în ceea ce privește proiectele aprobate, comunele cu rată mare de sărăcie conform datelor MADR au mai multe șanse de a avea proiecte aprobate pe această măsură.

Hartă 4.2 Număr proiecte aprobate din cele depuse pentru Măsura 322



Date: baza de date CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009. Hartă la nivel național realizată de Veronica Constantin.

¹¹⁰ Gradul de sărăcie, conform Anexei 6 pentru Măsura 322, Comune și gradul de sărăcie, publicate pe www.apdrp.ro.

¹¹¹ Sunt luate în considerare proiectele depuse, în curs de evaluare și cele aflate în pregătire.

Situația din 2009 arată mai degrabă o fază de pregătire a accesării fondurilor structurale, cel puțin în privința programelor operaționale. La nivelul cererii, capacitatea primăriilor din mediul rural de a pregăti proiecte este ridicată.

¹¹² Măsura 322 înregistrează un nivel foarte ridicat al cererii. În 2009, una din două comune din România aveau o cerere depusă, în evaluare pe această linie de finanțare.¹¹³ La nivelul ofertei însă, analiza mediului accesării fondurilor arată obstacole greu de depășit, cum ar fi linii de finanțare încă închise. În consecință, absorbția la nivel de program¹¹⁴ dar și la nivel de comune¹¹⁵ rămân foarte scăzute. Secțiunea următoare analizează succesul proiectelor pregătite pentru perioada 2009-2012.

¹¹² Aproximativ 81% din total comune au depus sau în pregătire cereri de finanțare pentru fonduri europene nerambursabile.

¹¹³ Date: Cercetarea CERME-CNPS-ICCV, 2009, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*.

¹¹⁴ Cu excepția Măsurii 322.

¹¹⁵ Numai 12% din total comune (2860 comune) au avut proiecte aprobate din fonduri europene în perioada 2007-2009.

Tabel 4.1 Indicatori privind capacitatea de absorbție a comunelor, perioada 2007-2009

Indicatori	Capacitatea de absorbție		
	Proiecte aprobate		
	2007-2009		
		Nu a avut proiecte aprobate din FS	Cu proiecte aprobate din FS
Regiune	București-Ilfov	96,9	*
	Centru	89,2	10,8
	Nord Vest	79,7	20,3
	Vest	90,2	9,8
	Sud Vest	83,8	16,2
	Sud Muntenia	94	6
	Sud Est	93,1	6,9
	Nord Est	84,4	15,6
	TOTAL - %	87,9	12,1
	- N	2373	328
Mărime	Sub 3000 locuitori	89	11
	Între 3000 și 5000 loc	86	14
	Peste 5000 locuitori	87,7	12,3
	TOTAL - %	87,9	12,1
	- N	2373	328
Dezvoltarea comunelor ¹¹⁶	Comune sărace	88,6	11,4
	Comune mediu dezvoltate	87,3	12,7
	Comune dezvoltate	87,2	12,8
	TOTAL - %	87,8	12,2
	- N	2363	328

*Sub 5 cazuri.

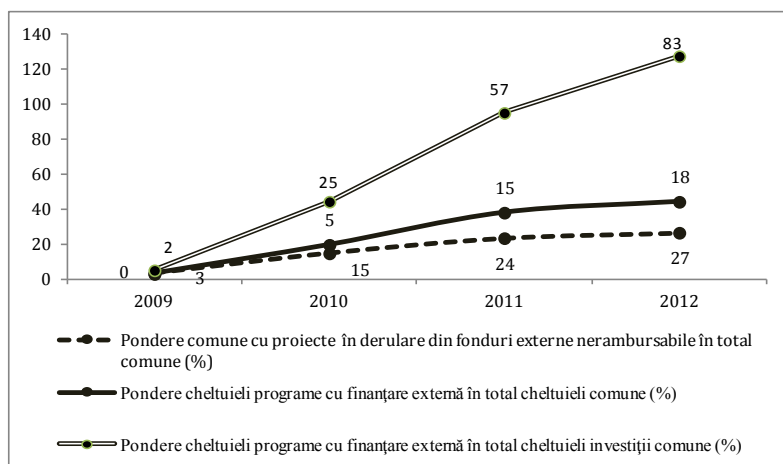
Date: prelucrări ale autorului pe baza de date CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009. Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

4.3.2. Perioada 2009-2012

Analiza datelor la nivel național pentru această perioadă se bazează pe două surse administrative de date: Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor și listele de selecție pentru Măsura 322 publicate de Agenția de Plăți și Dezvoltare Rurală. Ambele surse de date au anumite limite metodologice.

Din Anexa 24, a fost utilizată ca variabilă proxy pentru măsurarea capacității de absorbție dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile. Deși acest tip de măsurare implică o serie de limite metodologice,¹¹⁶ oferă pe de altă parte avantajul realizării unor analize la nivel național, pentru toate comunele, care acoperă o mare parte a actualei perioade de programare.

Grafic 4.2 Cheltuieli cu programe cu finanțare externă la nivelul comunelor, 2009-2012



Date: Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfb.lmai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014). Notă: Cheltuielile cu programe cu finanțare externă includ și alte categorii de cheltuieli decât cele de capital.

¹¹⁶ Explicite în capitolul Metodă și surse de date.

Volumul cheltuielilor cu programe cu finanțare din fonduri externe nerambursabile la nivel de comune a înregistrat o creștere semnificativă în perioada 2010-2011. Ponderea cheltuielilor cu programe din fonduri externe era de 83% în totalul cheltuielilor de capital la nivelul tuturor comunelor (dar nu toate cheltuielile din fonduri externe sunt cheltuieli de capital, ele includ și cheltuieli de personal, cu serviciile, etc.).

La nivel național, crește numărul primăriilor care au în derulare proiecte aprobate din fonduri structurale. La nivel regional, regiunile de Nord Vest și Nord Est rămân printre primele în acest tip de clasament. Mărimea primăriei și a comunei alături de dezvoltarea comunei joacă un rol important de această dată. Comunele cu proiecte în derulare din fonduri externe sunt mai degrabă medii și mari (peste 3.000 locuitori) și mediu dezvoltate sau dezvoltate (indicele de dezvoltare socială a localității, IDSL, date 2008).

Tabel 4.2 Indicatori privind capacitatea de absorbție a comunelor, perioada 2009-2012

Indicatori		Capacitate de absorbție		România
		Proiecte în derulare		Total
		2009-2012		
		Fără proiecte în derulare	Cu proiecte în derulare	
Regiune	București-Ilfov	62,5	37,5	100
	Centru	67,8	32,2	100
	Nord Vest	53	47	100
	Vest	59,8	40,2	100
	Sud Vest	68,6	31,4	100
	Sud Muntenia	71,9	28,1	100
	Sud Est	76,1	23,9	100
	Nord Est	56,5	43,5	100
	TOTAL	64,8	35,2	100
	- %			
	- N	1852	1008	2860
Mărime	Sub 3000 locuitori	68,8	31,2	100
	Între 3000 și 5000 loc	61,9	38,1	100
	Peste 5000 locuitori	55,9	44,1	100
	TOTAL		35,2	100
	- %			
	- N		1008	2860
Dezvoltarea comunei ¹¹⁸	Comune sărace	71,5	28,5	100
	Comune mediu dezvoltate	61,4	38,6	100
	Comune dezvoltate	57,2	42,8	100
	TOTAL	64,7	35,3	100
	- %			
	- N	1842	1007	2849

Date: prelucrări ale autorului pe baza de date CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009 și Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfbf.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014). Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

Notă: A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri).

Primăriile mari (ultima quartilă a numărului de angajați, date 2009) au semnificativ mai multe șanse de a avea proiecte în derulare în perioada 2009-2012. Datele nu permit dezagregarea pe linii de finanțare. Totuși, evaluările¹¹⁷ anterioare arată că fondurile din programele operaționale au fost slab accesate de comune în intervalul de referință. Pentru POR, trei sferturi din fondurile contractate sunt pentru mediul urban (MADR, 2013: 123).¹¹⁸ O situație similară este și pentru POSMediu.¹¹⁹ Pentru PODCA, conform listelor de selecție, numai 5% din comune au obținut fonduri din acest program operațional.¹²⁰ În consecință, putem lua în considerare ipoteza că cele mai multe fonduri accesate de comune pentru această perioadă provin din PNDR, Măsura 322 (cel puțin ca număr de proiecte aprobate). Această ipoteză este validată și de rezultatele analizei realizată de Asociația Comunelor din România (Acor, 2012).

¹¹⁷ IPP, 2012, *Capacitatea și implicarea administrației publice locale în absorbția durabilă a banilor europeni*.

pentru dezvoltarea comunităților din România, www.ipp.ro (data accesării: 18 iunie 2014)

¹¹⁸ Disponibil la www.fonduri-ue.ro (data accesării: 18 iunie 2014). Pentru spațiul rural, fondurile contractate prin POR au fost direcționate în special către modernizarea drumurilor județene, cu solicitant principal Consiliul Județean.

¹¹⁹ Din volumul total al finanțărilor contractate, 83% din fonduri sunt direcționate către zona urbană (contracte semnate până la data de 31 decembrie 2011). Sursa: Ministerul Mediului și Pădurilor, Raport Anual de Implementare 2011, disponibil pe www.fonduri-ue.ro, data accesării: 18 iunie 2014.

¹²⁰ Sursa: Calculul autorului pe baza listelor de beneficiari publicate de Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, www.fonduriadministratie.ro (data accesării: 12 august 2012). Un proiect câștigat de un ADI a fost înregistrat ca fiind aprobat pentru toate comunele membre ale ADI.

Pentru Măsura 322, a fost utilizat indicatorul privind selectarea pentru finanțare a proiectului depus de primărie. Dacă proiectul a fost depus în parteneriat sau în cadrul unei ADI, toate primăriile din ADI au fost considerate câștigătoare pe această linie de finanțare. Totuși, selectarea pentru finanțare într-o anumită sesiune nu înseamnă neapărat că proiectul a fost și finanțat. Unele proiecte au fost selectate în anumite sesiuni și finanțate în următoarele. De asemenea, unele proiecte au fost respinse inițial, apoi au avut contestații admise sau parțial admise.¹²¹ Capacitatea de absorbție se referă însă în acest caz la selectarea pentru finanțare a proiectelor aprobate pentru Măsura 322.

La nivel de comune, cererea de finanțare pe Măsura 322 este la un nivel foarte ridicat. Aproape jumătate dintre comunele din România aveau în 2009 cereri de finanțare depuse pe Măsura 322. Atractivitatea Măsurii 322 este explicabilă prin domeniul finanțat, suma acordată pentru fiecare proiect (2.500.000 euro per proiect), garantarea creditelor contractate prin Fondul de Garantare a Creditului Rural și o mai mare predictibilitate¹²² a încasării tranșelor de finanțare (comparativ cu programele finanțate de la Bugetul de Stat).

Ponderea comunelor câștigătoare (din cele care au depus cereri de finanțare) este mică la nivel național. Comparând proiectele depuse cu cele aprobate în perioada 2009-2011¹²³ pentru această Măsură, rezultă că numai o mică

¹²¹ În acest caz, am considerat proiectele ca fiind aprobate.

¹²² Cercetarea calitativă din 2012 arată că predictibilitatea încasării tranșelor din programele finanțate de la Bugetul de Stat depinde de perioada analizată. Volumul finanțărilor pe aceste programe s-a redus în perioada 2011-2012.

¹²³ Calculul autorului pe baza datelor cercetării CERME-CNPS-ICCV și a rapoartelor de selecție publicate de Autoritatea de Management PNDR, pentru perioada 2009-2011 (www.pndr.ro, data accesării: 23 august 2012).

parte dintre comune (22%) au avut și proiecte selectate pentru finanțare. Această categorie de „câștigători” provine mai degrabă din comune mediu dezvoltate și nu a avut proiecte din fonduri europene aprobate în perioada 2007-2009. Din nou, profilul regional este similar celui la nivel național pentru aceeași perioadă. Gradul de dezvoltare al comunei produce însă rezultate diferite funcție de metodologia utilizată. Gradul de sărăcie (date 2004) utilizat și în selecția cererilor de finanțare pe această măsură arată că finanțarea s-a îndreptat mai degrabă spre comunele cu un grad de sărăcie ridicat (55% din populație și peste). Importanța lui se menține chiar și în condițiile în care tipul finanțării și evaluarea eligibilității s-au modificat în 2011. Submăsura din cadrul măsurii 322 s-a acordat pentru comunele afectate de inundații și punctajul a fost diminuat de la 10 puncte la 3 puncte. Mărimea și dezvoltarea comunei nu mai joacă un rol important de această dată.

Capacitatea inițială de absorbție contează pentru nivelele ulterioare de capacitate (Fortin, 2006).¹²⁴ Primăriile care au avut proiecte aprobate din fonduri structurale pe parcursul ambelor intervale de analiză provin cu precădere din regiunile “campioane” Nord Vest, Nord Est și Sud Vest și sunt mai degrabă comune medii ca mărime a populației (între 3.000 și 5.000 de locuitori).

În acest model de analiză, capacitatea de absorbție este atât variabilă independentă cât și dependentă. Repetăm acest model pe eșantionul sondajului din 2012. În acest caz, capacitatea de absorbție este definită prin numărul de proiecte aprobate.¹²⁵ Același tip de analiză identifică în cadrul

¹²⁴ Analiza este la nivel de organizație, nu la nivelul statului.

¹²⁵ Mai mare sau egal cu 1. Pentru acest exemplu, sunt utilizate surse de date similare pentru ambele perioade – răspunsul primăriilor la întrebarea privind numărul de proiecte din fonduri structurale aprobate.

eșantionului cercetării din 2012 trei categorii de primării, funcție de capacitatea de absorbție:

- Dezvoltată - Campioni (cu proiecte aprobate în ambele perioade) – 12,6%
- Medie – cei care „recuperează” decalajul (fără proiecte aprobate în perioada 2007-2009, dar cu proiecte aprobate în perioada 2009-2012) – 52,8%
- Slabă - perdanți (fără proiecte aprobate în nicio perioadă de analiză) – 34,6%.

Desigur tipologia realizată este înalt limitativă pentru că nu implică nici o estimare privind volumul fondurilor europene atrase – pot fi comune cu un buget mare dar cu un singur proiect aprobat dar și cele cu un număr mare de proiecte și un buget total aprobat relativ scăzut. Totuși distincția este utilă din prisma diferențierii celor care reușesc să ajungă la un rezultat pozitiv al etapei de selecție a proiectelor, fără ca aceasta să implice o anticipare a impactului acestuia asupra beneficiarilor.

Secțiunile următoare analizează această tipologie a comunelor și rolul diferiților factori în determinarea succesului sau eșecului accesării fondurilor structurale.

Tabel 4.3 Distribuția primăriilor de comune în funcție de capacitatea de absorbție în perioada 2007-2012 (%)

Capacitate de absorbție		Perioada 2009-2012		Total
		Nu a avut proiecte în derulare	Cu proiecte în derulare	
Perioada 2007-2009	Nu a avut proiecte aprobate din FS	70,6	29,4	100
	A avut proiecte aprobate din FS	16,8	83,2	100
TOTAL		64,1	35,9	100
		- %		
		- N		
		1731	970	2701

Date: prelucrări ale autorului pe baza de date CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009 și Anexei 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-*

teritoriale, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfbli.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014).

Notă: A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri).

Tabel 4.4 Distribuția primăriilor de comune în funcție de capacitatea de absorbție în perioada 2007-2012 (%)

Capacitate de absorbție		Perioada 2009-2012		Eșantion (2012)
		Nu a avut proiecte aprobate din FS	Cu proiecte aprobate din FS	
Perioada 2007-2009	Nu a avut proiecte aprobate din FS	40 SLABĂ	60 MEDIE	100
	A avut proiecte aprobate din FS	0	100 DEZVOLTATĂ	100
	TOTAL	- % 100	100	100
		- N 44	83	127

Date: CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009 și CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012. Date naționale din prelucrări ale autorului pe baza cercetării coordonate de Stănculescu, M. (2009). Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

Tabel 4.5 Distribuția primăriilor de comune în funcție de capacitatea de absorbție în perioada 2009-2012 (%)

Tipul primăriei		Eșantion (2009-2012)	România (2009-2012)
Capacitate de absorbție	Fără proiecte în derulare	60,7	64,8
	Cu proiecte în derulare	39,3	35,2
	TOTAL	100	100
		- %	
		100	100
		- N	2860

Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012 și Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfbf.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014). A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri).

4.4. Ce explică succesul "câștigătorilor"?

4.4.1. Capacitatea administrativă

Măsurarea capacității administrative a comunelor urmărește dimensiunile identificate de studiile anterioare privind capacitatea de planificare, de management a resurselor umane și utilizarea sistemelor și instrumentelor.¹²⁶ Dintre toate

¹²⁶ Capacitatea administrativă este un indice sumativ din următorii indicatori: i) capacitatea de planificare (primăria are strategie de dezvoltare locală pentru perioada 2007-2013); ii) capacitatea de management al resurselor umane – a). are oameni pregătiți în elaborarea de proiecte finanțate din fonduri europene, b) are un responsabil desemnat pentru accesarea finanțărilor din fonduri europene și c) există o strategie de motivare pentru angajații care lucrează pe fonduri europene și iii) sisteme și instrumente (peste jumătate din personalul angajat folosește calculatorul pentru sarcini curente). Rezultă astfel un indice al capacității administrative cu valori între 0 și 5 Primăriile cu o capacitate administrativă slabă au valori

aceste dimensiuni, în analiza la nivel național, numai capacitatea de management a resurselor umane diferențiază semnificativ șansele primăriei de accesare a fondurilor europene. Primăriile cu proiecte aprobate din fonduri structurale în perioada 2007-2009 au într-o măsură statistic semnificativ mai mare specialiști în interiorul organizației (în sensul desemnării unui departament specializat și al specializării personalului din structura organizațională). Majoritatea comunelor analizate au un nivel mediu al capacității administrative (Grafic 4.3).

Tabel 4.6 Indicatori ai capacității administrative la nivelul comunelor, perioada 2007-2009

Capacitate administrativă		Capacitate de absorbție		România (2007-2009)	Eșantion (2007-2009)	Eșantion (2012)
		Nu a avut proiecte aprobate din FS	Cu proiecte aprobate din FS	Total		
Strategie de dezvoltare locală	Nu	90,1	9,9	100	34,1	14,1
	Da	87,7	12,3	100	65,7	85,9
	TOTAL					
	- %	88,4	11,6	100	100	100
	- N	2370	310	2680	134	135
Resurse umane specializate	Departament specializat ¹⁵⁰	Nu	89,3	10,7	100	89,6
		Da	83	17	100	10,4
	TOTAL					
	- %	88,4	11,6	100	100	100
	- N	2370	310	2680	135	135
Personal pregătit	Nu	89,9	10,1	100	70,5	49,6
	Da	84,8	15,2	100	29,5	50,4
	TOTAL					
	- %	88,4	11,6	100	100	100
	- N	2284	300	2584	135	135
	Numărul de angajați instruiți ¹⁵¹	Medie/Instituție	0,67	0,96	0,7	0,68
Sisteme și instrumente	Numărul de calculatoare funcționale	Medie/Instituție	9,30	9,58	9,33	
	Numărul de calculatoare cu acces la Internet	Medie/Instituție	7,62	8,11	7,68	
					7,72	9,76

Date: CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009 și CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012. Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

mai mici sau egale cu 2, cele medii au valoarea 3, iar cele dezvoltate au valorile 4 și 5. Operaționalizare explicitată în Capitolul Metodă și surse de date.

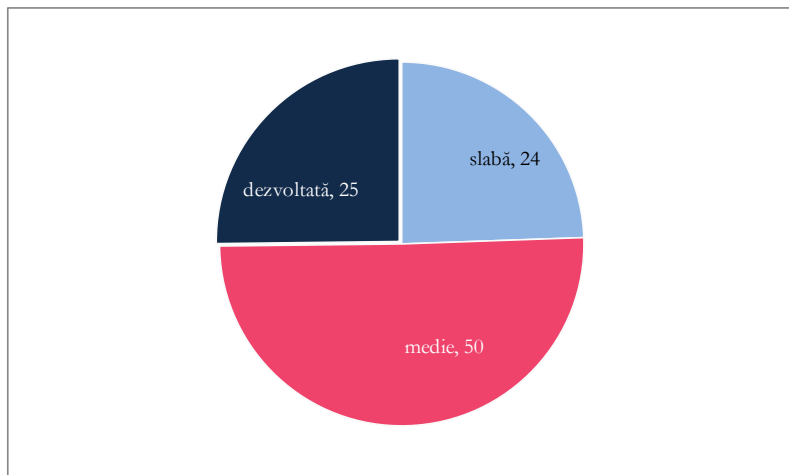
Pe baza rezultatelor recensământului primăriilor din 2009 am construit pentru cercetarea din 2012 un scor al capacității administrative. Dimensiunile conceptului sunt aceleași, dar măsurarea variabilelor este diferită în special privind componentele de resurse umane specializate și cele de sisteme și instrumente. Am introdus variabilele privind desemnarea unui responsabil (nu a unui departament) pentru accesarea finanțărilor europene și utilizarea anumitor strategii de motivare pentru angajații care lucrează pe fonduri europene (timp liber, sporuri, etc.). În plus, a fost introdusă o variabilă privind numărul de angajați care folosesc calculatorul pentru sarcinile curente (Tabel 4.7).

Tabel 4.7 Dimensiuni ale capacității administrative (2012)

Dimensiuni ale capacității administrative		Eșantion (2012)
		%
Capacitatea de programare	Primăria are SDL	85,9
	SDL este publicată pe site ¹³²	13,3
	SDL este completă ¹³³	4,4
	Prioritățile de dezvoltare locală sunt integrate în strategia regională ¹³⁴	59,2
Resurse umane specializate	Responsabil desemnat pentru accesarea finanțărilor europene	40,7
	Vechimea pe post a responsabilului desemnat	Medie 7,35
	Primăria are personal pregătit în elaborarea de proiecte cu finanțare europeană	50,4
	Strategie de motivare pentru angajații care lucrează pe fonduri europene	14,1
	TOTAL	
	- %	100
Sisteme și instrumente	- N	135
	Numărul de calculatoare funcționale	Medie 10,23
	Numărul de calculatoare cu acces la Internet	Medie 9,76
	Numărul de angajați care folosesc calculatorul pentru sarcinile curente	Medie 10,24
	Primăria era conectată la Internet în 2007	73,3
	Formulare pentru diverse servicii publice sunt publicate pe site-ul Primăriei	26
N		135

N=135. Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012. Sunt subliniate variabilele care intră în calculul indicelui de capacitate administrativă.

Grafic 4.3 Distribuția nivelelor de capacitate administrativă



N=135. Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012

Capacitatea administrativă și capacitatea de absorbție sunt asociate statistic semnificativ (Tabelul 4.8). Primăriile cu o capacitate dezvoltată de absorbție (au avut proiecte aprobate din fonduri structurale) tind să fie într-o măsură statistic semnificativ mai mare cu o capacitate administrativă dezvoltată.¹²⁷ Informația nu este însă suficientă pentru a nuanța între diferitele tipuri de resurse necesare accesării unor linii de finanțare diferite și în consecință, unor tipuri diferite de proiecte. O distincție în acest sens poate fi utilă prin analiza comparativă a accesării finanțărilor de la Bugetul de Stat (detaliate în secțiunea privind Factorii de mediu, finanțările concurente).

¹²⁷ Relația este adevărată și pentru nivelele scăzute ale capacității administrative și capacității de absorbție.

Tabel 4.8 Distribuția primăriilor de comune funcție de capacitatea de absorbție și capacitatea administrativă (2009-2012)

Capacitate administrativă	Capacitate de absorbție		Total
	Nu a avut proiecte aprobate din FS	Cu proiecte aprobate din FS	
Slabă	63,6	36,4	100
Medie	29	71	100
Dezvoltată	15,6	84,4	100
TOTAL			
- %	34,6	65,4	100
- N	44	83	127

Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012.

Indicele capacității administrative nu este asociat semnificativ și cu capacitatea de depunere pentru liniile de finanțare de la Bugetul de Stat,¹²⁸ ceea ce sugerează încă o dată nevoia distincției între programele finanțate din fonduri structurale. Diferențele între acestea din urmă pot fi făcute în funcție de sursa finanțării – programe operaționale sau Programul Național de Dezvoltare Rurală sau între tipul proiectului – de investiții cum sunt proiectele finanțate prin Măsura 322 sau POS Mediu sau “soft” – de tipul dezvoltării resurselor umane (POS DRU) sau a dezvoltării strategiei organizaționale (PODCA).

4.4.2. Drumuri, apă, canal: rolul strategiei de dezvoltare locală

Performanța serviciilor publice este considerată a fi îmbunătățită de procesul de planificare strategică (Boyne, 2001). Teoriile planificării implică o viziune de organizație

¹²⁸ Același indice nu este asociat statistic semnificativ cu indicele dezvoltării sociale a localității. În schimb capacitatea administrativă este asociată cu cea financiară (date la nivel de eșantion).

rațională, în care influențele mediului pot fi cunoscute și într-o anumită măsură controlate (ibid.). Există câteva caracteristici esențiale ale procesului de planificare care au fost dezvoltate teoretic/testate empiric în legătură cu performanța serviciilor publice. Acestea sunt următoarele (ibid.):

- Formalitatea – există un document scris în care obiectivele sunt clare. Această dimensiune include și existența unui plan de implementare, dar analiza de față a luat în considerare existența planului în evaluarea calității strategiei.
- Completitudinea – include toți pașii procesului de planificare: definirea rezultatelor/ impactului, dezvoltare de alternative, evaluare și monitorizare.
- Intensitatea – nivelul resurselor corespunzător fiecărei etape.
- Calitatea realizării fiecărei etape de planificare – validitatea indicatorilor de evaluare, acuratețea previziunilor, etc.
- Comprehensivitatea – sunt incluse toate funcțiile organizaționale.
- Implementarea – planul este pus în practică.
- Flexibilitatea – gradul de actualizare și adaptare a planificării la noi condiții, factori de mediu.

Programarea fondurilor structurale ia în considerare în special dimensiunea de formalitate a strategiilor de dezvoltare locală. Evaluarea cererilor de finanțare depuse pe Măsura 322, Programul Operațional Regional sau POS Mediu punctează existența unei strategii de dezvoltare locală și, în unele cazuri, calitatea ei în sensul corelării acesteia cu strategia de dezvoltare la nivel regional. PODCA acordă finanțare pentru dezvoltarea sau actualizarea strategiilor de dezvoltare locală. Cercetarea calitativă și analiza site-urilor realizate în cursul anului 2012

arată însă probleme de validitate pentru folosirea acestui indicator:

- Formalitate declarată ridicată. Recensământul primăriilor din 2009 a arătat că 68% dintre toate comunele din România au o strategie de dezvoltare locală.¹²⁹ Într-o măsură semnificativ mai mare strategii de dezvoltare locală au comunele medii (între 3.000 și 5.000 de locuitori), care au personal pregătit în elaborarea cererilor de finanțare din fonduri europene și sunt situate în regiunile Nord-Est, Nord-Vest și Sud Muntenia.
- Flexibilitate scăzută a strategiilor de dezvoltare. Prin definiție, procesul de planificare vizează o viziune de ansamblu pe termen lung asupra dezvoltării comunei. Asemănător programelor operaționale, majoritatea strategiilor de dezvoltare locale sunt construite pentru perioada 2007-2013. Acest interval de timp a fost marcat însă de numeroase schimbări în factorii de mediu, inclusiv criza economică și financiară, schimbări legislative, alegeri locale, etc. În aceste condiții, acuratețea previziunilor nu poate fi foarte ridicată și necesită actualizări suplimentare.

Avem strategie de dezvoltare locală, dar nu știu dacă mai e valabilă, e din 2008-2009, acoperă perioada până în 2013, dar acum ar trebui actualizată. (Primar, Regiunea Nord Est)

În același timp, nevoile de legitimitate resimțite de primari trebuie realizate pe parcursul unui ciclu electoral. În aceste condiții, “presiunea” obiectivelor de dezvoltare s-a

¹²⁹ Grad ridicat de formalism declarat al strategiilor de dezvoltare locală (85% au strategii de dezvoltare locală) este înregistrat și în studiul realizat la nivel de eşantion, în cursul anului 2012.

concentrat în perioada anilor 2008-2012. Proiectele de investiții primează în fața celor “tehnice”, “să se vadă că am făcut ceva în comună”. Aproape toți primarii (94%) intervievați în 2012 sunt de acord cu afirmația “oamenii așteaptă de la mine investiții rapide în localitate, indiferent de sursa de finanțare”.

Primăriile nu prea s-au îndreptat spre PODCA și POSDRU, unde proiectele sunt mai degrabă ‘soft’, vor mai degrabă investiții mari, care să se vadă, niște borduri, o apă, ceva de genul’ ăsta. (Expert fonduri structurale, firmă de consultanță)

Proiectele de investiții în infrastructura de apă/canalizare, cea rutieră sau cea socială rămân în continuare nevoile prioritare de dezvoltare locală. Ele corespund obiectivelor finanțate prin Măsura 322 a PNDR, pentru care volumul total al cererilor depuse a depășit cu mult volumul alocărilor totale. Probabil parțial din acest motiv, au existat încercări de a „continua” acest program prin finanțare de la Bugetul de Stat, prin Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii (PNDI).

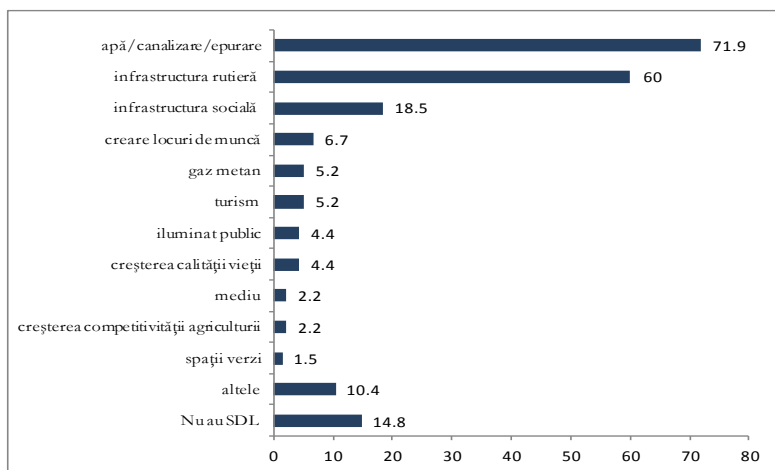
Aceleași obiective de investiții sunt finanțate prin alte programe fie din fonduri europene, fie de la Bugetul de Stat (vezi Tabel 4.13). La nivelul anului 2012, nu exista o centralizare nici la nivel de stat, nici la cel județean/regional a lucrărilor de infrastructură realizate. În consecință, deși primarii își evaluează propriile strategii de dezvoltare (nepublicate pe site) ca fiind integrate în strategia de dezvoltare regională¹³⁰, reprezentanții autorităților de management a fondurilor structurale rămân „cu țevile în drum”:

Am sesizat că ne intersectăm pe parcursul derulării proiectelor de investiții în mediu, cu drumuri sau cu stații de epurare. Aceste

¹³⁰ Date: CERME, 2012, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*.

lucrări sunt apărute din neant. Primarii au făcut drumurile ca să dea bine la electorat și noi stăm cu țevile în drum. La sfârșitul proiectelor observăm ca ne intersectăm cu programele domnului Friptu sau cu programe “transfrontaliere”. Trebuie respectată strategia locală și înglobată în cea regională și la final în cea națională (reprezentant AM POS Mediu)

Grafic 4.4 Priorități de dezvoltare locală



N=135, Răspunsuri multiple. Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012

În cazuri extreme, flexibilitatea strategiei investiționale nu reflectă de fapt obiectivele de dezvoltare. Schimbările în factorii de mediu, cum este deschiderea liniei de finanțare Piste pentru bicicliști, gestionată de Administrația Fondului pentru Mediu, au generat o orientare flexibilă strategică a mai multor comune. Acest obiectiv de investiții corespunde de fapt construirii de trotuare dar, „în lipsa altor finanțări, mergem și noi și zicem că vrem să facem piste pentru bicicliști”.

Am aplicat acum pe ăsta cu pistele de bicicliști, că dacă la altele n-am reușit, aici e bine și pentru că trebuie să pui puțini bani pentru co-finanțare.

Dar aveți trotuare în comună, eu nu am văzut pe drumul spre primărie ...

Păi așa le-am spus și eu consilierilor, oameni buni, stați un pic, că nu e de fapt pentru biciclete, aplicăm și noi ca să ne facem trotuare, că dacă n-am găsit altă linie de finanțare, ce să facem (Contabil, Regiunea Sud).

Pentru primăriile care au accesat fonduri structurale și au investiții deja finalizate, este necesară actualizarea strategiei de dezvoltare. Este o reconfirmare a faptului că nivelul capacității administrative depinde de momentul evaluării. În același timp, este cazul unei relații de „paradox” dintre capacitatea de absorbție și cea administrativă. Campionii accesării fondurilor europene au un nivel scăzut pe dimensiunea de programare (lipsa actualizării strategiei de dezvoltare locală).

Avem strategie de dezvoltare locală din 2008, acoperă perioada până în 2013, am făcut-o noi din fonduri proprii, am apelat la o firmă de consultanță. E corelată cu cea județeană, regională? Da, dar s-ar cere reactualizată, pentru că în 2008 când am făcut-o eram într-un stadiu, nu aveam canalizarea, nu aveam apa și acum suntem în alt stadiu... (Expert achiziții publice, Regiunea Nord Est)

- Transparență scăzută. Formalitatea nu implică și transparență viziunii strategice. Deși 85% dintre primăriile analizate au declarat că au o strategie de dezvoltare locală, numai 14% din ele au și publicat-o pe site.¹³¹ Transparența strategiei de dezvoltare locală este

¹³¹ Din eșantionul investigat, 86% din primării au site dar există și cazuri de primării cu site-uri nefuncționale sau al căror conținut nu a putut fi analizat

problematică chiar și pentru angajații primăriei. Primari noi, secretari și agenți agricoli cu vechime sau consilierii locali nu știu dacă primăria are sau nu o strategie de dezvoltare locală.

Nu știu domnișoară să vă spun dacă avem sau nu strategie de dezvoltare locală. Eu aicea sunt de două săptămâni jumătate, am fost consilier înainte de asta. Eu ce știu sunt proiectele în derulare ale Primăriei, nu știu să vă spun ce s-a făcut înainte. (Primar, Regiunea Nord-Est)

Nu știu să vă spun domnișoară dacă avem sau nu strategie, poate domn primar să știe. (Secretar, Regiunea Nord-Est)

- Capacitatea de politici (Polidano, 2000) a primăriilor din rural este scăzută. Transparența nu implică și calitatea planificării. Puținele strategii publicate nu sunt decât o listă de priorități de investiții, fără plan de implementare sau resurse alocate. Analiza realizată în 2012 identifică numai 6 primării¹³² cu o strategie de dezvoltare cu un grad ridicat de completitudine. Experții evaluatori din administrația centrală au aceeași opinie: „Pe partea de strategii, la unii se vede că doar e printată altfel” (Expert fonduri structurale¹³³, Regiunea București Ilfov).

de autor, informațiile fiind publicate exclusiv în limba maghiară.

¹³² Eșantion de 135 de primării, dintre care numai 19 au publicat strategia de dezvoltare locală pe site.

¹³³ Evaluator pentru cererile de finanțare din Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative.

4.4.3. Specialiștii din administrația publică: rolul resurselor umane

Resursele umane specializate reprezintă cea mai importantă dimensiune a capacității administrative ca predictor al capacității de absorbție a fondurilor structurale.

Mai mult de două treimi dintre primăriile din mediul rural, nu aveau în 2009 nici un angajat pregătit în elaborarea de proiecte. Într-o măsură semnificativ mai mare acestea provin din regiunea Sud Vest,¹³⁴ sunt comune mici (sub 3.000 de locuitori), sărace atât ca dezvoltare socială a localității cât și din punct de vedere al resurselor financiare. Ele diferă statistic semnificativ de restul comunelor în privința capacității de absorbție, pentru ambele intervale de analiză, folosind ca indicatori proiectele aprobate în perioada 2007-2009 și proiectele în derulare pentru perioada 2009-2012.

Alți indicatori folosiți în recensământul primăriilor din 2009 pentru studiul managementului resurselor umane din primărie sunt: existența unui departament specializat în proiecte cu finanțări europene și numărul de angajați care în perioada iunie 2008 – iunie 2009 au participat la programe de instruire profesională sau legate de fondurile europene. Deși aceste variabile diferențiază semnificativ între primăriile din rural care au accesat sau nu fonduri structurale, ele ridică în același timp probleme de validitate.

Relevanța departamentului specializat depinde de mărimea organizației.¹³⁵ Pentru primăriile mici din rural este importantă desemnarea unui singur angajat, nu a unui întreg

¹³⁴ La polul opus, cele care au personal pregătit sunt într-o măsură semnificativ mai mare din Regiunile de Nord-Est, Sud-Est și Vest.

¹³⁵ La data realizării cercetării, pentru constituirea unui birou erau necesare minim 5 posturi de execuție, iar pentru înființarea unei direcții generale un număr de minim 25 posturi de execuție.

departament, cu responsabilități în accesarea fondurilor europene.

Participarea la sesiuni de instruire nu înseamnă că primăria are personal specializat. Există cazuri de primării care au personal participant la sesiuni de instruire pe tema fondurilor europene în perioada analizată, dar au declarat în prezent, aparent contradictoriu, că nu au niciun angajat pregătit. Motivele sunt de două tipuri: i) probleme de stabilitate a personalului instruit care, în unele cazuri, a „migrat” spre firme de consultanță sau organizații non-guvernamentale și ii) probleme de eficiență sau specializare a instruirii. În această situație, sunt pe de o parte cazuri de sesiuni de instruire considerate „slabe sau foarte slabe”, în care participanții nu dobândesc competențele necesare elaborării de proiecte. Pe de altă parte, există și cazuri de instruire realizate pe teme generale – de informare asupra liniilor de finanțare sau pe teme specializate cum sunt procedurile de achiziții publice. Prin urmare, respondenții declară că „am participat la sesiuni dar nu știe nimeni de la noi să scrie un proiect”¹³⁶ (Contabil, Regiunea Nord Est). În același timp, interviurile realizate au arătat și cazuri de primării care nu au beneficiat de cursuri de pregătire în finanțare europeană, dar „am învățat lucrând și făcând” (Contabil, Regiunea Nord Est).

Capacitatea administrativă depinde de momentul evaluării și etapa ciclului de proiect (Boeckhout et al., 2002; Šumpiková et. al, 2004), dar și de linia de finanțare fixată ca scop-operational. În faza de depunere, este importantă informarea generală asupra specificului liniei de finanțare, data deschiderii sesiunilor de finanțare, condițiile de eligibilitate, etc. Acestea sunt de obicei informații furnizate în cadrul sesiunilor

¹³⁶ La nivelul anului 2009, doar 21% din total comune au declarat că au participat la sesiune de instruire cu tematica informații practice despre întocmirea proiectelor.

de training cu tematică generală, desfășurate pe tema fondurilor europene.

În faza de elaborare a cererii, principala distincție este între liniile de finanțare care presupun lucrări de investiții (POS Mediu, POR, PNDR) și cele care sunt direcționate către îmbunătățirea capacității administrative, formare profesională (POSDRU, PODCA). În prima categorie este nevoie de expertiză tehnică, care nu poate fi acumulată în cadrul trainingurilor pe diverse teme legate de finanțare europeană. Prin urmare, o altă direcție de studiu ar fi legată de profilul și gradul de ocupare în rural a posturilor cu expertiză specializată necesară elaborării/ implementării proiectelor. Acestea sunt legate de serviciul juridic, de urbanism sau de postul de agent agricol:

Noi la POR vedem că documentațiile tehnice nu sunt foarte corecte, ele sunt produse de firme de proiectare, dar trebuie să existe cineva la nivelul autorităților locale care să înțeleagă dacă este corect proiectul făcut de firmele de consultanță.
(Reprezentant administrație centrală)

[...] numărul de angajați în mediul rural e undeva între 11-19, 21 sunt deja cazuri fericite când sunt comunele alea mari. Păi pe cine să pui tu să îți implementeze și să managerieze proiectele astea și ai niște profile acolo – ai consilierul juridic, ai asistentul social, mai ai agentul agricol, oamenii ăștia în principiu nu prea au capacitate. D'aia unii dintre soluții ar fi să aduci lângă ei alți experți și împreună să încerce, pentru reușita a ce înseamnă managementul de proiecte. (Expert fonduri structurale, institut de cercetare)

În alte cazuri, problemele de expertiză tehnică se rezolvă la nivel județean. Consiliul Județean centralizează proiectele depuse dar și cele implementate pe o anumită linie de finanțare și propune/dezbate împreună cu primăriile

soluțiile tehnice implementate pentru stațiile de apă sau canalizare.

Noi am fost la întâlniri pe care le organiza Consiliul Județean, o dată pe săptămână, asta a fost un lucru bun care s-a făcut și te întreba acolo băi cum stați cu proiectul, păi uite așa, așa, ia verificați-l, se uitau pe proiect, nu e bine, nu aveți voie să puneți stație de epurare de capacitatea asta, nu se mai face așa. (Expert firmă de consultanță)

Complexitatea accesării fondurilor structurale impune un grad înalt de specializare pentru fiecare linie de finanțare. Un contabil de comună beneficiară de fonduri structurale ar trebui să știe categorii de cheltuieli eligibile pe fiecare program operațional, pentru că „nu există nici un caracter unitar al ghidurilor, de exemplu lista de cheltuieli eligibile pe PODCA și pe POSDRU nu e aceeași” (Expert administrație publică locală, Regiunea București-Ilfov).

Pe baza acestor considerente am utilizat în cercetarea din 2012 următorii indicatori suplimentari privind resursele umane:

- Stabilitatea în funcție a personalului instruit – ponderea personalului instruit pe teme legate de fondurile europene și care lucrează în prezent în primărie;
- Specializare relevantă și pentru utilizarea componentei de sisteme și instrumente – număr angajați care folosesc computerul pentru sarcinile curente;
- Desemnarea unui responsabil pentru accesarea finanțărilor europene – alături de informații suplimentare privind vechimea și „încărcarea pe post” - Pentru anul 2011, cât din timpul efectiv de lucru îi ocupă activitățile legate de finanțări europene?
- Utilizarea unei strategii de motivare pentru angajații care lucrează pe fonduri europene.

Desemnarea unui responsabil cu accesarea finanțărilor mărește șansele primăriei de accesare a fondurilor europene. Poziția responsabilului nu este una standard, poate fi contabilul, secretarul sau viceprimarul. Ideea principală ar fi de căutare activă a oportunităților de finanțare, informare generală asupra condițiilor de eligibilitate, în unele cazuri de elaborare a cererii de finanțare sau de integrare a documentației, etc. Mai mult de o treime dintre primăriile incluse în sondajul din 2012 au un astfel de responsabil. Vechimea pe post a acestui responsabil este, în medie, de 7 ani. Pentru anul 2011, activitățile legate de finanțări europene îi ocupă aproximativ 50% din timpul efectiv de lucru. În județul Timiș, în primăriile intervievate în 2012, un astfel de responsabil este agentul de dezvoltare locală. De altfel, primăriile din regiunea Vest au desemnat un astfel de responsabil într-o măsură semnificativ mai mare. În alte primării, poziția derivă din structura proiectelor cu finanțare externă accesate de primărie. În cazul proiectului finanțat de Banca Mondială, Economia bazată pe cunoaștere, responsabilul desemnat cu finanțările europene este managerul Punctului de Acces Public la Informație (PAPI). În cea mai mare parte a primăriilor de comune nu există o strategie de motivare a angajaților care lucrează pe fonduri europene.¹³⁷ În puținele cazuri în care ea există, beneficiile acordate personalului constau fie în timp liber, fie în sporuri suplimentare.

Cercetarea din 2012 a solicitat informații despre poziția celor din primărie care se ocupă, de obicei, de realizarea principalelor activități din ciclul de proiect: informare privind liniile de finanțare, obținere avize, scrierea proiectului, integrarea întregii documentații pentru depunere, organizarea și

¹³⁷ Sursa: Cercetarea CERME, *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012, N=135.

desfășurarea licitațiilor, urmărirea implementării proiectului și raportarea către Autoritățile de Management. În cele mai multe cazuri, primarul se ocupă de toate aceste activități, cu excepția elaborării cererii de finanțare de care se ocupă firma de consultanță. Rolul lor este analizat în detaliu în secțiunile următoare.

Dezvoltarea resurselor umane din primării a fost puternic influențată în perioada de analiză de legislația națională¹³⁸ dar și de efectele crizei economico-financiare. O zecime din toate primăriile de comune au plătit în 2009 cu întârziere salariile angajaților și ale celor din serviciile aflate în subordinea primăriei. Micșorarea salariilor bugetarilor cu 25%, micșorarea gradului de îndatorare și „blocarea” posturilor au afectat negativ dezvoltarea resurselor umane. În 2012, 88% dintre primarii intervievați „au nevoie de mai mulți oameni în Primărie pentru accesarea Fondurilor Structurale”.

Suntem o primărie mică, suntem 10 funcționari publici la 8.000 locuitori și deocamdată nu se mai poate face nimic, că știți cum e dacă vrei să angajezi unul, trebuie să dai șapte afară. Nici nu știu cum e cu organigrama asta, că de exemplu acum agentul agricol a murit și am avea mare nevoie de un altul, dar în loc de asta s-a deschis poziția de administrator public. (Secretar, Regiunea Nord Est)

Oricum și legislația e în continuă schimbare, când s-a schimbat au plecat mulți din sistem, aproximativ 12,000 de funcționari au plecat din sistem, au plecat mulți din cei instruiți, asta s-a întâmplat în vara lui 2010[...] Noi în evaluare le-am acordat 16 puncte la capacitatea de management pentru că au avut doi specialiști în achiziții publice, în urma restructurărilor au avut unu' sau chiar nici unu' și asta s-a văzut ulterior în

¹³⁸ O parte din legislația națională elaborată a fost motivată de efectele crizei economico-financiare.

implementare, ține mult și de motivare și de salarizare.
(Reprezentant administrație centrală)

4.4.4. De la "dosarul cu șină" la aplicația online: rolul sistemelor și instrumentelor

Definiția capacității administrative include utilizarea sistemelor de tip e-government, în cadrul dimensiunii de sisteme și instrumente, ca relație între administrația publică și cetățeni. Stadiul dezvoltării serviciilor e-government este însă foarte scăzut pentru România, în consecință și pentru primăriile de comune. Caracteristicile identificate în evaluările acestei componente asupra capacității administrative sunt valabile și pentru România (Vet et al., 2011): (i) utilizare limitată a sistemelor de management al informației; (ii) utilizare limitată a TIC; (iii) utilizarea sistemelor de management al finanțelor publice și (iv) utilizare limitată a instrumentelor de monitorizare și evaluare.

Serviciile e-guvernare sunt slab dezvoltate și, în consecință, foarte slab utilizate de către cetățeni. În cursul anului 2012, doar 4% dintre români au trimis formulare completate pentru diverse servicii e-guvernare (European Commission, 2014). Pentru același an, 31% dintre români au utilizat servicii e-guvernare. Ne așteptăm ca ponderile să fie și mai mici la nivelul comunelor.

Dat fiind stadiul precar de dezvoltare al acestor sisteme în România rurală, am elaborat o serie de indicatori cantitativi, colectați prin chestionarele completate la nivelul eșantionului de primării din 2012:

- Prezența online a primăriei de comune – dacă primăria are sau nu site
- Conexiunea la Internet a primăriei – anul din care Primăria era conectată la Internet (înainte sau după

2007, anul în care a început actuala perioadă de programare a fondurilor structurale)

- Ponderea angajaților care folosesc calculatorul pentru sarcinile curente (din total angajați)
- Ponderea calculatoarelor conectate la Internet în total calculatoare.

Alături de aceștia am analizat completitudinea informațiilor publicate pe site, în acord cu dimensiunile de „open e-government”¹³⁹ definite de studiile Comisiei Europene. Informațiile selectate sunt în același timp prevăzute de legislația națională ca informație de interes public obligatorie sau ca serviciu electronic obligatoriu.¹⁴⁰ Au fost selectate următoarele informații:

- Transparența politicilor – Publicarea strategiei de dezvoltare locală
- Transparența procesului de elaborare de politici – Publicarea hotărârilor de consiliu local
- Transparența și “accountability” organizațională – Publicarea execuției bugetare, a declarațiilor de avere și interese, a programului de lucru/audiențe, date de contact

¹³⁹ Definițiile acestui concept includ dimensiuni și indicatori variați care ar putea fi dezvoltați în studii ulterioare, pe măsura dezvoltării serviciilor e-guvernare la nivel național (European Commission, 2011).

¹⁴⁰ Strategia de dezvoltare locală, asimilată programelor și strategiilor proprii (Art. 5 din Legea nr. 544/2001), bugetul local, date de contact și programul de funcționare/program audiențe (Art. 5 din Legea nr. 544/2001), Hotărâri de Consiliu Local (Art. 6 din Legea nr. 52/2003), Declarații de avere și interese (Art. 4 și 6 din Legea nr. 115/1996 menționează obligativitatea publicării doar în cazul declarațiilor de avere, nu și a celor de interese). Formularele on line sunt un serviciu electronic obligatoriu prevăzut de Art. 3 din H.G. nr. 1085/2003.

- Transparența serviciilor electronice – publicarea formularelor on line pentru diverse servicii realizate de Primărie.

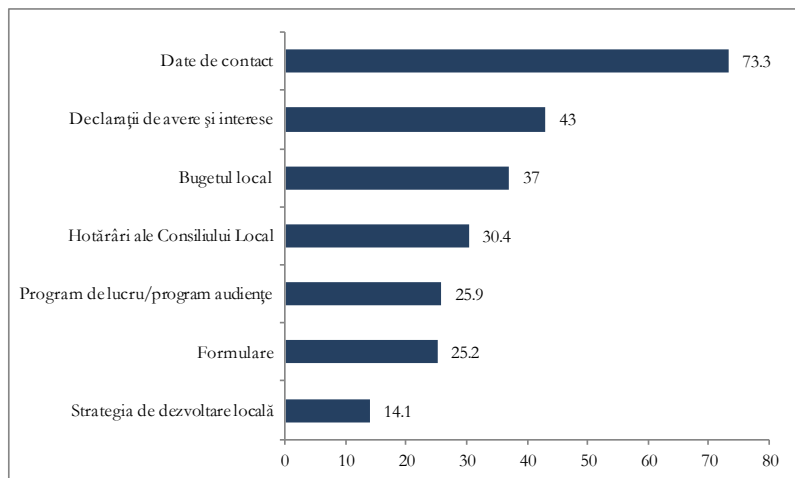
Majoritatea primăriilor din rural au site. În unele cazuri, primăriile nu dispun de propriul site, dar au o pagină găzduită de o altă instituție (de exemplu Consiliu Județean). Transparența activităților primăriei este însă foarte slabă.¹⁴¹ Problemele sunt de funcționalitate, actualizare și completitudine a informațiilor prezentate. Unele primării au site dar acesta este fie în întregime, fie parțial nefuncțional. Analiza realizată în 2012 a identificat hotărâri de consiliu local sau execuții de bugete locale din anii 2007-2008.

Documentele de programare a dezvoltării locale și cererile-tip pentru diverse servicii furnizate de autoritățile locale reprezintă cele mai puțin publicate tipuri de informații pe site-urile primăriilor. În eșantionul de 135 de primării analizate, există un singur caz de primărie care a publicat cererile de finanțare depuse (pe fonduri structurale și fonduri de la Bugetul de Stat). Transparența informațiilor de pe site este semnificativ mai scăzută pentru primăriile cu o slabă capacitate financiară (sub media veniturilor proprii autonome în perioada 2009-2012).

¹⁴¹ România are o valoare de 17 (pe o scală de la 0 la 100) la indicatorul de e-guvernare transparentă, pentru perioada anilor 2012-2013, mult sub media UE de 49. Indicatorul este un indice care măsoară transparența on line a guvernelor, luând în considerare furnizarea diverselor servicii electronice, protecția datelor personale ale cetățenilor și activități ale administrației publice. Sursa: European Commission, 2014, *Digital Performance of Romania*, disponibil la:

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm (data accesării: 16 iunie 2014).

Grafic 4.5 Informații publicate pe site



N=135. Sursa: analiza site-urilor primăriilor, septembrie-decembrie 2012.

Mai multe primării au un model standard de site, probabil realizat de aceeași firmă, în care formularele sunt publicate în mod standardizat. Comunicarea electronică este însă mai degrabă inter-instituțională și se rezumă la „trimis e-mailuri”:

Avem Internet în comună de 10 ani, avem și o bibliotecă foarte dotată în comună, tinerii accesează Internetul, mai transmitem și emailuri, dar mai mult cu celelalte primării din județ sau cu Prefectura, nu neapărat cu cetățenii. (Secretar, Regiunea Nord Est)

Mai scriu și tinerii pe e-mail, dar mai puțin, tot aicea vin. De obicei e-mail primesc de la primării, de la Prefectură ca să răspund la ele, cam așa ceva, nu de la cetățeni. (Secretar, Regiunea Nord Est)

În cazul fondurilor structurale, comunicarea cu beneficiarii Măsurii 322 se realizează „pe hârtie, în atenția Primarului”.

la noi oricum nu prea e dezvoltată oricum partea asta, vă spun sincer că noi ca să comunicăm cât mai bine cu ei, să îi informăm despre serviciile noastre, luăm baza de date de proiecte eligibile de la APDRP și le trimitem documentația scrisă cu ce trebuie să facă ca să obțină o scrisoare de garanție de la noi.

O trimiteți pe e-mail sau cum?

Nu doamnă, trimitem scrisoare pe hârtie, în atenția primarului, că doar el reprezintă comuna. (Reprezentant, Fondul de Garantare a Creditului Rural)

Problema dezvoltării serviciilor de e-government este puternic influențată de politicile la nivel național. Indiferent de capacitatea administrativă sau financiară a comunei, slaba reglementare națională a serviciilor electronice frânează dezvoltarea acestor servicii.

Pe partea de e-government, stăm foarte prost și o să îți explic de ce stăm foarte prost. Suntem așa la nivelul 1 sau 2 la nivel național și nici nu cred că ne putem ridica prea curând mai sus. Pentru că de fapt toată comunicarea cu cetățenii este one-way: tu postezi nivelul taxelor și impozitelor locale pe site-ul primăriei dar cetățeanul nu are cum să le plătească on line. Au fost câteva primării mai răsărite care au încercat să facă e-payment și îți spun eu ce s-a întâmplat: a venit Curtea de Conturi și a văzut așa – tu ca primărie i-ai făcut decizie de impunere să zicem de 100 lei ca impozit pe apartament, cetățeanul a folosit sistemul de e-payment dar la trezorerie au ajuns 99 lei, pentru că 1 leu și –a oprit banca ca și comision. Deci tu ca cetățean figurezi cu datorie la stat. Sunt și celelate cazuri în care ai zis că cetățeanul trebuie să plătească 101 lei ca să nu se trezească cu datorii la stat, dar de fapt este abuziv să îi ceri 101 lei când decizia de impunere este de 100 lei. Soluția ar fi fost următoarea: tu ca primărie să

contractezi în mod legal și să și negociezi servicii de la o bancă, tu îi ceri omului 100 lei și îi plătești băncii comisionul de 1 leu din alte venituri, din ce fond vrei tu să plătești, asta se poate face în mod legal și așa ar ieși bine toată lumea, dar încă nu s-a trezit toată lumea, au mai zis și unii primari că te costă destul de mult să faci o înțelegere cu ei. (Expert administrație publică, administrația centrală)

Ponderea angajaților care folosesc calculatorul pentru sarcinile curente este semnificativ mai mare în regiunea Nord Vest¹⁴² și pentru primăriile cu o capacitate financiară dezvoltată.

Primăriile care nu au toate calculatoarele conectate la Internet sunt, într-o proporție semnificativ mai mare comune sărace (indicele de dezvoltare socială a localității).

Primăriile care nu erau conectate la Internet în 2007 provin, într-o măsură semnificativ mai mare din regiunea Sud Vest și sunt comune sărace atât ca dezvoltare socială cât și din punct de vedere al resurselor financiare disponibile (sub media veniturilor proprii autonome 2009-2012).

Nici unul dintre acești indicatori nu este însă statistic semnificativ asociat cu absorbția fondurilor structurale. Devine astfel problematică relevanța acestei dimensiuni pentru capacitatea de absorbție. Analiza sugerează în același timp noi indicatori de luat în considerare pentru studiile viitoare: actualizarea informațiilor și publicarea altor tipuri de informații cum sunt licitațiile publice în cazul „câștigătorilor” fondurilor structurale (fie pe www.e-licitatie.ro, fie pe site-ul propriu).

În opinia experților intervievați, dezvoltarea integrată a serviciilor de e-government nu poate fi realizată decât prin programe derulate la nivel național. Această soluție de politică publică trebuie implementată în mediul rural în mod

¹⁴² Semnificativ mai scăzută în regiunea Sud Vest.

asemănător etapelor inițiale de dezvoltare a accesului la Internet în mediul urban.

- *Care ar fi trei recomandări de politică pentru a dezvolta serviciile de e-government în mediul rural?*
- *Deci în primul rând ar trebui cumva crescut nivelul general de educație din rural. A doua chestie este să faci cum au început și în orașe – prin Internet-café-uri, trebuie să înveți să caute și să găsească informația, plus că fiind într-un mediu controlat, poți să le restricționezi accesul la anumite site-uri. Că așa a pornit și în mediul urban, cu Internet café-uri că nu avea toată lumea Internet acasă. Oricum, privind în perspectivă, în momentul când ai Internet acasă, toate Internet café-urile or să moară, cum au murit și în mediul urban. Ce poți să faci e să le dai ceva suplimentar, gen cursuri care să îi intereseze, dar oricum chestia asta durează un timp destul de limitat, oricum e ok, în momentul în care i-ai educat, e ok. Și oricum în principiu într-o gospodărie nu ai nevoie să înveți pe toată lumea, pentru că se învață între ei. Deci asta cu Internet café-urile are rost numai în locurile în care nu ai Internet și le dai Internet scump, gen astea de la Vodafone, Orange sau RDS, chestie pe care nu pot să și-o permită acasă, pentru că datele pe mobil nu sunt ieftine, sunt destul de scumpe. După care când a venit Internetul la ei în comună gata, nu mai e nevoie, cel mult îi înveți, dar chiar și așa, asta nu poți să o faci decât cel mult 2-3 luni. (Expert e-government, firmă)*

4.4.5. Câștigătorii care "știi să bată la ușă": rolul primarilor

Primarul are rolul cheie în dezvoltarea capacității organizaționale. El se ocupă în principal de informare privind liniile de finanțare, obținere avize, organizarea și desfășurarea licitațiilor, urmărirea implementării proiectului și raportarea către Autoritățile de Management.¹⁴³ Singurele activități pe care le desfășoară mai degrabă firma de consultanță (decât primarul) sunt elaborarea cererii de finanțare și integrarea întregii documentații pentru depunere.

Rolul primarului este esențial în activitățile care presupun comunicarea inter-instituțională. Primarul care reușește „să facă rost de proiecte”, „știe unde să bată la ușă” și „să se intereseze de ce se poate face”.

O capacitate dezvoltată de management a primarului înseamnă în primul rând un nivel ridicat de informare asupra oportunităților de finanțare active pentru care ar fi îndeplinite (cel puțin teoretic) criteriile de eligibilitate.

Cine se interesează de liniile de finanțare la dvs. în Primărie?

Eu.

Vă uitați pe Internet, vă duceți la Consiliul Județean, cum faceți?

De toate, mă duc la Consiliul Județean, de pe Internet, mai sunt cursuri, instruiri. Am căutat să fiu cam primul pe anumite linii de finanțare, când nu te-ai dus primul, se schimbă ghidul de finanțare, se face alt punctaj și ai o mie și una de probleme după aia. (Primar, Regiunea Nord Est)

Ca să fie de succes o primărie, ai nevoie de un primar foarte bun, capabil să inițieze proiecte, isteț și să știe unde să bată la ușă, să

¹⁴³ Răspunsuri multiple, N=135. Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012.

deschidă uşile, noi am avut, vreo 12 ani, aşa a fost domnu' primar după care am şi plâns, da' şi ăsta nou s-ar putea să fie aşa, e mai liniştit şi destul de capabil, ştie contabilitate şi sperăm să meargă şi el. (Secretar, Regiunea Nord Est)

Apartenenţa politică a primarului diferenţiază în privinţa derulării de către primării a proiectelor cu finanţare externă în perioada 2009-2012. Primarii PDL au semnificativ mai multe şanse de a derula astfel de programe decât primarii aparţinând altor formaţiuni politice.¹⁴⁴ Pentru succesul proiectelor pe Măsura 322, relaţia este valabilă pentru primarii PDL şi UDMR. Datele privind apartenenţa politică a primarului sunt cele de la alegerile din 2008, comunicate de Biroul Electoral Central.¹⁴⁵ În consecinţă, nu este luată în considerare posibila migraţie politică în perioada de referinţă. Rezultate similare despre politizarea distribuţiei fondurilor în funcţie de apartenenţa politică (distribuţie la nivel regional) se înregistrează şi în cazul Poloniei (Dąbrowski, 2010: 282).

Cercetarea calitativă arată că importanţa apartenenţei politice a primarului depinde şi de perioada aprobării proiectului. Importanţa ei creşte pe parcursul derulării finanţării pe Măsura 322, ipoteză de lucru care necesită analize ulterioare suplimentare.

Deci dvs. v-aţi dus printre primii pe Măsura 322?

Da, printre primii. În prima etapă a fost mult mai uşor, din ce am văzut eu după aia pe la colegii mei, a fost după aceea mult mai dificil.

Când s-a deschis prima dată pe Măsura 322?

Păi cam prin martie 2008.

Şi din ce ştiţi dvs. când au început lucrurile să devină mai greoaie pe măsura aceasta?

¹⁴⁴ Analiză Adjusted Residuals, N=2860.

¹⁴⁵ Sursa: www.beclocale2008.ro.

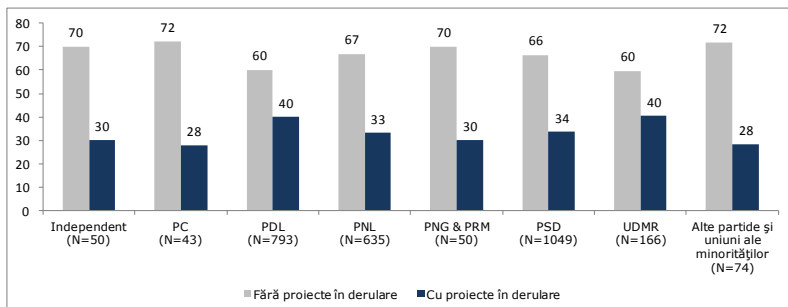
Păi cam din vara lui 2008, după alegeri și după aia s-au continuat și în 2009. Atuncea a început și pe criteriul culoarea politică ... adică în 2008 erau liberalii la putere când am aplicat eu, eu sunt de la PSD, dar nu s-a pus problema așa ... (Primar, Regiunea Nord Est)

Capitalul uman¹⁴⁶ și vârsta primarilor nu sunt asociate semnificativ cu accesarea proiectelor finanțate din fonduri europene.¹⁴⁷ Pentru această cercetare, culegerea datelor a avut loc după alegerile din 2012, deci datele socio-demografice se referă la primarii „noi”. În eșantionul de 135 de primării, numai 5 primării au primar de gen feminin, 29% sunt primari noi și 63% au studii superioare. Primarii noi sunt în cea mai mare parte de la USL, jumătate dintre primăriile „noi” reușind să atragă proiecte aprobate din fonduri structurale în perioada 2009-2012. O direcție viitoare de studiu este reprezentată de specializarea prin cursuri a primarilor. O problemă menționată de experții intervievați este nevoia includerii primarilor în lista de beneficiari eligibili a cursurilor sau a vizitelor de studiu desfășurate în proiectele finanțate prin programe operaționale (în principal PODCA și POSDRU).

¹⁴⁶ Măsurat ca educație (număr de clase absolvite).

¹⁴⁷ Eșantion de 135 de primării.

Grafic 4.6 Distribuția primăriilor de comune în funcție de derularea proiectelor din fonduri externe și apartenența politică a primarului



N=2860. Date: prelucrări ale autorului pe baza de date CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, august-septembrie 2009 și Anexei 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfbf.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014).

Notă: Au fost utilizate datele privind apartenența politică a primarilor de la alegerile locale 2008, disponibile la www.beclocale2008.ro. A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri).

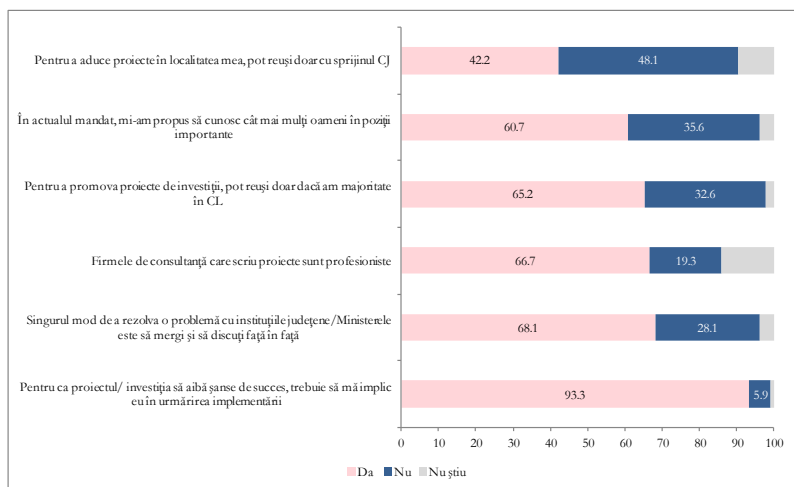
Primarii de la PDL¹⁴⁸ (și cei de la alte partide și uniuni ale minorităților – Grafic 4.6) sunt într-o măsură semnificativ mai mare de acord cu afirmația „rambursările din proiectele de la Bugetul de Stat vin mai repede decât cele din Fonduri Structurale” și în același timp tot primarii PDL (alegeri 2008) sunt în dezacord într-o măsură semnificativ mai mare cu afirmația „Regulile de finanțare din Fonduri Structurale se

¹⁴⁸ Relație valabilă și pentru primarii aparținând PDL atât în 2008, cât și după alegerile din 2012.

schimbă des”. Primarii PSD (alegeri 2008) și USL (alegeri 2012) sunt într-o măsură semnificativ mai mare de acord cu afirmația „Pentru a fi printre câștigătorii Fondurilor Structurale, trebuie să cunoști oameni importanți”.

Un alt rol cheie al primarului este cel de urmărire a implementării investiției. Aproape toți primarii intervievați în 2012 (93%) sunt de acord cu afirmația „pentru ca investiția să aibă șanse de succes, trebuie să mă implic eu în urmărirea implementării”.

Grafic 4.7 Opinii asupra factorilor de succes în accesarea și implementarea proiectelor din fonduri europene



N=135. Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, 2012

Punctele cheie din ciclul de proiect implică substanțial resursele primarului. În această perspectivă, diferitele tipuri de capacități (în sensul de resurse) la nivel individual contribuie la eficacitatea organizațională procesuală (Yuchtman, Seashore, 1968). Capitalul social al primarului poate maximiza poziția organizațională de negociere (Yuchtman, Seashore, 1968).

O astfel de etapă cheie este cea legată de obținerea avizelor. Ea intervine în faza de depunere, dar poate să apară și în perioada de implementare, în cazul proiectelor „tehnice”. Pentru lucrările de infrastructură, principalele instituții de la care sunt necesare avize sunt Inspectoratele de Stat în Construcții și Agențiile Județene de Protecția Mediului. Peste 60% dintre primăriile intervievate în 2012 s-au adresat acestor instituții, în principal pentru obținerea avizelor. Deși sondajul din 2012 arată un grad înalt de satisfacție cu informațiile și îndrumările primite de la aceste instituții, interviurile realizate cu aplicanții pe Măsura 322 arată cât de important este capitalul social al primarului. Avem în vedere capitalul social la nivel individual, în accepțiunea lui Bourdieu, ca fiind „suma resurselor actuale și virtuale care se acumulează la nivel individual și de grup în virtutea implicării într-o rețea durabilă de cunoaștere reciprocă” (Bourdieu, 1986: 246). Este o definiție instrumentală (Portes, 1998: 3), în sensul dezvoltării acestui tip de capital, prin „construcția deliberată a sociabilității cu scopul creării acestei resurse” (Portes, 1998: 3). Mai mult de jumătate dintre primarii intervievați în sondajul din 2012 își propun „să cunoască oameni importanți în actualul mandat”, motivați probabil parțial și de faptul că „pentru a fi printre câștigătorii fondurilor structurale, trebuie să cunoști oameni importanți”.¹⁴⁹ Cercul de ‘relații’ trebuie să fie cu atât mai extins cu cât este mai lungă perioada de așteptare: „acolo trebuie să te folosești de toate relațiile pe care le ai, că de exemplu dacă îți trebuie o Hotărâre de Guvern pentru a trece în domeniul public un drum sau un teren, sau nu știu ce, ei aicea trebuie să stai pe puțin 6 luni dacă nu ai relații” (Primar, Regiunea Nord Est). Dezvoltarea capitalului social contribuie și la creșterea

¹⁴⁹ N=135. 42% dintre primari sunt de acord cu această afirmație. Date: Cercetarea CERME, *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012.

legitimității primarului (prin realizarea investițiilor finanțate din toate tipurile de fonduri) sau, tot în termenii lui Bourdieu, la dezvoltarea capitalului simbolic.

am avut de-a face cu Inspectoratul de Stat în Construcții și acolo ai nevoie de avize. Nu era o problemă că nu le obții, le obții, dar tu ai un termen și în condițiile în care tu ai modificat proiectul cu două săptămâni înainte, noi am lucrat până în ultima zi și am stat și am cusut la chestia aia, normal că primarul a căutat să am avut un primar din Gorj care a sunat la un PNL-ist, e Domnul X la PNL, nu? să trăiești, baideți ajutați-mă și pe mine și ăla vorbește la Inspectoratul de Stat în Construcții și ăla îți ia dosarul și îți dă viza pe loc. Deci ne-au zis veniți domne cu noi, dar ce să căutăm noi, că noi suntem doar niște consultanți, ne trebuie o hârtie, și stăteam acolo pe hol, nu l-am văzut pe Domnul X atâta am văzut că a venit unu și a zis da, e în regulă domnu' primar, dar cu problema aia care așa nu vă putem ajuta acum, uitați ce coadă e la PNDR, auziți dar duceți-vă acolo că trimit o colegă, ne-am dus într-o sală, am stat un pic, a venit o colegă, zice domnu primar ați primit asta, dar cu problema nu știu care, reveniți, ăsta era siderat, nu știa ce se întâmplă, îi zic, da, e bine domn primar, baideți domn primar că o rezolvăm și pe aia, uite domne' hârtia, ce vroiai să îți spună aicea că îți dă ție și era o coadă adevărată, erau 30 oameni, deci asta era una. (Expert administrație publică, Regiunea București-Ilfov)

Ca ipoteză exploratorie, cercetarea calitativă relevă faptul că dezvoltarea capitalului social se realizează prin relații care transcend apartenența politică a primarului, probabil și în strânsă legătură cu fenomenul de migrație politică. Analiza alocărilor fondurilor de la Bugetul de Stat a relevat faptul că „cei mai favorizați primari au fost cei teoretic independenți, ceea ce sugerează că într-adevăr alocările discreționare au fost folosite intenționat pentru a încuraja migrația politică a aleșilor locali către arcul puterii” (EFOR, 2013: 12).

*Dar spuneți-mi relațiile astea, cum se fac, pe partide, sau cum?
Nu, nu sunt pe partide. Păi la Măsura 322 am ajuns acolo, ah,
că nu se poate, că nu știu ce și după ce am vorbit cu cel care e șef
la liberali, eu totuși sunt PSD-ist dar am păstrat relații bune cu
el, și el o sunat după aia și i-au zis dar de ce domne nu ne-a spus
că e din partea dumneavoastră?, dar nu a fost vorba de bani sau
altceva, se cunoșteau foarte bine familiile, se vizitau reciproc.
Asta se întâmplă numai la început, la câștigarea proiectului?
Nu, nu că apar probleme și pe parcurs, în derularea proiectului.
De exemplu pe Măsura 322 am avut o schimbare de soluție
tehnică, dacă vrei să schimbi soluția tehnică trebuie să ai avizul
ISC-ului (Inspectoratul de Stat în Construcții), nu ăsta de la noi,
de la Bacău ci ăla de la București și am ajuns la București cu
portbagajul plin cu toate documentele, cu parte desenată și cu parte
scrisă și după aia mi-au spus cine te-a trimis și au dat un telefon și
după aia mi-au zis, nu ne mai trebuie documentele, du-te la
mașină și vezi că mâine se trimite avizul pe fax, ce să zic, săru
mâna și am plecat, dar aicea ar trebui cum o procedat cu mine să
procedeze cu toată lumea. (Primar, Regiunea Nord-Est)*

Importanța relațiilor este critică în punctele cheie ale elaborării cererii de finanțare și implementării proiectului. Un punct cheie este reprezentat de obținerea avizelor pentru realizarea proiectelor de investiții. De ele se ocupă tot primarii pentru că „îi cunoaște lumea”: „păi dacă trimit pe cineva din primărie, îl ține mult, așa altfel e cu mine, mă cunoaște lumea, eu mă mișc mai rapid, dacă am deschis o ușă știu cum să îi iau, le zic domne' vă rog frumos, mai cu săru mâna, mai joc puțin teatru, că asta e viața și obții un aviz mai rapid. Așa, altfel, poți să stai și 30 zile pentru cele de urbanism” (Primar, Regiunea Nord Est).

4.4.6. Parteneriate "câștigătoare"

Acest studiu analizează capacitatea de colaborare a primăriei ca un factor exogen al capacității administrative. Abilitatea organizațiilor de a promova colaborarea (Bryan, 2011) joacă un rol important în capacitatea organizațiilor de accesare a fondurilor europene. Rezultatul este previzibil pe baza criteriilor de eligibilitate impuse din programarea fondurilor structurale. Din acest punct de vedere, parteneriatele pot fi privite ca un tip de izomorfism coercitiv.¹⁵⁰

Îmbunătățirea strategiei de dezvoltare locală, prin accesarea fondurilor structurale, este condiționată de participarea în cadrul unei asociații de dezvoltare inter-comunitară (ADI). Același lucru este valabil și pentru infrastructura de apă și canalizare, prin POS Mediu. Ambele programe vizează corelarea strategiilor de dezvoltare locale cu cele județene sau regionale. Dintre cele 143 de comune care au avut proiecte aprobate pe PODCA, în perioada 2009-2011, numai două comune au fost în afara unei ADI¹⁵¹. Chiar și când accesarea proiectelor europene nu impune ca o condiție de eligibilitate participarea într-un ADI, acest factor are o influență semnificativă asupra șanselor de succes și pe celelalte linii de finanțare. Primăriile care au o pondere mare a cererilor de finanțare depuse în cadrul unei ADI (peste 50% din total proiecte depuse) sunt într-o măsură semnificativ mai mare

¹⁵⁰ Idee în acord cu Frumkin, Galaskiewicz, 2004. Dabrowski (2010) consideră parteneriatele în accesarea fondurilor europene ca pe un tip de izomorfism mimetic care se dezvoltă apoi într-un tip de izomorfism reflexiv.

¹⁵¹ Sursa: Calculul autorului pe baza listelor de beneficiari publicate de Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, www.fonduriadministratie.ro (data accesării: 12 august 2012). Un proiect câștigat de un ADI a fost trecut ca fiind aprobat pentru toate comunele membre ale ADI.

printre câștigătorii fondurilor structurale din perioada 2007-2009. Aproape 80% din comunele care au câștigat proiecte pe Măsura 322, în perioada 2007-2012, fac parte dintr-o ADI¹⁵². De asemenea, mai mult de jumătate dintre comunele care fac parte dintr-un ADI, au desfășurat programe în parteneriat fie cu instituții publice, fie cu instituții private.¹⁵³ Programele au fost finanțate atât de la bugetele locale, cât și din fonduri europene pre și post-aderare. Desfășurarea de activități în parteneriat rămâne însă strâns legată de eligibilitatea finanțărilor.¹⁵⁴

O altă formă de dezvoltare locală prin fonduri structurale, este Grupul de Acțiune Locală (GAL), promovat prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (Axa 4 Leader) și Programul Operațional de Pescuit (POP). Spre deosebire de ADI, care reprezintă un parteneriat între autorități publice locale (inclusiv consilii județene), GAL include parteneri publici, privați și reprezentanți ai societății civile (organizații non-profit, persoane fizice, grupuri de persoane neînregistrate oficial). În general, cei care fac parte dintr-o ADI, sunt membri și într-un Grup de Acțiune Locală.¹⁵⁵ Participarea într-un GAL selectat pentru finanțare în cadrul PNDR îmbunătățește substanțial capacitatea de programare, prin elaborarea de strategii de dezvoltare locală integrată. Atât ADI, cât și GAL-

¹⁵² N=723. Surse: Calculul autorului pe baza cercetării CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009 și listele de beneficiari publicate de Autoritatea de Management pentru PNDR, www.pndr.ro (data accesării: 20 august 2012).

¹⁵³ Sursa: Calculul autorului pe baza cercetării CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009.

¹⁵⁴ În peste 80% dintre comunele intervievate în 2012, nu există vreun program realizat în parteneriat în afara finanțărilor care impun existența unui partener ca și condiție de eligibilitate. Date: Cercetarea CERME, *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012, N=135.

¹⁵⁵ Date: CERME, *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012, N=135.

urile au fost prevăzute ca o soluție de îmbunătățire a capacității administrative, „inadecvată la necesitățile tot mai diverse ale comunităților locale” și „limitată calitativ de numărul redus de personal calificat care exercită funcții în domeniul administrativ” (PNDR, versiunea a 9-a, 2012: 55).

Parteneriatul crește șansele de succes pentru aprobarea¹⁵⁶, dar și pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri structurale. Pe de o parte, există elemente structurale de programare - anumite linii de finanțare impun parteneriatul ca și condiție de eligibilitate sau acordă punctaj în evaluarea cererii de finanțare, cum este cazul proiectelor finanțate prin POS Mediu. Pe de altă parte, partenerul poate contribui la reușita aplicației cu un nivel ridicat de capacitate administrativă și/sau financiară. Totuși, există parteneriate realizate și în afara liniilor de finanțare din fonduri structurale – lucrări realizate din fonduri de la Bugetul Local, Consiliul Județean sau Bugetul de Stat (date eșantion 2012). Ponderea lor este însă mică.¹⁵⁷

Am observat așa la modul general că ce e în parteneriat cu ONG-urile merge foarte bine, deci proiectele realizate în parteneriat de administrația publică cu ONG-urile sunt o soluție de succes, pentru că ONG-urile depind de cash-flow și împing solicitantul să facă actele și să depună cererile de rambursare. (Expert fonduri structurale, administrația publică centrală)

Abilitatea de promovare a colaborării aduce resurse suplimentare de capacitate administrativă. Un partener cu o capacitate administrativă dezvoltată poate însemna o înaltă

¹⁵⁶ Date: CERME, *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012.

¹⁵⁷ În 13% din total comune interviuate în 2012 au desfășurat parteneriate în afara finanțărilor care impun existența unui partener ca și condiție de eligibilitate.

capacitate de absorbție pentru o primărie de comună cu o capacitate administrativă slab dezvoltată. În cele mai multe cazuri, consiliile județene au o capacitate administrativă mai bine dezvoltată decât a primăriilor de comune. Principalii parteneri ai primăriei în astfel de proiecte au fost consiliul județean, alte primării și organizații non-guvernamentale.¹⁵⁸

avem studiul de fezabilitate făcut și suntem în curs de depunere a proiectului prin PNDR, prin GAL cu Valea Muntelui [...]și când e să faceți documentația, cum se procedează, strângeți dvs. toate actele și le depuneți?

Domnul îl face, cineva de la Valea Muntelui, ei îl duc spre finanțare, noi le dăm toate actele ce înseamnă avizare, dar el face actele pentru toate comunele din GAL. (Referent urbanism, Regiunea Nord Est)

Mai mult de jumătate dintre primăriile de comune au desfășurat, în perioada 2007-2009, proiecte în parteneriat. Cele mai multe proiecte din rural s-au centrat pe managementul deșeurilor, reabilitare/construire clădiri, alimentare cu apă sau sunt proiecte integrate (de tipul celor finanțate prin Măsura 322).

Pentru perioada 2009-2012 aproape trei sferturi dintre primăriile respondente au desfășurat¹⁵⁹ proiecte în parteneriat. Obiectivele acestor proiecte sunt aceleași ca cele de mai sus, cărora li se adaugă o serie întreagă de direcții diverse de acțiune, de la obiective culturale, dezvoltare turistică, vizite de studiu, servicii educaționale sau dezvoltarea serviciilor electronice. Finanțarea proiectelor în parteneriat se realizează din două surse principale: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și

¹⁵⁸ Aceleași rezultate atât pentru recensământul primăriilor din 2009 cât și pentru cercetarea pe eșantionul de primării din 2012.

¹⁵⁹ Răspunsurile primăriilor au inclus și depunerea cererilor de finanțare în parteneriat.

Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (fonduri de la Bugetul de Stat și fonduri structurale). Alături de aceste surse, au mai finanțat¹⁶⁰ proiecte în parteneriat și celelalte autorități de management pentru programele operaționale, alături de Ministerul Culturii și Ministerul Educației și Cercetării (program finanțat de la Bugetul de Stat). În unele cazuri, proiectele au fost susținute financiar fie prin bugetul local, fie prin bugetul Consiliului Județean.

4.4.7. Specialiștii din afara administrației publice: rolul firmelor de consultanță

Firmele de consultanță dezvoltă capacitatea de absorbție a primăriei, dar nu neapărat și capacitatea administrativă.

Problema cu externalizarea serviciilor către firme de consultanță sau consultanți independenți este că nu se construiește o relație sănătoasă, de obicei tot impulsul vine din partea consultantului către beneficiar și el împinge întotdeauna clientul să facă ceva, niciodată invers. (Expert fonduri structurale, ONG)

Mai există și categoria de beneficiari la care vine consultantul și îți spune ce să faci, zice lasă că ți-l scriu eu. Mie această din urmă categorie nu mi se pare că a produs proiecte sustenabile pentru că nu a dezvoltat deloc capacitatea administrativă a primăriilor, mai ales că unii din ei au mai și subcontractat implementarea și acum ți vezi că nu știu nimic din documentație, vin la mine cu cereri de extindere a perioadei de implementare și le spun că tocmai a expirat acum trei zile și că oricum trebuia anunțat înainte, trebuia să facă o cerere cu mai mult timp înainte, etc. Eu una nu aș mai fi de acord cu externalizarea managementului către firmele de consultanță pentru că nu îți crește deloc capacitatea administrativă, mai ales

¹⁶⁰ Sau au fost depuse cererile de finanțare pentru proiecte în parteneriat.

că aici suntem pe PODCA. (Reprezentant AMPODCA, administrația centrală)

Există însă probleme de expertiză tehnică care nu pot fi soluționate la nivelul primăriei, cum sunt cele ale proiectelor de investiții pe apă, canalizare. Firma de consultanță intervine în două etape cheie în procesul de depunere: elaborarea studiului de fezabilitate și elaborarea cererii de finanțare.

Costurile elaborării cererii de finanțare sunt cheltuieli eligibile în cazul câștigării proiectului pe fonduri structurale. Acestea nu pot depăși, în cazul Măsurii 322, 10% din valoarea totală eligibilă a proiectului.¹⁶¹ Comunele au folosit consultanță specializată pentru cea mai mare parte a proiectelor de investiții depuse,¹⁶² indiferent de starea proiectului – aprobate și finalizate, aprobate și în derulare, depuse, în curs de evaluare, respinse sau în pregătire.

m-am întâlnit cu cei de la firma de consultanță, vă facem asfalt așa și așa, eu am pus o condiție bine, vă dau banu' pe documentație în momentul în care se câștigă proiectul dar nu prea vor așa ... La fel și pe Măsura 125 din PNDR, aia cu drumurile agricole și forestiere, tot așa, domne eu fac cu tine, dar numai dacă tu îmi dai garanția că se câștigă proiectul și eu în cazul ăsta, îți dau banii atunci. Așa și la piste de bicicletă, așa am făcut, am dat banii după ce o venit aprobarea pentru contract. (Primar, Regiunea Nord Est)

O altă direcție de analiză pentru cercetări ulterioare este studiul firmelor de consultanță implicate în diverse etape ale proiectelor finanțate din fonduri structurale. Cercetarea calitativă a relevat situații în care există anumite firme „agreate”

¹⁶¹ Ghidul Solicitantului Măsura 322, versiunea 1 mai 2011.

¹⁶² Date 2007-2009, CERME-CNPS-ICCV, 2009 (date la nivel de proiect). Rezultate similare și pentru CERME, 2012 (date la nivel de comună).

la nivel de județ, implicate în special în realizarea studiilor de fezabilitate. Ratele lor de succes depind însă, conform experților intervievați, de afilierea politică a primarului.

Am aplicat pe 322, dar ne-a fost respins proiectul, deși aceeași firmă a făcut același proiect pentru toate cele opt comunități, dar din toate numai câteva au câștigat (Manager PAPI, Regiunea Sud – Giurgiu)

Oamenii au apelat la consultant fără acordul județului, da, asta cam e o problemă, pentru că dacă ai vrea să verifici la nivel de consultant ce se întâmplă la nivelul județului X, te duci și vezi ce firme de consultanță gestionează cele mai multe proiecte din județ și pe ce sume, o să găsești firma Y cu sume de 10.000 euro sau o chestie de genul ăsta și pe alta cu milioane de euro (Expert fonduri structurale, firmă de consultanță)

[...] sunt firme de consultanță care nu-și fac treaba [...] cum poate un proiect să fie finanțabil dacă începe cu o fermă de vaci și se termină cu un joagăr [...] este clar că neseriozitatea acestor firme de consultanță cu apostilă politică agravează problema. (Reprezentant Consiliu de Administrație al Băncii Naționale a României¹⁶³)

Selecția firmei de consultanță este în sine un proces de eficacitate organizațională, iar responsabilitatea selecției este atribuită primăriei. În această perspectivă, primăriile “câștigătoare” sunt cele care au suficiente resurse interne pentru a selecta și mobiliza resurse externe organizației, cum sunt specialiștii din cadrul firmelor de consultanță.

Dar știți că sunt firme și firme de consultanță, nu toate lucrează la fel de bine.

¹⁶³ Conferința “Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?”, 10 mai 2012, Banca Națională a României.

Da, știu, am auzit și eu dar din moment ce a făcut procedură de selecție, ei sunt singurii vinovați de selecția firmelor așa că nu avem ce să facem în domeniul ăsta, nu se poate reglementa altfel. Asta e, e o piață liberă, trebuie să-și asume responsabilitatea pentru firmele de consultanță pe care le aleg. (Reprezentant FGCR)

Rămâne de explorat în analize ulterioare care sunt limitele gradului de control organizațional asupra acestui proces. Constrângerile pot fi diverse: de la cele legislative (atribuirea licitațiilor conform prețului celui mai scăzut), la cele politice (firme „agreate” la nivel de județ). Ca rezultat însă, o firmă de consultanță de înaltă expertiză poate însemna succesul atât pentru aprobarea, cât și pentru implementarea/recepția finală a lucrării. Reușita acestui proces depinde însă de gradul de cunoaștere/informare asupra mediului, de obicei al primarului.

Cum ați selectat firma de consultanță pentru 322?

Da, am căutat eu o firmă care să fie meseriașă, să se priceapă și m-am dus la APDRP la Iași și am întrebat și în stânga și-n dreapta – băi, care sunt cei mai buni și am ales o firmă, știți și dvs că cele mai multe țin cu constructorul, că sunt înțelese cu ei și eu am căutat o firmă care să țină cu mine, adică cu localitatea, asta a fost că m-au ajutat și ei să scad de la 18 miliarde la 5, că alții ar fi putut să spună haideți domn primar dați-le 16, i-au verificat la sânge, m-or ajutat foarte mult. (Primar, Regiunea Nord Est)

4.4.8. “Bogații nu devin mai bogați”: rolul capacității financiare

Pentru această analiză capacitatea financiară este măsurată în sensul autonomiei financiare a colectivităților locale. Indicatorul folosit este ponderea veniturilor proprii autonome în total venituri ale bugetelor locale. Veniturile proprii autonome sunt venituri proprii care nu includ sumele alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale. Ele sunt acele tipuri de venituri asupra cărora autoritatea locală are un control mare. Pentru fiecare perioadă analizată (2007-2009) și (2009-2012) am calculat o medie a acestor venituri. În acest mod, indicatorul reflectă într-o mai bună măsură evoluția pentru întregul interval de timp și reduce influența fluctuației veniturilor în anii crizei financiare.

Capacitatea financiară depinde de mărimea populației și a organizației, în linie cu rezultatele cercetărilor anterioare (Šumpiková et. al, 2004; Tatar, 2010; Lorvi, 2012).¹⁶⁴ Primăriile cu o capacitate financiară dezvoltată au șanse semnificativ mai mari să fie din comune și primării mari (peste 5.000 de locuitori, respectiv peste 40 de angajați).¹⁶⁵

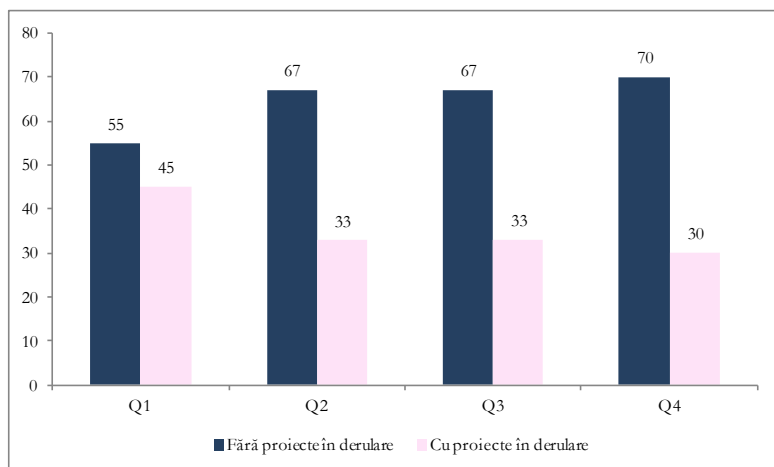
Capacitatea financiară contează pentru accesarea fondurilor structurale, dar în sens invers relației așteptate. Comunele cu resurse financiare scăzute - venituri proprii autonome sub medie (media anilor 2009-2012) - au șanse într-o măsură semnificativ mai mare de a avea proiecte în derulare finanțate din fonduri externe în aceeași perioadă de referință.

¹⁶⁴ Referințele citate se referă la mărimea populației.

¹⁶⁵ Date la nivel național. Mărimea populației de la *Recensământul populației și locuințelor*, 2011, mărimea organizației din CERME-CNPS-ICCV, *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*, 2009.

Explicațiile constau în criteriile, tipul de cheltuieli eligibile și tipul de proiect accesat din fonduri structurale.

Grafic 4.8 Distribuția primăriilor de comune în funcție de derularea proiectelor din fonduri externe și capacitatea financiară



N=2860. Date: Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfbf.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014). A fost utilizată ca variabilă proxy pentru derularea proiectelor din fonduri europene dacă primăria a raportat sau nu cheltuieli privind proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (finanțate din fonduri structurale și alte tipuri de fonduri). Capacitatea financiară este măsurată ca ponderea veniturilor proprii autonome în total venituri (media anilor 2009-2012). Comunele slab dezvoltate financiar se află în prima quintilă a capacității financiare.

Criteriile de evaluare ale aplicațiilor din fonduri structurale nu iau în considerare capacitatea financiară a applicantului, nici pentru proiectele investiționale, nici pentru

cele „soft”.¹⁶⁶ Mai mult decât atât, unele linii de finanțare cum este Măsura 322 „avantajează” comunele sărace (puncte suplimentare în evaluarea cererii de finanțare pentru comunele cu grad de sărăcie ridicat conform datelor MADR 2004). Peste jumătate dintre comunele cu proiecte în derulare au avut proiecte aprobate pe Măsura 322, în perioada 2007-2011. De asemenea, proiectele integrate realizate prin POS Mediu pe managementul deșeurilor, apă, canalizare sunt accesate de obicei, de parteneriate între Consiliile Județene și o grupare pe criterii geografice, nu de resurse financiare, a comunelor/orașelor din zona/ regiunea respectivă.¹⁶⁷ Comunele cu resurse financiare scăzute (ponderea veniturilor proprii autonome în veniturile totale sub media comunelor la nivel național) au semnificativ mai multe șanse de a avea proiecte aprobate pe Măsura 322 în perioada 2007-2011.

O altă resursă financiară în realizarea proiectelor din fonduri structurale este reprezentată de sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale sau de alocările directe din Fondul de Rezervă ale Guvernului. Sumele defalcate sunt repartizate prin Hotărâre a Consiliului Județean și reprezintă 20% din totalul sumei pentru echilibrare. Ele constituie cea mai importantă resursă financiară pentru co-finanțare menționată în sondajul din 2012. Celelalte surse pentru co-finanțare sunt, în ordinea frecvenței răspunsurilor: Fondul de Garantare a Creditului Rural, bugetul local, împrumutul bancar sau alocările directe de la Guvern din Fondul de Rezervă.

¹⁶⁶ Explicație furnizată de domnul Victor Giosan, consultant independent finanțe publice locale.

¹⁶⁷ Ca urmare a supra-contractării de proiecte din fonduri europene, s-a produs o supra-încărcare a cheltuielilor de investiții pe termen lung în cazul consiliilor județene și a municipiilor reședință de județ – indicatorii Glenday și Giosan în Ionescu-Heroiu et al., 2014.

La nivel de județ, majoritatea comunelor se află într-o stare de dependență de resurse față de Consiliul Județean. Este o relație asimetrică, de rezultat conform tipologiei dezvoltată de teoria dependenței de resurse (Marion, 1999). Resursele gestionate de Consiliul Județean sunt destinate plății arieratelor și „pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și pentru susținerea proiectelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală” (Art. 33, alin. 3 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale).¹⁶⁸ În consecință, relația comună – Consiliul Județean ar putea fi caracterizată și ca o relație simbiotică (aprobarea proiectelor depinde de asigurarea co-finanțării).

Pe co-finanțare Consiliu Județean vă dă vreun ban?

Da, ne-au ajutat, sunt chiar foarte mulțumit și ne ajută și în continuare, adică sper că s-au mai schimbat lucrurile un pic acum. Eu vă spun sincer că tot ce am făcut sincer că tot ce am rezolvat pe bani de la bugetul local, cu co-finanțare de la bugetul local și de la Consiliul Județean. (Primar, Regiunea Nord Est)

Transparența alocării acestor sume depinde de fiecare consiliu județean și de apartenența politică a primarului (Toth et al., 2010: 129). Magnitudinea dependenței de resursele Consiliul Județean a înregistrat un maxim în anul 2008. În acest an întreaga sumă (și nu 20%) este lăsată la dispoziția Consiliului Județean (Art. 6, alin.d din Legea bugetului de stat pe anul 2008)¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Formă actualizată până la data de 24 aprilie 2014, disponibilă la: http://www.dpfb.mdrap.ro/legislatie/Legea_273_din_2006.pdf (data accesării: 20 iunie 2014).

¹⁶⁹ Disponibilă la <http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/buget/buget2008/pdf/LegeBug-etStat2008.pdf> (data accesării: 20 iunie 2014).

De la Consiliul Județean primiți bani pentru co-finanțare?

Da, am primit, că au și ei așa o formulă acolo.

Păi ei nu au nici o formulă, e 20% și ei alocă cum vor, nu au formulă.

Ei fac acolo o formulă ca să se justifice, ei se mai dau bani și pe altă natură, poate acuma o să fie mai bine după alegerile astea.

(Contabil, Regiunea Nord Est)

În acest caz, o strategie individuală (schimbarea apartenenței politice a primarului) poate conduce la maximizarea legitimității organizaționale și în consecință la modificarea constrângerilor la care este supusă organizația. O altă strategie organizațională identificată de teoria dependenței de resurse este crearea de parteneriate, fie cu alte organizații publice (primării sau Consiliul Județean), fie cu organizații private (non-guvernamentale sau firme). Secțiunea 4.4.6 analizează rolul parteneriatelor în succesul aprobării proiectelor finanțate din fonduri europene.

Costurile elaborării documentației pot fi recuperate în cazul proiectelor de succes, după cum este menționat și în cadrul secțiunii 4.4.7 privind firmele de consultanță. Problemele intervin pentru proiectele nefinanțate. Nefinanțarea proiectelor poate avea mai multe cauze, parte din ele aflate în afara controlului primăriei: i) insuficiența fondurilor pentru o anumită sesiune – cazul proiectelor aflate pe „liste de rezervă” (proiect eligibil) sau pentru o întreagă linie de finanțare (volumul total al cererilor depuse și eligibile depășește volumul alocărilor financiare pentru o anumită măsură/domeniu major de intervenție) sau ii) proiect respins (nu îndeplinește condiții de eligibilitate/ are punctaj minim). Mai mult decât atât, mai există și situația în care studiile de fezabilitate „expiră” pe parcursul sesiunii de evaluare (durată mare între termenul de depunere și cel de realizare a selecției proiectelor), caz mai des

întâlnit la începutul perioadei de programare. În toate aceste cazuri, studiile de fezabilitate și toate avizele necesare trebuie refăcute. Problema capacității financiare intervine astfel mai degrabă pentru proiectele care nu au fost selectate într-o anumită rundă de finanțare. Trebuie însă analizat la nivel de comună costul acestora (pentru fiecare linie de finanțare) prin raportare la media veniturilor proprii autonome, influențate negativ de criza financiară din 2009-2010.

problema costurilor studiilor de fezabilitate este însă una destul de mare pentru că perioada de valabilitate a acestor studii e destul de mică și după aia dacă nu ai câștigat trebuie să o iei de la capăt, sau, și mai rău, pentru că au fost cazuri, sunt comune căroră le-a expirat studiul de fezabilitate din cauza perioadei mari de evaluare.

sunt multe ghiduri, fiecare e cu ghidul lui și bineînțeles că nu e nici o armonizare între ele, adică un studiu de fezabilitate făcut pentru aplicație pe Măsura 322 nu mai e bun și pe POR deci alți bani, alte costuri și asta în condițiile în care primăriile din rural nu au oricum bani și nici oameni [...] noi avem ghidul solicitantului, corrigendumul la ghidul solicitantului și corrigendumul corrigendumului. (Expert fonduri structurale, organizație non-guvernamentală)

Gradul mare de solicitare a alocațiilor de fonduri PNDR este explicabil și prin atractivitatea instrumentelor financiare oferite beneficiarilor. Comunele cu proiecte aprobate prin PNDR beneficiază de garanțiile financiare acordate prin Fondul de Garantare a Creditului Rural (instituție financiară nebanară), în condiții mult mai avantajoase decât cele oferite

de instituțiile bancare. Garanția Fondului poate acoperi până la 100% din volumul necesar obținerii avansului de la APDRP.¹⁷⁰

beneficiarii fondurilor PNDR sunt mult avantajați din punct de vedere al finanțării față de alți beneficiari de fonduri structurale, pentru că ei nu plătesc dobânzi bancare, se plătește doar un comision bancar, de 0,05% pe lună. De asemenea, la noi metodologia este foarte simplă și avantajoasă și în 3 zile primesc răspunsul nostru. (Reprezentant FGCR)

În cazul în care proiectul nu este implementat cu succes, Fondul își asumă responsabilitatea pentru erorile beneficiarului, chiar dacă acestea sunt în afara sferei sale de control. În cazul în care documentația avansată de beneficiar nu este eligibilă, Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit execută FGCR.

suntem executați pentru că nu este declarată eligibilă documentația de justificare pe care o avansează ei și atunci APDRP-ul le-o respinge și trebuie să ne execute pe noi. Noi oricum nu avem nici un control asupra documentației pe care o trimit ei APDRP-ului și în general nu avem un control prea mare asupra modului în care ei implementează fondurile, dar uite se mai întâmplă să mai și suportăm consecințele. (Reprezentant FGCR)

O problemă în implementarea programelor (mai ales a celor finanțate prin programe operaționale, nu prin PNDR) este asigurarea fluxului de numerar sau a „cash-flow-ului”: „co-finanțarea nu este o problemă pentru autoritățile locale, problema este în asigurarea cash-flow-ului” (Reprezentant AMPOR). Analiza planificării bugetare multianuale la nivelul

¹⁷⁰ Sursa: www.fgcr.ro (data accesării: 16 iunie 2014).

fiecărui potențial beneficiar poate rezolva parțial această problemă. Parte din previzionarea veniturilor încasate nu se află însă în sfera directă de control a primăriei. Ea a fost afectată fie de efectele crizei financiare, fie de amenzi care nu pot fi încasate.

Noi nu putem să facem împrumuturi pentru că nu avem venituri. Rata de colectare a veniturilor proprii este de 70%, dar e de 40% fără amenzi. Astea sunt amenzi rutiere, de la piață ... Merg de la an la an cu ele și nu am cum să le încasez, nu pot să îi execut, acum nici nu mai pot să îi dau în judecată, nu pot nici să le transform în muncă în folosul comunității, nu am ce să fac cu ele.
(Contabil, Regiunea Sud)

Capacitatea financiară a primăriei este analizată numai în situația în care primăria solicită un împrumut bancar. În acest caz, instituția financiară decide dacă proiectul este „bancabil” sau nu. „Criteriile de bancabilitate sunt diferite față de criteriile de eligibilitate necesare aprobării proiectului” (Reprezentant bancă)¹⁷¹ și sunt analizate de bancă chiar din faza de depunere a proiectelor, astfel încât să asigure mai multe șanse de succes proiectului în implementare.

4.4.9. Factori de mediu

4.4.9.1. "Camionul de documente" al finanțărilor europene: cadru instituțional și documentația necesară

Această secțiune analizează mediul tehnic și instituțional al accesării fondurilor structurale pe baza dimensiunilor sintetizate de Sharfman și Dean (1991: 683): complexitate, instabilitate și disponibilitate a resurselor.

¹⁷¹ Conferința “Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?”, 10 mai 2012, Banca Națională a României.

Dimensiunile sunt în conformitate și cu variabilele identificate de teoria contingenței pentru explicația eficacității organizaționale (Steers, 1991, în Hoffman, 2004: 181-182). Analiza este situată la nivelul național al ofertei de fonduri structurale și este organizată conform părții de structură din Matricea de Administrare a Fondurilor Structurale, pentru etapele de programare, management și implementare. Capitoul este astfel relevant pentru discuția asupra factorilor care exercită influență asupra capacității de absorbție la nivel național, la rândul ei în relație bidirecțională față de capacitatea de absorbție la nivel organizațional (vezi Schema teoretică).

4.4.9.2. Complexitate și stabilitate

Programare

Documentele de programare a fondurilor structurale definesc viziunea strategică de dezvoltare a unei țări pentru un anumit ciclu de programare și modul în care fondurile din contribuția UE ar putea sprijini realizarea obiectivelor de dezvoltare. Pentru România, cele mai importante astfel de documente sunt Planul Național de Dezvoltare, Cadrul Strategic Național de Referință, programele operaționale sau programe naționale (cum este cel de dezvoltare rurală). La rândul lor, fiecare program operațional are documente cadru de implementare, alături de unul sau mai multe ghiduri ale solicitantului. De asemenea, fiecare program operațional poate avea mai multe versiuni, actualizate pe măsura implementării. Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) are opt versiuni, ultima dintre ele fiind din martie 2012.¹⁷²

¹⁷² Analiza acestei secțiuni se bazează pe datele și documentele programatice disponibile în cursul anului 2012. Perioada analizei accesării fondurilor europene este 2007-2012.

Pe baza principalelor variabile ale teoriei contingenței (identificate conform Hoffman, 2004: 181) am realizat o analiză comparativă a unor investiții similare, cum este cazul alimentării cu apă. Liniile de finanțare selectate sunt din fonduri europene – Măsura 322 din PNDR și de la Bugetul de Stat (O.G. 7/2006). Disponibilitatea resurselor financiare pentru autoritățile locale este prezentată în cadrul Anexelor. Desigur, analiza necesită detalieri suplimentare dar Tabelul 4.9 arată complexitatea cadrului instituțional, cel puțin la nivel programatic, în cazul sistemului prin care sunt gestionate fondurile europene. Totuși, atractivitatea la nivel național a Măsurii 322 a fost foarte mare (grad foarte ridicat de solicitare a alocațiilor), ceea ce arată încă o dată necesitatea completării variabilelor contingenței cu explicații complementare din teoria dependenței de resurse și a teoriilor instituționale.

Tabel 4.9 Analiza comparativă a liniilor de finanțare din fonduri structurale și a celor de la Bugetul de Stat

Domeniu de intervenție: Sisteme de apă și canalizare	Fonduri Structurale	Buget de Stat
	Măsura 322	O.G. 7/2006
<i>Complexitate</i>		
Documente programatice		
Număr	2	1
Documente	Programul Național pentru Dezvoltare Rurală Ghidul Solicitantului	O.G.7/2006
Număr pagini ¹⁸¹ documente programatice	890 (PNDR) + 53 (Măsura 322)	3 ¹⁸²
Autorități/Instituții¹⁸³		
Număr	5	2
Instituții		
Autoritate de Management	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Direcția Generală Dezvoltare Rurală	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului și Secretariatul General al Guvernului
Organismul de Certificare	Autoritatea de Audit ¹⁸⁴	Curtea de Conturi
Organismul de Coordonare	Direcția pentru Coordonarea Agențiilor de Plăți	-
Autoritatea Competentă	Serviciu în cadrul MADR	-
Agenția de Plăți	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit	-

Domeniu de intervenție: Sisteme de apă și canalizare	Fonduri Structurale	Buget de Stat
Autoritate Contractantă	Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit	-
Organism Intermediar	Oficiul Județean de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit	-
Stabilitate		
Versiuni ale documentelor programatice ¹⁸⁵	13	3 ¹⁸⁶
	9 (PNDR) + 4 (Măsura 322)	
Fluctuația de personal a OI	-	-
Gradul de predictibilitate și control asupra mediului		
Complexitate implementare	Mai mare față de proiectele finanțate de la Bugetul de Stat ¹⁸⁷	
Capacitatea de co-finanțare	Garanție acordată de stat pentru Măsura 322	
Transparența selecției	Percepții	
Acuratețea percepției asupra mediului	-	
Eficacitatea organizațională	Fonduri atrase/investiții finalizate	

Sursa: autor pe baza documentelor programatice

Există șase programe operaționale finanțate din fondurile structurale și de coeziune și două din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European de Pescuit. Însumate, volumul fondurilor disponibile pentru România din toate aceste surse, în perioada 2007-2013 este de 27.466, 3 milioane euro¹⁷³ (CSNR, 2007: 154). Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative reprezintă 0.75% din total fonduri alocate.¹⁷⁴ PNDR are volumul cel mai mare de fonduri, autoritățile locale (în special comunele¹⁷⁵) și asociațiile de dezvoltare intercomunitară fiind eligibile pe toate axele programului. Pentru al doilea program ca dimensiune a fondurilor, Programul Operațional Sectorial Transport unitățile administrativ-teritoriale nu pot aplica. Comunele au eligibilitate limitată și pentru Programul

¹⁷³ Contribuție europeană de 85%, la care se adaugă contribuția națională de 15%.

¹⁷⁴ Aceasta nu înseamnă că totalul fondurilor dedicate dezvoltării capacității administrative este de 0.75%. Fiecare program operațional are o axă prioritară de asistență tehnică, iar Programul Operațional Asistență Tehnică reprezintă 0.61%.

¹⁷⁵ Orașele sunt, în anumite condiții, beneficiari eligibili ai PNDR. De exemplu, ca parte a unui Grup de Acțiune Locală (Axa Prioritară 4), ca zone montane defavorizate (Măsura 211) sau ca deținătoare de pădure (Măsura 122).

Operațional Pescuit (numai grupurile de acțiune locală, Axa Prioritară 4¹⁷⁶), iar Programul Operațional Asistență Tehnică este destinat Autorității de Coordonare a Instrumentelor Structurale (ACIS). Pentru restul programelor autoritățile locale sunt beneficiari eligibili pe majoritatea axelor prioritare și domeniilor majore de intervenție (vezi Anexă). Desigur, există în fiecare program condiții/forme specifice de parteneriere în care autoritățile locale pot beneficia de proiecte. Operatorii regionali de apă (desemnați de asociațiile de dezvoltare intercomunitară) sunt beneficiari eligibili pentru proiectele de extindere/modernizare a sistemelor de apă și apă uzată din POS Mediu. Pentru același program, numai consiliile județene pot aplica pentru investiții în sistemele integrate de management al deșeurilor. Un tip de parteneriat eligibil pentru cele mai multe axe de intervenție este asociația de dezvoltare intercomunitară (ADI), o structură de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, constituită din unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice (Legea nr. 215/2001). ADI-urile au fost promovate în legislația românească și ulterior în programarea fondurilor europene ca răspuns la fragmentarea excesivă a unităților administrativ-teritoriale din România (în 2008 erau 77 de localități cu populație sub 1.000 de locuitori).¹⁷⁷ Până în prezent, date încă parțiale arată că există peste 600 de ADI-uri, cele mai multe fiind în județul Cluj.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Grupuri de Acțiune Locală constituite din parteneri publici sau privați, în care cei privați dețin mai mult de 50% din mecanismul de decizie – MADR, 2010: 102.

¹⁷⁷ Pentru argumente teoretice pro și contra acestui indicator, vezi Swanieicz, 2002.

¹⁷⁸ Sursa: <http://www.dezvoltareintercomunitara.ro/baza-de-date.html>

CSNR 2007-2013 și Programele Operaționale finanțate din FEDR și FC au fost aprobate în perioada iunie-iulie 2007, iar Programele Operaționale finanțate din FSE în noiembrie 2007. PNDR-ul a fost adoptat în februarie 2008. Practic, pentru POS Dezvoltarea Resurselor Umane, PODCA și PNDR, anul 2007 nu a existat din punct de vedere al implementării.¹⁷⁹

Eligibilitatea beneficiarului nu este singura condiție pentru ca proiectul să poată fi considerat finanțabil. Fiecare domeniu major de intervenție, măsură sau axă are anumite categorii de cheltuieli care sunt eligibile, respectiv anumite activități (în unele cazuri sunt indicate orientativ anumite tipuri de acțiuni). Calitatea proiectului este evaluată, conform documentelor cadru de implementare, în funcție de relevanța și oportunitatea proiectului (în raport cu intervențiile programate în fiecare program) și „maturitatea și calitatea pregătirii proiectului”¹⁸⁰ (reflectată în calitatea propunerii tehnico-financiare).

Management

Fiecare program operațional are în cadrul sistemului instituțional un comitet de monitorizare, o autoritate de management, o autoritate de certificare și plăți și una de audit. Ultimele două sunt comune pentru toate programele operaționale, excepție făcând Programul Național de Dezvoltare Rurală care are propriile agenții de plăți, coordonate de o direcție. Autoritatea de Audit pentru toate aceste fonduri

(data accesării: 12 noiembrie 2012).

¹⁷⁹ Același lucru se poate afirma și despre Programul Operațional de Pescuit, care a suferit modificări substanțiale în privința sistemului de management și control în versiunea adoptată de Comisie în noiembrie 2010 (www.ampeste.ro).

¹⁸⁰ Documentele cadru de implementare ale programelor operaționale.

funcționează pe lângă Curtea de Conturi a României. O parte din responsabilitățile Autorităților de Management sunt delegate organismelor intermediare, constituite la nivel regional sau județean, pe structurile Ministerelor responsabile. Coordonarea implementării fondurilor este asigurată, în prezent, de Ministerul Afacerilor Europene.¹⁸¹ Tot rol de coordonare îl au și comitetele de monitorizare¹⁸² ale fiecărui program operațional. Structura lor include reprezentanți ai ministerelor (nu numai a celor care au responsabilități în gestionarea fondurilor), structuri asociative ale autorităților publice locale (Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România și Asociația Comunelor din România) și ale organizațiilor non-guvernamentale. Corespunzător funcțiilor din Matricea de Administrare a Fondurilor Structurale, am identificat următoarea structură pentru managementul fondurilor europene.

¹⁸¹ Structura de coordonare a suferit numeroase schimbări instituționale din 2007, fiind constituită la început ca direcție generală în cadrul Ministerul Finanțelor Publice, Ministerului Economiei și Finanțelor. Din 2011 coordonarea este asigurată de Ministerul Afacerilor Europene.

¹⁸² Instituțiile reprezentate în comitetele de monitorizare pot fi și beneficiare ale fondurilor din programul operațional corespunzător.

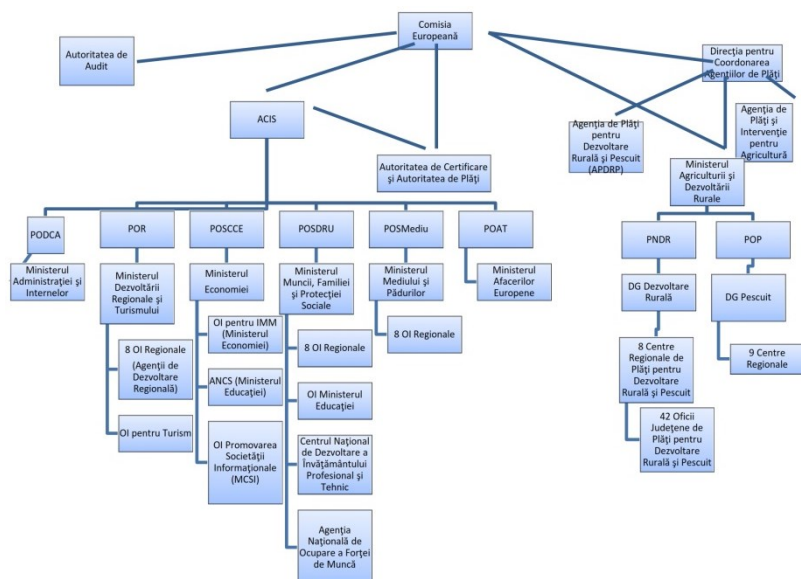
Tabel 4.10 Indicatori din Matricea de Administrare a Fondurilor Structurale pentru România

Indicatori	Structură
Management	Autorități de Management
Programare	Documentele programatice elaborate în parteneriat
Implementare	Organisme Intermediare
Evaluare& Monitorizare	Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale (ACIS) Comitetul de Monitorizare Autoritate de Management
Management Financiar&Control	Autoritățile de Certificare și Plată Autoritatea de Audit

Sursa: autor pe baza Matricei de Administrare a Fondurilor Structurale (Boeckhout et al., 2002) și CSNR (2007).

Din punct de vedere al complexității cadrului instituțional, Programul Național de Dezvoltare Rurală are probabil cele mai multe instituții implicate în administrarea programului. Autoritatea de Management pentru PNDR trebuie să coordoneze 50 instituții, atât la nivel regional cât și județean. Dintre programele finanțate din fonduri structurale, structură regională mai au și instituțiile din managementul POR, POSDRU și POS Mediu. Aceasta nu înseamnă că structura POSCCE este una simplă. Complexitatea administrării acestui program nu rezidă în numărul de instituții subordonate autorității de management, ci în problema coordonării organismelor intermediare din trei ministere diferite: Ministerul Economiei, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului și Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale. În ansamblu, cadrul instituțional al gestionării fondurilor europene în România este unul complex, cu multiple niveluri de coordonare și subordonare. „Regula de aur” spune: cu cât numărul de Ministere și autorități regionale este mai mic, cu atât absorbția fondurilor este mai bună (Horvat, 2005).

Schema 4.1 Cadrul instituțional al gestionării fondurilor europene în România

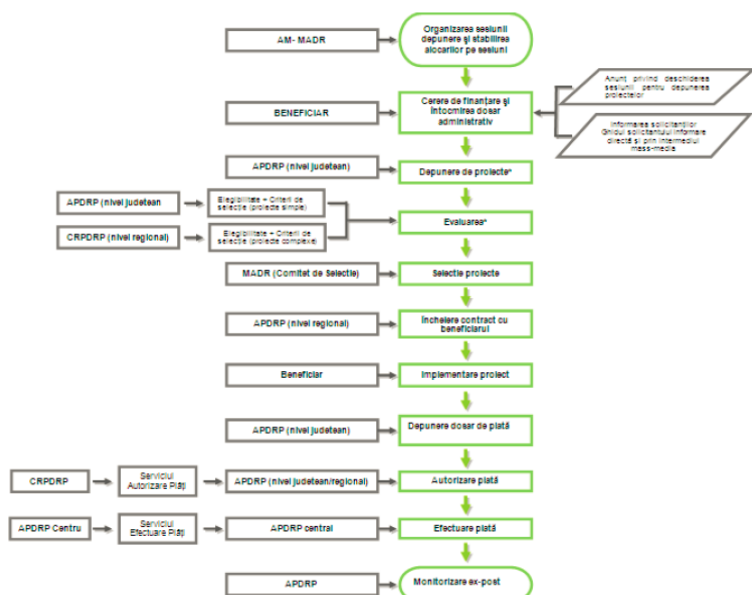


Sursa: autorul pe baza CSNR, 2007, MADR, 2012 și MADR, 2010¹⁸³

Notă: Schema nu include instituțiile responsabile de managementul orizontal al achizițiilor publice – Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) și Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP). De asemenea, nu include instituțiile implicate în administrarea Programelor de Cooperare Transfrontalieră.

¹⁸³ Schemă elaborată pe baza documentelor disponibile și a cadrului instituțional funcțional în cursul anului 2012.

Schema 4.2 Cadrul instituțional pentru implementarea PNDR



Graficul 2: Fluxul de Implementare Axele 1 și 3 PNDR

Sursa: MADR, 2011: 49

În total, cadrul instituțional¹⁸⁴ al gestionării fondurilor structurale și de coeziune, agricultură și pescuit cuprinde 8 Autorități de Management, 4 Autorități de Certificare și Plăți, o Autoritate de Audit și 90 de Organisme Intermediare (oficii județene, centre regionale, centre și agenții naționale și Ministere). Autoritățile de management financiar și control care gestionează ultimul nivel de certificare a cheltuielilor¹⁸⁵ sunt organizate în cadrul Ministerului Finanțelor Publice,

¹⁸⁴ Nu sunt incluse programele de cooperare transfrontalieră.

¹⁸⁵ CSNR (2007: 174) identifică patru nivele de certificare a cheltuielilor: (i) beneficiar, (ii) organism intermediar, (iii) autoritatea de management și (iv) autoritatea de certificare și plată.

Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Curții de Conturi a României. Ele au fost înființate parțial pe structura instituțiilor care au gestionat fonduri de preaderare, cum ar fi ISPA sau SAPARD. Deși importantă ca experiență anterioară, fondurile structurale și de coeziune se deosebesc de cele de preaderare prin: (i) volumul financiar – fondurile din programele PHARE, ISPA și SAPARD alături de programele de asistență bilaterală, pentru perioada 1991-2006 au fost de 7,230 miliarde euro;¹⁸⁶ (ii) multianualitate – alocare a programelor pe o perioadă de 7 ani; (iii) descentralizarea managementului fondurilor; (iv) utilizarea principiului rambursării și a regulii $n+3/n+2$.¹⁸⁷ Acestea derivă din principiile de programare a fondurilor structurale și de coeziune. Ele au în vedere complementaritatea/adăitionalitatea cu ariile de intervenție/finanțările la nivel național, implementarea în parteneriat dintre Comisie, statele membre, autorități regionale și locale, parteneri economici sau sociali, compatibilitatea cu politicile Uniunii Europene, programarea multi-anuală deja amintită și, respectiv, principiul concentrării.¹⁸⁸ Concentrarea are în vedere resursele (direcționate către regiunile cele mai sărace), a efortului (numai pentru anumite teme) și a cheltuielilor (regula $n+3/n+2$).¹⁸⁹

¹⁸⁶ Sursa: Răzvan Cotovelea, Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, dezbateri Institutul pentru Politici Publice și Asociația Orașelor din România, București, iunie 2006.

¹⁸⁷ Sursa: Prezentarea Autorității de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AMCSC), conferința „Evaluarea Managementului Intervențiilor Publice. Între analiză teoretică și abordare practică”, AMCSC, București, iunie 2006.

¹⁸⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_ro.cfm și http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_en.htm (data accesării: 15 noiembrie 2012).

¹⁸⁹ Regula $n+3/n+2$ înseamnă că angajamentele de plată contractate în anul N trebuie cheltuite până la sfârșitul anului N+2; prin derogare de la această regulă, România, Bulgaria și statele care au devenit membre UE în 2004

Aceste principii sunt relevante începând de la faza de programare. Fiecare program operațional și-a demarcat destul de clar complementaritatea cu celelalte programe finanțate din fonduri europene.¹⁹⁰ Complementaritatea cu programele naționale este însă mai puțin clară. Ea nu se referă la planificarea financiară, contribuția națională fiind stabilită pentru fiecare domeniu major de intervenție. Problema este de a identifica adăugarea în termeni de obiective de dezvoltare și, mai ales, de coordonare a intervențiilor punctuale. Aceasta ar fi trebuit să fie reflectată în partea de coerență cu politicile naționale a fiecărui program. În cazul PNDR, deși este specificat obiectivul de evitare a dublei finanțări, complementaritatea este discutată la nivel foarte general, cu Planul Național de Dezvoltare (PND) și Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR). Poate că unul dintre cele mai relevante exemple sectoriale este cel al intervențiilor naționale și europene pentru sistemele de apă și canalizare. Unele din programele identificate în Tabelul 4.13 nu existau la data programării instrumentelor structurale,¹⁹¹ fiind introduse ulterior în bugetul național. În consecință, perspectiva ar trebui să fie integratoare și se referă la o problemă de sistem, de fundamentare a bugetului național. O poziție cheie pentru coordonarea programelor europene și naționale o are Ministerul Finanțelor Publice, dar capacitatea administrativă a acestuia de a defini o strategie bugetară coerentă este relativ limitată (World Bank, 2010).

beneficiază de regula N+3 (sursa: regio.adrcentru.ro, data accesării: 15 noiembrie 2012).

¹⁹⁰ Vezi secțiunea Complementaritatea cu alte Programe Operaționale și cu operațiuni finanțate din FEDR și FEPA din cadrul fiecărui program operațional.

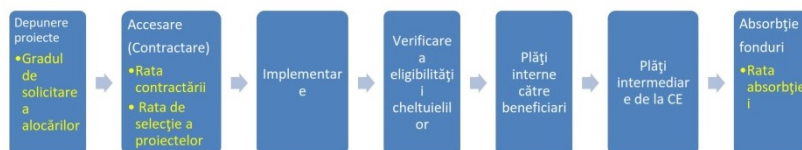
¹⁹¹ De exemplu, Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii (PNDI).

Implementare

Indicatorii folosiți pentru a evalua stadiul absorbției sunt axați pe ideea de plăți efectuate, de cheltuire a sumelor alocate în conformitate cu regulamentele europene și naționale și nu analizează performanța utilizării fondurilor în termeni de impact.

În funcție de etapa de derulare a programului, se pot calcula mai mulți indicatori (Tabel 4.11):

Tabel 4.11 Indicatori ai capacității de absorbție a fondurilor structurale



Sursa: Autor pe baza CSNR (2007).

- Gradul de solicitare a alocațiilor arată cât de „atractiv” este un anumit program pentru beneficiari, prin ponderea valorii proiectelor depuse în totalul alocațiilor pentru întreaga perioadă de programare.¹⁹² Calculat în mod agregat la nivel de program, indicatorul permite comparații cu celelalte programe operaționale, dar „ascunde” axe prioritare sau măsuri mai puțin atractive, care pot exista în interiorul fiecărui program. În încercarea de a îmbunătăți actualul nivel foarte scăzut al

¹⁹² Pentru programele operaționale finanțate din fonduri structurale, toți indicatorii menționați la stadiul absorbției se raportează la contribuția Uniunii Europene, nu la volumul total al fondurilor (care include și contribuția națională). Pentru programele din domeniul agriculturii și pescuitului, datele raportate ca stadiu al implementării nu diferențiază între contribuția UE și co-finanțarea națională.

rata de absorbție, s-a propus și redirectionarea fondurilor către măsurile cele mai solicitate de beneficiari (Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, 2011).

Totuși, „atractivitatea” unei anumite măsuri trebuie evaluată contextual. Mai ales pentru perioada 2007-2009 mai multe domenii de intervenție au avut un grad scăzut de solicitare a alocațiilor pentru că nu au fost deschise către finanțare, nu pentru că beneficiarii nu au fost interesați de ariile respective.

- Rata de selecție a proiectelor măsoară calitatea proiectelor depuse, ca pondere a proiectelor selectate pentru finanțare (nu neapărat contractate) în total proiecte depuse. Un proiect poate fi eligibil, deci selectat pentru finanțare, dar, funcție de punctajul obținut și de volumul financiar alocat pentru fiecare sesiune, poate fi contractat sau inclus pe o listă de așteptare pentru următoarea rundă de finanțare. De exemplu, pentru Măsura 125 (PNDR) proiectele depuse sunt clasificate în: (i) eligibile și finanțate; (ii) eligibile dar nefinanțate și (iii) neeligibile, deci nefinanțate.¹⁹³ Intervine aici și întrebarea în care situație este o primărie „de succes” în accesarea fondurilor europene. Teoretic, orice proiect eligibil este de „succes”, practic însă „accesarea” finanțării înseamnă că proiectul este și finanțat.
- Rata contractării se măsoară ca volum total al proiectelor contractate în alocațiile programului. Este

¹⁹³ Un alt exemplu de lipsă a uniformității în comunicarea rezultatelor. Programele operaționale finanțate din fonduri structurale publică lista beneficiarilor (deci a contractelor semnate), în timp ce autoritatea de management a PNDR-ului comunică situația fiecărui proiect depus, încadrat în cele trei tipuri de situații anterior menționate.

folosită pentru analiza stadiului „acoperirii” unui program cu contracte de finanțare și, în legătură cu regula $n+2/n+3$, este unul dintre indicatorii utilizați pentru riscul dezangajării fondurilor pe un anumit program.¹⁹⁴

- Ritmul plăților (disbursement ratio) arată stadiul implementării proiectelor contractate, fiind calculat ca pondere a plăților efectuate din totalul volumul fondurilor contractate.
- Rata de absorbție este indicatorul cel mai utilizat pentru monitorizarea periodică a situației derulării fiecărui program operațional.¹⁹⁵ Absorbția este calculată din volumul plăților efectuate raportat la total contribuție UE pentru perioada 2007-2013.¹⁹⁶ Funcție de plățile care sunt luate în considerare, există două variante ale ratei de absorbție. Prima dintre ele a fost raportată de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale pentru perioada 2007-2010 și se referă la volumul plăților interne efectuate către beneficiari (pre-finanțare

¹⁹⁴ Indicatorul trebuie corelat cu ritmul cheltuirii, pentru că dezangajarea urmărește nivelul plăților efectuate din cele alocate pentru o anumită perioadă.

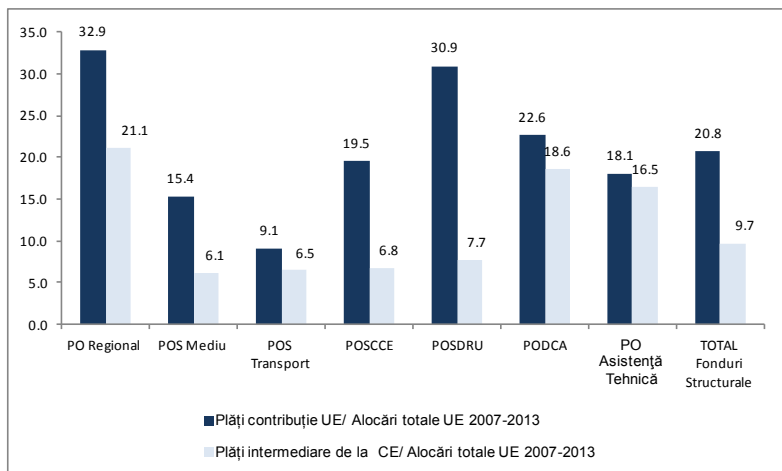
¹⁹⁵ În dezbaterile din anul 2012 pentru viitoarea perioadă de programare a fondurilor structurale, rata de absorbție 2007-2011 este invocată ca posibil criteriu de alocare a fondurilor pentru România, în perioada 2014-2020 (paragraful 45 din propunerea de buget a președintelui Consiliului European, Herman van Rompuy). Ministrul Afacerilor Europene, Leonard Orban, declară că această prevedere se aplică numai României, nici unui alt stat membru (Agerpres, 20 noiembrie 2012).

¹⁹⁶ În perioada 2009-2010, datele publicate de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale raportează nivelul plăților efectuate la total alocare 2007-2010, dar indicatorul are relevanță ridicată raportând cheltuirea fondurilor la întreaga perioadă de programare, mai ales în condițiile planificării de vârfuri ale alocărilor financiare către sfârșitul perioadei de programare, cum este cazul României.

și contribuție UE). Al doilea mod de calcul are în vedere plățile intermediare primite de la Comisia Europeană pentru declarațiile de cheltuieli transmise de fiecare stat membru. Este indicatorul folosit în prezent de Ministerul Afacerilor Europene pentru a raporta stadiul absorbției. Diferența între indicatori constă în nivelul de certificare a cheltuielilor – în prima variantă, cheltuielile sunt verificate la nivel național (beneficiar, organism intermediar, autoritatea de management, autoritatea de certificare și plată), pentru ca în a doua variantă să fie adăugat și nivelul Comisiei Europene.

România are o slabă capacitate de absorbție a fondurilor structurale, deși ea s-a îmbunătățit în perioada 2011-2012. Între programele operaționale, cea mai mică absorbție este înregistrată în cazul Programului Operațional Sectorial Mediu și cea mai mare pentru Programul Operațional Regional (Grafic 4.9).

Grafic 4.9 Rata absorbției fondurilor structurale în 2012, %



Sursa: Calcule proprii pe baza datelor furnizate de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, octombrie 2012, www.fonduri-ue.ro și eufinantare.info (data accesării: 15 noiembrie 2012).

Notă: În cazul plăților contribuție UE, datele sunt raportate în lei și în acest caz rata absorbției este raportată la volumul total al alocărilor UE 2007-2013 exprimat în lei, la cursul inforeuro din octombrie 2012. Pentru al doilea indicator, atât plățile intermediare cât și alocările totale sunt raportate în euro.

Cele mai mari riscuri în implementare, reflectate și de ratele foarte scăzute de absorbție, sunt, pentru POS Mediu, Programul Operațional Sectorial de Transport și cel de Creștere a Competitivității Economice. Aceste două programe au cele mai mici rate de contractare (60%, respectiv 56% în octombrie 2012), corelate, pentru POS Transport și cu cel mai slab ritm al plăților (15%, pondere a plăților efectuate în total volum al fondurilor pentru proiectele contractate).¹⁹⁷ În 2012,

¹⁹⁷ Sursa: Calcule proprii pe baza datelor furnizate de Autoritatea de

ambele programe au fost presupuse, în principal pe baza constatărilor auditurilor naționale și europene.¹⁹⁸ Totuși, complexitatea proiectelor de pe aceste două programe operaționale este mult mai mare decât cea a celor gestionate pe PODCA sau POSDRU. În acest caz, complexitatea are în vedere în primul rând volumul financiar gestionat prin axele prioritare ale fiecărui program. “Un proiect pe apă e cât o axă prioritară din celelalte Programe Operaționale” (reprezentant AM POS Mediu, 2012).¹⁹⁹

Rata de contractare a fondurilor structurale este mare. Pe ansamblul alocărilor din fonduri structurale, rata de contractare este de 76,7%,²⁰⁰ iar ritmul plăților către beneficiari este de 27% din fondurile contractate. Problemele cele mai mari țin de rambursarea cheltuielilor de la Comisie (de 9,72%) ceea ce sugerează că există pe de o parte probleme grave în implementarea proiectelor, care include nivelele de certificare a cheltuielilor.

Comparabilitatea indicatorilor de absorbție este influențată de lipsa de uniformitate în comunicarea datelor de către autoritățile de management pentru întreaga perioadă de programare. De asemenea, chiar dacă ele nu sunt incluse în zona fondurilor structurale, ar fi util să existe date comparabile raportate și de Autoritățile de Management pentru PNDR și POP. Lipsa de coordonare instituțională la nivel național este reflectată și în modul de comunicare a stadiului implementării programelor finanțate din fonduri europene. Dacă raportarea

Coordonare a Instrumentelor Structurale, octombrie 2012, www.fonduri-ue.ro (data accesării: 15 noiembrie 2012).

¹⁹⁸ Acestea nu reprezintă singurele programe pentru care s-au întrerupt plățile în perioada 2007-2012, lor li se adaugă de exemplu și POS Dezvoltarea Resurselor Umane și Programul Operațional Regional.

¹⁹⁹ Conferința “Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?”, 10 mai 2012, Banca Națională a României.

²⁰⁰ Octombrie 2012.

datelor nu este realizată în mod uniform, este cu atât mai dificil de realizat o coordonare a impactului intervențiilor între aceste programe și între programele europene și cele naționale. Pentru a putea compara ratele de absorbție pentru întreaga perioadă 2007-2012, am ales să utilizăm prima variantă a ratei absorbției. Acest indicator ia în considerare plățile efectuate către beneficiari, atât din pre-finanțare cât și din contribuția UE.

Dintre programele operaționale, POR înregistrează în mod constant cea mai bună performanță în perioada 2007-2012. Poziția bună a acestui PO ar trebui însă contextualizată. Analiza funcțională condusă de Banca Mondială pentru Ministerul Dezvoltării Regionale (2011)²⁰¹ arată că POR-ul este, în context european, printre cele mai slab performante programe. În context național, performanța bună a POR este explicată și de stabilitatea resurselor umane.

Mă uit la colegii mei din autoritățile de management și cred că sunt singurul care am rămas în viață. Este nevoie de stabilitatea și motivarea resurselor umane. La POR echipa e numeroasă și e aceeași de 10 ani. Riscul de dezangajare pe POR este de 0% .
(Reprezentant AM POR)²⁰²

POS Transport înregistrează în mod constant rate scăzute, în condițiile în care este programul cu cel mai mare volum al fondurilor alocate. În 2011, rata de absorbție era de 3,2% din total fonduri alocate. Bulgaria, un alt nou stat membru UE cu rată scăzută de absorbție absorbise la finalul lui decembrie 2011, 22,84% din suma disponibilă (Consiliul Fiscal,

²⁰¹ Analiza stadiului absorbției POR este realizată pentru momentul ianuarie 2011, când potrivit primelor formule de calcul (plăți interne către beneficiari, inclusiv pre-finanțare), POR-ul înregistra o rată de 14,89%, iar pentru a doua formulă (plăți intermediare de la Comisia Europeană) de 3,7% (World Bank, 2011: 37).

²⁰² Conferința “Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?”, 10 mai 2012, Banca Națională a României.

2012: 42). Cele mai ridicate rate de absorbție la nivelul noilor state membre aparțin Lituaniei și Estoniei, care însă beneficiază de un volum semnificativ mai mic de fonduri. Polonia are în schimb un volum de fonduri de trei ori mai mare decât al României și o rată de absorbție de aproximativ 40% la începutul anului 2012 (comparativ cu România care ajunge la 20% la sfârșitul acestui an). Rata de absorbție de aproape 10% (calculată ca rambursări de la Comisia Europeană) din prezent situează România pe ultimul loc în UE.²⁰³

Performanța slabă a României este situată și într-un context în care importanța fondurilor structurale este din ce în ce mai mare, date fiind condițiile crizei economice și a noului pact fiscal cu restricții clare asupra deficitelor bugetare. Fondurile europene, ca fluxuri de capital negeneratoare de datorie externă (alături de investițiile străine directe și transferurile private), ar trebui să constituie o prioritate în politica bugetară națională (Lazea, 2012).²⁰⁴

Situația fondurilor destinate agriculturii este substanțial mai bună decât cea a programelor operaționale. Programul Național de Dezvoltare Rurală are în octombrie 2012 o rată de absorbție de 36%.²⁰⁵ Programul Operațional Pescuit, întrerupt pe perioade lungi, are o rată de 19%.²⁰⁶ Luând în considerare și

²⁰³ Declarația doamnei Angela Sarasola, DG Regio, în cadrul ședinței Comitetului de Monitorizare POR, 24-25 mai 2012.

²⁰⁴ Prezentare în cadrul conferinței “Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?”, 10 mai 2012, Banca Națională a României.

²⁰⁵ Calculele autorului, pe baza datelor raportate în euro pentru 1 noiembrie 2012 de Autoritatea de Management pentru PNDR. În calculul ratei absorbției și al alocărilor financiare nu am luat în considerare schemele de garantare pentru IMM-uri și plățile directe realizate prin APIA. Pentru că datele comunicate nu diferențiază contribuția UE și cea națională, rata de absorbție a fost calculată pentru total alocări financiare/plăți efectuate ca valoare publică.

²⁰⁶ Calculele autorului, pe baza datelor raportate în euro pentru 26

plățile făcute pe aceste programe, România nu reprezintă un contributor net la bugetul UE.²⁰⁷ PNDR-ul a avut în mod constant rate de absorbție mai mari decât oricare din programele operaționale finanțate din fondurile structurale, în condițiile unor alocări bugetare generoase.

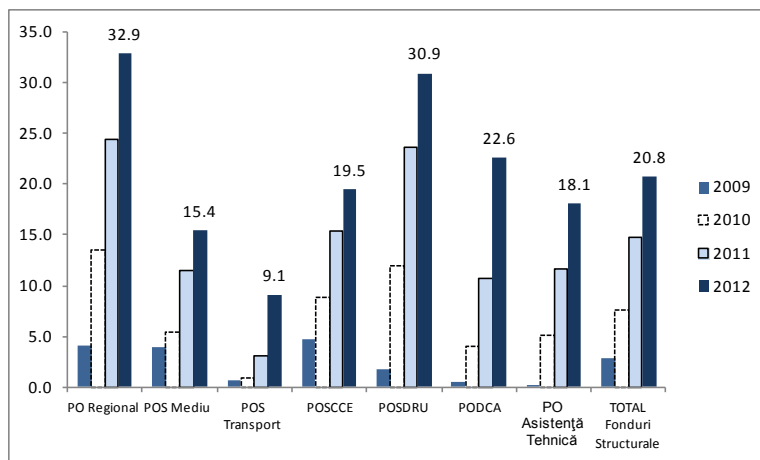
Ritmul scăzut al plăților este cu atât mai îngrijorător cu cât în perioada 2014-2015 se vor derula în paralel programele din actuala și viitoarea perioadă de programare. De asemenea, este posibil ca regulile de administrare a celor două tipuri de programe să nu coincidă. Ritmul actual de decontare a plăților către beneficiari are un impact negativ asupra situației financiare a beneficiarilor, mai ales în cazul ONG-urilor care au contractat (în special pe POSDRU) proiecte de valori mari.²⁰⁸

octombrie 2012 de Autoritatea de Management pentru POP. Pentru că datele comunicate nu diferențiază contribuția UE și cea națională, rata de absorbție a fost calculată pentru total alocări financiare/plăți efectuate ca valoare publică.

²⁰⁷ Valentin Lazea, conferința “Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?”, 10 mai 2012, Banca Națională a României.

²⁰⁸ Cod Roșu de îngheț al proiectelor europene: iresponsabilitate guvernamentală și întârzieri foarte mari ale plăților, http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files//Stiri/00012050/eehmx_Memorandum.pdf

Grafic 4.10 Rata absorbției fondurilor structurale
2007-2012, %



Sursa: Calcule proprii pe baza datelor furnizate de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, noiembrie 2009, 2010, 2011 și octombrie 2012, www.fonduri-ue.ro și eufinantare.info (data accesării: 15 noiembrie 2012).

Notă: Rata absorbției este calculată ca pondere a plăților contribuției UE în total alocări fonduri 2007-2013. Datele privind plățile sunt raportate în lei și în acest caz rata absorbției este raportată la volumul total al alocărilor UE 2007-2013 exprimat în lei, la cursul inforeuro din lunile noiembrie 2009, 2010, 2011 și octombrie 2012.

Tabel 4.12 Rate de absorbție la nivelul noilor state membre UE, 2012

	Total alocări 2007-2013	Plăți martie 2012	Rată absorbție
	Miliarde Euro	Miliarde Euro	
Estonia	3.4	1.6	46.8%
Letonia	4.5	1.7	36.4%
Polonia	67.2	26.4	39%
Cehia	26.5	7	26.5%
Bulgaria	6.7	1.6	24%
România	19.2	3.3	17.3%
Ungaria	24.9	8.8	35.3%
Lituania	6.8	3.3	48%
Slovenia	4.1	1.6	38.3%
Slovacia	11.5	3.2	27.8%

Sursa: Consiliul Fiscal, 2012: 43

Notă: Ratele de absorbție sunt calculate funcție de nivelul plăților efectuate către beneficiari (pre-finanțare și contribuție UE).

4.4.9.1. *Perspectiva beneficiarilor asupra mediului*

Mediul accesării fondurilor structurale este perceput de beneficiari ca fiind unul caracterizat de incertitudine intensă, cu un număr mare de factori și componente care nu se aseamănă între ele și sunt într-un continuu proces de schimbare (Gary apud Hoffman, 2004:182). Incertudinea este funcție de complexitate și rata schimbării (Gary apud Hoffman, 2004:182).

Complexitatea se referă la: i) documentația necesară pentru depunerea cererii de finanțare, dar și pentru implementarea proiectului; ii) dispozițiile legale numeroase și contradictorii care reglementează în special implementarea proiectului; iii) relațiile inter-instituționale cu organismele intermediare, autoritățile de management și cele de control (Autoritatea de Audit, Curtea de Conturi). După cum arată și

rapoartele de evaluare, controlul este supra-reglementat, exercitând o presiune majoră pe beneficiari.

Documentația necesară pentru depunerea/ implementarea proiectului este descrisă cantitativ de mai mulți beneficiari de fonduri structurale prin „un tir” sau „un camion”: „În Polonia un dosar are 5 pagini, la noi pe Măsura 322 are 782 pagini, eu pur și simplu mă duc cu camionul să duc documentația” (Primar, Regiunea Nord Est). Achizițiile publice înseamnă un șir întreg de documente („note”) care nu sunt cerute de legea achizițiilor publice: „notă privind valoarea achizițiilor, notă privind necesitatea prin care trebuia să explici necesitatea alegerii procedurii, selecția ofertelor, extras de impact” (Expert administrație publică locală, organizație non-guvernamentală). Mai mult de jumătate dintre primăriile respondente în cadrul sondajului din 2012 apreciază ca dificil procesul de obținere și, respectiv, implementare a proiectelor din fonduri structurale.²⁰⁹

Mediul instabil al accesării fondurilor structurale solicită resursele de capacitate adaptativă organizațională (Bryan, 2011). Dispozițiile legale numeroase și contradictorii se reflectă în numărul mare de versiuni ale documentelor programatice: „corrigendumul corringendumului la ghidul solicitantului” (Expert administrație publică locală, organizație non-guvernamentală). Pentru Măsura 322, analiza până în 2012 a identificat un număr de 13 versiuni (9 ale PNDR și 4 pentru Măsura 322), dar situația este mult mai dramatică pentru POSDRU.

Mediul accesării fondurilor structurale este imprevizibil. Concluziile studiilor realizate de Kálmán (2002) și

²⁰⁹ Față de 56%, respectiv de 46% dintre respondenți consideră dificil procesul de obținere/ implementare a proiectelor finanțate de la Bugetul de Stat. Date: Cercetarea CERME *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012, N=135.

OIR (2003) sunt valabile și în cazul României: raport mare ca durată între programare/ evaluare/ implementare, fluxuri financiare lungi și complexe și mecanisme de control financiar care duc aversiunea față de risc la extrem. Concluzii similare privind complexitatea documentației cerute și reglementare excesivă se întâlnesc și în cazul accesării fondurilor europene de autoritățile locale din Polonia (Dąbrowski, 2010: 299).²¹⁰

Pe mine m-au întrebat de ce apar 4 persoane în plus la prânzul dintr-o zi față de prânzul din ziua precedentă? Pentru că sunt membrii echipei de monitorizare care ne-au vizitat. Și de ce nu apar și pe factura de cazare? Pentru că evenimentul a avut loc în București și nu au avut nevoie să se cazeze, au venit oamenii de dimineața și au plecat după-masa când s-a terminat evenimentul. Bine, atunci să dea hotelul un document cu oamenii care s-au cazat ca să vedem exact cine a luat masa și cine s-a cazat. Cum ar putea domne să identifice pe nume oamenii care au mâncat, unde ați mai auzit dumneavoastră așa ceva? Că vine chelneru' la masă să se asigure că eu, cum mă cheamă pe mine, am mâncat la prânzul din data de X, deci asta înseamnă pentru ei controlul pe fonduri structurale, nu cum era pe vremea americanilor, venea cineva de la finanțator să vadă cum e evenimentul, ce se discută, cine sunt participanții, dacă au venit, dacă participă la discuții, etc. nu, acum s-a ajuns la nota nominală de la hotel cu cine a mâncat. (Expert administrație publică locală, Regiunea București-Ilfov)

Dificultatea obținerii fondurilor structurale este evaluată diferit de cei care au reușit să obțină proiecte din fonduri structurale față de cei care nu au obținut astfel de finanțări. Pentru perioada 2007-2009, reprezentanții primăriilor

²¹⁰ Similaritățile rezultatelor sunt multiple. Ele includ „celebra” problemă a folosirii pixului negru în locul celui albastru și a necesității ștampilării fiecărei pagini din documentația proiectului.

fără proiecte aprobate din fonduri structurale²¹¹ apreciază într-o măsură semnificativ mai mare ca fiind relativ dificil (dificil sau foarte dificil) și costisitor (costuri mari sau foarte mari) întregul proces de obținere a proiectelor din fonduri structurale. După aproape trei ani de implementare a programelor operaționale și a PNDR, autoritățile locale consideră că ar trebui schimbate următoarele aspecte pentru a îmbunătăți accesul autorităților locale la fondurile europene: (i) criteriile de eligibilitate; (ii) stabilitatea ghidului solicitantului; (iii) aspecte financiare legate de co-finanțare/fonduri/costuri; (iv) metodologia de aplicare (documentație, birocrație); (v) personal specializat, consultanță, informare și (vi) transparență.²¹²

oricum birocrația e super excesivă, nu excesivă, pentru perioada de început a PNDR s-au mai plâns primarii că ei au trimis dosarele de aplicații la Ministerul Agriculturii, dar au zăcut acolo luni în șir fără să se întâmple nimic și unele din ele s-au mai și pierdut, nu s-au mai găsit dosarele [...] pe POSDRU ne-a venit azi, fără nici o explicație, încadrarea proiectelor noastre din categoria de risc A în categoria de risc C și ni se cer din nou copii după toate documentele justificative de la toate cererile de rambursare deja validate și aprobate pentru care ni s-au dat deja banii, ni s-au dat 5 zile pentru toate astea. Eu cu toți oamenii mei nu pot să fac asta în 5 zile și am angajat mulți oameni să se ocupe de fonduri structurale. Eu nu înțeleg de ce fac asta pentru că ei nu au oameni să le verifice, tu știi cum e acolo la POSDRU? sunt munți de dosare și mie tocmai îmi cer acum un nou tir. (Expert administrație publică, Regiunea București-Ilfov)

²¹¹ N=2860. Date: cercetarea CERME-CNPS-ICCV, 2009.

²¹² Date: cercetarea CERME-CNPS-ICCV, 2009. Relația este valabilă și pentru eșantionul cercetării din 2012 (perioada 2009-2012), N=135.

În 2012 nicio primărie din eșantionul analizat nu a mai evaluat ca fiind ‘simplu’ sau ‘foarte simplu’ procesul de obținere a fondurilor structurale.²¹³ Cei care au proiecte aprobate în intervalul 2009-2012 evaluează într-o măsură semnificativ mai mare că obținerea fondurilor structurale este un proces de dificultate medie. Factorii de succes pentru ca o primărie să poată accesa fondurile structurale sunt, în ordinea frecvenței răspunsurilor, următorii: (i) personal specializat; (ii) implicare, perseverență (în special a primarului); (iii) capacitate financiară; (iv) informare; (v) relații (inclusiv sprijinul Consiliului Județean); (vi) firme de consultanță și (vii) strategii de dezvoltare locală, stabilire priorități.²¹⁴ Categoria altor factori include așezarea geografică (inclusiv localizarea la distanță mică de municipiile reședință de județ), mărimea localității sau alți factori în afara controlului primăriei: „noi aici în primărie ne-am făcut datoria, mai departe nu mai ține de noi” (Contabil, Regiunea Nord-Est).

Exemplul ales pentru această analiză, Măsura 322, a fost însă o măsură foarte solicitată, mai ales pentru condițiile financiare oferite - garantarea creditelor prin FGCR. Deși solicitată, transparența selecției pe această măsură a fost evaluată ca fiind mai degrabă scăzută:

Am avut mici obstacole la Măsura 322, unde s-a pus problema politic și s-a rezolvat după aia pentru că primarul nostru n-a ținut cont că ăla e de culoarea aia, ăla e de altă culoare. Păi s-a dus domnu' primar acolo și le-a zis băi nene eu nu îmi fac

²¹³ Doar 2 primării consideră ‘simplu’ procesul de implementare a proiectelor din fonduri structurale. În aceeași cercetare, 12 primării evaluează ca ‘simplu’ procesul de obținere și 17 primării cel de implementare a proiectelor finanțate de la Bugetul de Stat. Date: Cercetarea CERME *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012, N=135.

²¹⁴ Codificări pe baza răspunsurilor la întrebarea deschisă: Care sunt principalele aspecte care fac o Primărie să fie ‘de succes’ în accesarea proiectelor din Fonduri Structurale?

campanie electorală, eu vreau să fac o lucrare, mata ești politic, eu vreau să fac ceva pentru comună. (Expert achiziții publice, Regiunea Nord-Est)

4.4.10. Fonduri europene și fonduri de la Bugetul de Stat: rolul finanțărilor concurente

În această secțiune analizăm abundența, dar și concentrarea resurselor financiare disponibile comunităților locale din mediul rural. Am selectat pentru analiză programe de investiții similare finanțate din fonduri europene și fonduri de la Bugetul de Stat.

Programele de investiții în rețelele de apă și canalizare sunt concentrate în trei Ministere: al Mediului, Dezvoltării Regionale și Agriculturii (Tabel 4.13). Toate cele trei Ministere gestionează și fonduri europene (Tabel 4.14). Dacă analizăm nevoile de investiții²¹⁵ pentru mediul rural, acestea se concentrează pe rețeaua de drumuri, managementul deșeurilor și rețelele de apă și canalizare.²¹⁶ Programele naționale și europene care finanțează intervenții în aceste domenii sunt gestionate în principal de aceleași trei Ministere. Dacă pentru Ministerul Agriculturii aceste investiții sunt gestionate prin Programul Național de Dezvoltare Rurală, Ministerele Mediului și Dezvoltării Regionale gestionează numeroase programe

²¹⁵ Ne referim la cheltuielile de capital, nu la cele privind formarea profesională. Acestor tipuri de cheltuieli li s-ar putea adăuga nevoia de investiții în infrastructura de tehnologie și comunicații. Programele naționale și europene din acest domeniu sunt gestionate în principiu de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale și de Ministerul Economiei.

²¹⁶ Pentru România, populația rezidentă conectată la rețeaua de apă este de 55% (2009, media UE este de aprox. 70%), ponderea populației care nu are nici baie, nici duș în locuință este de 36,8% (2011, media UE este de 3%) iar cea a populației care nu are toaletă interioară este de 38,7% (2011, media UE este de 3.5%), Eurostat database, data accesării: 22 noiembrie 2012.

naționale, atât prin propriile direcții cât și prin instituții subordonate (Compania Națională de Investiții, Administrația Fondului pentru Mediu). Lipsa unei strategii coordonate care să răspundă unor obiective clar definite de politică publică a fost de altfel și concluzia analizelor funcționale realizate de Banca Mondială pentru aceste două Ministere în cursul anilor 2010-2011 (World Bank, 2011, 2011a).

Tabel 4.13 Programe naționale și europene care finanțează intervenții în sistemele de apă și canalizare

Nr.	Autoritate de Management	Program
1.	Ministerul Mediului și Pădurilor	POS Mediu, Axa Prioritară 1, Extinderea și modernizarea sistemelor de apă și apă uzată
2.	Ministerul Mediului și Pădurilor, Administrația Fondului pentru Mediu	Programul vizând protecția resurselor de apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, stații de tratare, canalizare și stații de epurare
3.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	Programul de dezvoltare a infrastructurii din spațiul rural instituit prin O.G. nr.7/2006
4.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	Programul conform H.G. 577/1997, privind pietruirea, reabilitarea, modernizarea și/sau asfaltarea drumurilor de interes local clasate și alimentare cu apă a satelor
5.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	Programul guvernamental privind alimentarea cu apă la sate
6.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Compania Națională de Investiții	Programul privind reabilitarea sistemelor de alimentare cu apă, a sistemelor de canalizare, a stațiilor de tratare a apei potabile și stațiilor de epurare a apelor uzate în localitățile cu o populație până la 50.000 de locuitori
7.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii (PNDI)
8.	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Măsura 322, Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale

Sursa: autorul, pe baza informațiilor publicate pe site-ul MDRT (www.mdrt.ro), Administrației Fondului pentru Mediu (www.afm.ro) și Programului Național de Dezvoltare Rurală (www.pndr.ro)

Tabel 4.14. Volumul fondurilor europene și programele în care autoritățile locale sunt beneficiari eligibili²¹⁷

Program Operațional	Fond	Volum fonduri (euro)	Autoritățile administrației publice locale sunt beneficiari eligibili
Transport (POS-T)	FEDR+FC	4.565.937.295	-
Mediu (POM)	FEDR+FC	4.512.470.138	X
Regional (POR)	FEDR	3.726.021.762	X
Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU)	FSE	3.476.144.996	X
Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)	FSE	208.002.622	X
Creșterea Competitivității Economice (POSCCE)	FEDR	2.554.222.109	X
Asistență Tehnică (POAT)	FEDR	170.237.790	-
Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR)	FEADR	8.124.198.745 ²³³	X
Pescuit (POP)	FEP	230.714.207 ²³⁴	X
Total		27.567.949.664	

Surse: CSNR, 2007; PNDR, 2012; POP, 2010 și documentele cadru de implementare ale fiecărui PO. Tabelul nu include programele de cooperare transfrontalieră.

Notă: Sumele reprezintă contribuția UE pentru fiecare program și diferă de cele prezentate în CSNR, 2007 pentru fondurile destinate agriculturii și pescuitului. Pentru aceste două programe am luat în considerare ultimele versiuni ale programelor – versiunea a ix- a PNDR (MADR, 2012) și MADR, 2010.

²¹⁷ Beneficiari eligibili menționați în documentele programatice ale fiecărui program, ca: unități administrativ-teritoriale, asociații de dezvoltare intercomunitară, consilii județene, grupuri de acțiune locală.

4.4.10.2. *Perspectiva beneficiarilor asupra finanțărilor concurente*

Mediul accesării fondurilor structurale, comparativ cu cel al proiectelor finanțate de la Bugetul de Stat, este mai complex, instabil și, în consecință, mai lipsit de predictibilitate și control. Utilizând variabilele de bază ale teoriei contingenței (identificate conform Hoffman, 2004: 181) am realizat o analiză comparativă a unor investiții similare, cum este cazul alimentării cu apă. Sistemul instituțional complex, schimbările frecvente ale documentelor de programare, percepțiile asupra lipsei de transparență în selecție fac ca, în general, fondurile structurale să fie considerate ca fiind mai dificil de accesat decât cele de la Bugetul de Stat. Totuși, volumul finanțărilor pe fonduri europene este, pentru unele linii de finanțare, mai mare decât cel primit pe liniile de la Bugetul de Stat.

e normal să prefere O.G. 7/2002 pentru că documentația e minimală, și mie așa mi se și pare că trebuie să fie și că și implementarea a mers foarte bine, acum de curând s-a blocat sistemul pentru că nu mai au bani dar până acum de curând s-a mers mult mai bine decât pe fondurile structurale (Expert administrație publică locală, organizație non-guvernamentală)

În același timp, pentru perioada de început a ciclului de programare a fondurilor structurale, finanțarea europeană era percepută ca fiind mai transparentă decât cea de la Bugetul de Stat (Neculau în Dărășteanu, Toth, Tarnovschi (coord.), 2010: 128). Analiza celor mai importante surse de transfer de investiții de la Bugetul de Stat către administrațiile locale, pentru perioada 2007-2011, arată că am avut un indice de maxim clientelism politic în perioada 2007-2008. „În medie, în 2007 era de 3 ori mai probabil să primești fonduri dacă erai primar al puterii decât dacă erai primar de opoziție [...] cei mai favorizați primari au fost cei teroretic independenți, ceea ce

sugerează că într-adevăr alocările discreționare au fost folosite intenționat pentru a încuraja migrația politică a aleșilor locali către arcul puterii” (ExpertForum, 2013: 11). Aceeași analiză contestă însă relevanța unei analize similare pe fonduri UE, din două motive principale: „din cauza filtrelor existente” și „în plus, sumele din fonduri UE sunt mult mai mici decât cele din surse pur naționale” (ExpertForum, 2013: 10). Nu suntem de acord cu această perspectivă din următoarele motive:

- Analiza pe fonduri UE se concentrează pe programele operaționale și ignoră fondurile PNDR, care au avut, pentru mediul rural, un grad de solicitare a alocărilor mult mai mare decât PO-urile. Astfel, este ignorat volumul mare de investiții posibil angajat la nivelul celei mai mari părți dintre primării și în consecință, posibila influență politică exercitată la nivelul celei mai mari părți dintre primari.
- Pe fondurile UE este o altfel de competiție. Spre deosebire de fondurile de la Bugetul de Stat, pe fondurile UE este posibilă o analiză a cererilor depuse versus a celor aprobate. Este așadar o analiză mult mai clară a „câștigătorilor”, imposibil de realizat pentru sutele de transferuri de la Bugetul de Stat, pentru care nu există decât o singură listă, a celor care au primit fondurile.
- “Filtrele existente” nu sunt neapărat cele mai corecte. România a avut suspendate programele operaționale de mai multe ori din cauza ineficienței mecanismelor de control. Studiul de față nu se concentrează pe implementarea proiectelor din fonduri structurale, ci pe aprobarea lor. Totuși, sunt menționate de beneficiarii fondurilor structurale cazuri de control excesiv din partea autorităților competente. Desigur, sunt necesare analize suplimentare în această direcție.

- Studiile precedente (Marin, 2011) au arătat o politizare masivă a conducerii organismelor intermediare de gestionare a fondurilor europene, în special a celor care gestionează fondurile destinate agriculturii și dezvoltării rurale. Această situație ridică implicit problema transparenței alocării fondurilor europene.
- La nivelul unei comune (cu un nivel mai mic în medie, al cheltuielilor totale decât al unui oraș sau municipiu) fondurile europene pot reprezenta un volum investițional mult mai mare decât fondurile de la Bugetul de Stat. Analiza calitativă din 2012²¹⁸ a arătat că fondurile din bugetul public au fost alocate în volum mai mic în ultimii ani. Așadar, presiunile de legitimitate ale electoratului asupra primarului pot fi realizate într-o măsură sensibil mai mare de un proiect integrat pe Măsura 322, decât de tranșele mici de fonduri din O.G. 7/2002. Asociația Comunelor din România (ACoR) apreciază că, „cel puțin în cazul comunelor, majoritatea arieratelor²¹⁹ a fost cauzată de politicile imprevizibile ale Guvernului și ale ministerelor în finanțarea proiectelor de dezvoltare prin programele naționale de investiții. Practica acestor programe a fost de a aproba mii de obiective și a transfera sume mici pentru implementare, fără un orizont de timp clar în privința alocării tuturor resurselor până la finalizare” (Agenda Comunelor din România, 2012: 5).

²¹⁸ Concluzii similare privind micșorarea cheltuielilor de investiții din bugetul public în analiza cantitativă realizată de ExpertForum, 2014.

²¹⁹ Arierațele reprezintă plăți restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, de la data scadenței (Art. 2 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, modificări aduse de O.U.G. 47/2012).

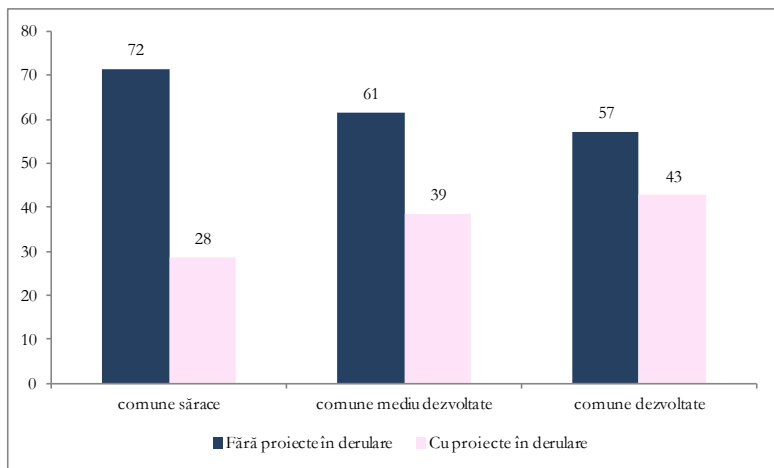
- La nivel național, volumul posibil mai mic²²⁰ de cheltuieli de investiții din fonduri din programele operaționale (versus cele de fonduri de la Bugetul de Stat) este datorat în principal capacității administrative limitate din partea ofertei. Cererea de fonduri UE din partea beneficiarilor este la nivele foarte înalte.

4.4.11. Resursele primăriei și dezvoltarea comunei

Relația dintre dezvoltarea/sărăcia comunitară și accesarea proiectelor din fonduri structurale depinde de modul de măsurare a dezvoltării comunității și de perioada analizei. Pe de o parte, comunele dezvoltate (indicele de dezvoltare a comunei, Sandu, Voineagu, Panduru, 2009 și/sau indicele de dezvoltare socială a localității, Sandu, 2011) au șanse semnificativ mai mari de a avea proiecte în derulare finanțate din fonduri externe nerambursabile în perioada 2009-2012. Pe de altă parte, comunele sărace (date MADR, 2004) au de asemenea, șanse semnificativ mai mari de a avea proiecte aprobate din fonduri structurale în perioada 2007-2009. Pentru această perioadă, cea mai mare parte a proiectelor aprobate au fost pe Măsura 322, măsură care ia în considerare gradul de sărăcie al comunei măsurat conform datelor MADR.

²²⁰ Nu am identificat o analiză cantitativă a volumului de investiții la nivel de primărie care să includă și fondurile PNDR. În același timp, analiza de față se concentrează pe nivelul comunelor. Pentru acest nivel, volumul ar putea fi mai mic pentru perioada 2009-2010. Totuși, la nivelul anului 2012, volumul total al cheltuielilor cu programe finanțate din fonduri externe pentru toate comunele din România reprezenta 83% din volumul total al cheltuielilor de capital (dar nu toate cheltuielile cu programe din fonduri UE sunt cheltuieli pentru investiții).

Grafic 4.11 Distribuția primărilor de comune în funcție de derularea proiectelor din fonduri externe și gradul de dezvoltare a comunei



N=2860. Date: prelucrări ale autorului pe baza datelor din *Indicele de dezvoltare socială a localităților* elaborat de Dumitru Sandu (2011), disponibil la: <https://sites.google.com/site/dumitrusandu> (data accesării: 12 decembrie 2013) și din Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfb1.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014).

Aceste rezultate sunt aparent contradictorii cu cele privind capacitatea financiară a localității – vezi Secțiunea 4.4.8. Comunele cu resurse financiare scăzute – pondere sub medie a veniturilor proprii autonome în total venituri (media anilor 2009-2012) - au șanse într-o măsură semnificativ mai mare de a avea proiecte în derulare finanțate din fonduri externe în aceeași perioadă de referință. Relația este valabilă atât pentru proiectele în derulare la nivel național (indiferent de linia de finanțare) cât și pentru proiectele aprobate pe Măsura 322.

Metodologia de măsurare a dezvoltării sociale a localității – IDSL (Sandu, 2011) nu ia în considerare capacitatea financiară a localității. IDSL este compus din măsuri ale capitalului uman (stocul de educație la nivel de comunitate), vital (vârsta medie a persoanelor de peste 14 ani și speranța de viață la naștere), capital material privat (autoturisme și suprafața medie pe locuință) și capital material public (consumul de gaze pe locuitor) alături de un indice de mărime-rezidență a localității (Sandu, 2011: 5). În schimb, una dintre dimensiunile indicelui de dezvoltare a comunelor - IDC (Sandu, Voineagu, Panduru, 2009: 6) sunt resursele financiare publice, măsurate ca scor factorial din: venituri din surse proprii/ locuitor, cheltuieli de capital/ locuitor și cheltuieli pentru servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape, pe locuitor. Alături de resursele financiare, IDC este compus și din măsurători ale infrastructurii de locuire, capital economic și uman (Sandu, Voineagu, Panduru, 2009: 6). Relația este aceeași pentru ambele măsurători ale dezvoltării: comunele mediu dezvoltate și dezvoltate (categorii IDSL și quintilele 4 și 5 din IDC) au semnificativ mai multe șanse de a avea proiecte în derulare finanțate din fonduri externe în perioada 2009-2011. În cel mai bun caz, ne așteptăm ca în comunele în care s-au implementat proiecte integrate de investiții în infrastructură fizică, să avem valori crescute ale IDC (creșterea consumului de apă și/sau de gaze pe locuitor) la următoarele măsurători (actualele date pe care se fundamentează IDC sunt din 2008).

Gradul de sărăcie evaluat de MADR nu are publicată o metodologie detaliată de măsurare. Așa cum reiese din Ghidul solicitantului pentru Măsura 322, datele MADR evaluează gradul de sărăcie al populației (ponderea populației sărace în total populație) și reflectă situația anului 2004.

Pe de o parte, capacitatea financiară²²¹ și dezvoltarea comunei (IDC sau IDSL) sunt asociate statistic semnificativ (date pe total comune). Există însă numeroase cazuri de extreme opuse – dezvoltate financiar, dar slab dezvoltate social sau dezvoltate social, dar slab dezvoltate financiar. Am realizat o tipologie care să includă atât extremele opuse cât și valorile concordante. Sunt diferențiate astfel patru categorii de comune: (1) slab dezvoltate financiar și social; (2) slabe financiar, dar dezvoltate social; (3) dezvoltată financiar, dar slabă social; (4) dezvoltată financiar și social. Această tipologie diferențiază comunele în funcție de derularea proiectelor finanțate din fonduri externe. Comunele slabe financiar, dar dezvoltate social dar și cele slab dezvoltate financiar și social au semnificativ mai multe șanse de a avea proiecte în derulare din fonduri externe în perioada 2009-2012.²²² Distribuția regională a aceleiași tipologii confirmă harta comunelor ‘de succes’ în accesarea proiectelor europene. Comunele din cele două categorii ‘campioane’ ale fondurilor europene au semnificativ mai multe șanse să provină din regiunile Nord-Est, Sud Vest și Nord Vest.

²²¹ Ponderea veniturilor proprii autonome în total venituri, media anilor 2009-2012.

²²² N=933.

Tabel 4.15 Distribuția pe regiuni de dezvoltare a comunelor în funcție de capacitatea financiară și dezvoltarea socială (%)

		Tipologie comune în funcție de capacitatea financiară și dezvoltarea socială				Total	N
		Slabă financiar și social	Slabă financiar, dar dezvoltată social	Dezvoltată financiar, dar slabă social	Dezvoltată financiar și social		
Regiune	București-Ilfov	*	0	*	87	100	23
	Centru	21.1	8.4	6.3	64.2	100	95
	Nord Vest	45.4	9.3	6.2	39.2	100	97
	Vest	37.5	*	6.8	53.4	100	88
	Sud Vest	68.2	*	16.3	12.4	100	129
	Sud Muntenia	21.8	3.4	46.4	28.5	100	179
	Sud Est	41	*	32.5	24.8	100	117
	Nord Est	74.6	4.9	7.3	13.2	100	205
	TOTAL - %	45.8	4.4	18.9	31	100	933

*Sub 5 cazuri.

N=933. Date: tipologia comunelor realizată pe baza *Indicelui de dezvoltare socială a localităților* (IDSL) elaborat de Dumitru Sandu (2011), disponibil la: <https://sites.google.com/site/dumitrusandu> (data accesării: 12 decembrie 2013) și din Anexa 24, *Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*, publicată de Ministerul Administrației și Internelor, pentru anii 2009, 2010, 2011 și 2012 disponibilă la: http://www.dpfbf.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014). Capacitatea financiară este măsurată ca ponderea veniturilor proprii autonome în total venituri (media anilor 2009-2012). Comunele slab dezvoltate financiar se află în prima quintilă a capacității financiare. IDSL are trei categorii de comune: sărace, mediu dezvoltate și dezvoltate. Celulele colorate indică valori semnificativ mai ridicate.

Pe de altă parte, capacitatea administrativă (CA) și dezvoltarea comunei (măsurată fie prin IDC, fie prin IDSL) nu sunt asociate statistic semnificativ (date la nivel de eşanțion). Dintre dimensiunile capacității administrative, doar motivarea resurselor umane este asociată statistic semnificativ cu dezvoltarea socială a localității – în primăriile din comunele dezvoltate sunt semnificativ mai multe șanse să existe o strategie de motivare pentru angajații care lucrează pe fonduri europene. Pe baza cercetării cantitative din 2012 am construit o

tipologie a comunelor funcție de gradul de dezvoltare a capacității administrative (CA) și de dezvoltarea socială a localității (IDSL). Au rezultat astfel patru categorii de comune: (1) slab dezvoltate administrativ și social; (2) slab dezvoltate administrativ, dar dezvoltate social; (3) dezvoltate administrativ, dar slab dezvoltate social și (4) dezvoltate administrativ și social. Această tipologie este asociată semnificativ statistic cu accesarea proiectelor din fonduri structurale. Comunele dezvoltate atât administrativ cât și social au semnificativ mai multe șanse de a fi primării mari (peste 18 angajați), cu o capacitate financiară dezvoltată și de a avea proiecte aprobate din fonduri structurale în perioada 2009-2011.

Comunele dezvoltate administrativ, dar slab dezvoltate social provin într-o măsură semnificativ mai mare din Regiunea de Nord Est, posibilă explicație pentru succesul la nivel de regiune al accesării fondurilor structurale. La cele două extreme, primăriile ‘slabe administrativ și social’ sunt într-o măsură mai mare din regiunea de Sud Vest, iar cele dezvoltate pe ambii indicatori în proporții semnificativ mai mari din regiunea de Vest. În același timp, primăriile ‘slab dezvoltate administrativ, dar dezvoltate social’ și cele ‘dezvoltate administrativ și social’ au șanse semnificativ mai mari de a avea și capacitate financiară dezvoltată (autonomie financiară peste medie. Stabilitatea relațiilor necesită însă cercetări suplimentare datorită numărului mic de cazuri incluse în analiză.²²³

²²³ N=58. Date: Cercetarea CERME *Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale*, 2012.

4.4.12. În loc de concluzii

Un model de regresie liniară multiplă confirmă rezultatele prezentate anterior. Tabelul 4.16 arată că principalii factori determinanți ai numărului de proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene în perioada 2009-2012 sunt capacitatea administrativă, experiența primarului, capacitatea de colaborare, utilizarea firmelor de consultanță, regiunea de dezvoltare și dezvoltarea socială a comunei. Cu alte cuvinte, *ceteris paribus*, o primărie de comună tinde să aibă mai multe proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene cu cât are un nivel mai ridicat de capacitate administrativă și de dezvoltare socială (IDSL), un primar cu experiență (mai mult de două mandate consecutive), are o bună capacitate de a colabora (a desfășurat proiecte în parteneriat), este din regiunea de dezvoltare Nord-Est și lucrează cu firme de consultanță la elaborarea/scrierea proiectului. Modelul este util pentru diferențierea importanței factorilor incluși în analize, dar este necesară validarea lui pe un număr mai mare de cazuri.²²⁴

²²⁴ Într-un model alternativ de regresie liniară multiplă a fost testată importanța următorilor predictor: capacitate administrativă dezvoltată, experiența primarului, a desfășurat proiecte în parteneriat, a lucrat cu firme de consultanță, face parte dintr-un GAL, opinii asupra proiectelor de la Bugetul de Stat, transparența informațiilor de pe site, nivelul capacității financiare, a participat la consultări pe tema fondurilor europene, are experiență în fondurile de preaderare, primarul e de la PDL, comuna este dezvoltată social (Adj. $R^2=0,39$, testul Durbin-Watson de 1,75). Rezultatul acestui model arată că o primărie de comună tinde să aibă mai multe proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene cu cât are un nivel mai ridicat de capacitate administrativă și de dezvoltare socială (IDSL), o capacitate financiară scăzută (pondere mică a veniturilor proprii în total venituri), o capacitate bună de colaborare și primarul e de la PDL (partid aflat la guvernare în perioada de referință, apartenența politică de la alegeri 2008). Modelul necesită validare pe un număr mai mare de cazuri.

Tabel 4.16 Principalii factori determinanți ai numărului de proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene la nivelul comunelor

Predictori	Coeficienți nestandardizați		Coeficienți standardizați		Statistici de colinearitate		
	B	Eroare Std.	Beta	t	Sig.	Toleranță	VIF
(Constantă)	-.395	.629		-.628	.531		
Capacitate administrativă dezvoltată ²⁴²	1.316	.356	.304	3.701	.000	.826	1.211
Experiența primarului	.661	.320	.158	2.067	.041	.949	1.053
A desfășurat proiecte în parteneriat	.665	.290	.174	2.292	.024	.966	1.035
A lucrat cu firmă de consultanță	.695	.302	.183	2.305	.023	.886	1.129
Comună din Regiunea Nord-Est	.903	.409	.185	2.205	.030	.788	1.269
Comună din Regiunea Nord-Vest	.166	.452	.029	.368	.714	.917	1.091
Capacitate financiară	-.020	.014	-.134	-1.45	.149	.652	1.535
A participat la consultări pe tema FE	.289	.473	.048	.611	.542	.890	1.124
Experiența fondurilor de preaderare	-.231	.318	-.056	-.728	.468	.933	1.072
Primarul e de la PDL	.668	.346	.149	1.929	.056	.929	1.076
Comună dezvoltată social	1.161	.395	.265	2.941	.004	.685	1.461

Variabilă dependentă: Numărul de proiecte aprobate spre finanțare din fonduri europene în perioada 2009-2012

Date: CERME, *Dezvoltare locală prin fonduri structurale*, mai-septembrie 2012. (N=135). Model de regresie liniară, metoda Enter, Adj. R²=0,32, testul Durbin-Watson de 1,71. Notă: Celulele colorate indică predictori semnificativi pentru $p < 0.05$.

Concluzii

Întrebarea de la care am pornit în această lucrare este următoarea: care este rolul capacității administrative în accesarea fondurilor europene de către autoritățile publice locale din România? Analiza este focalizată la nivelul primăriilor de comune din România.²²⁵ Metodologic studiul utilizează un mix de metode cantitative și calitative. Datele colectate pentru acest studiu sunt reprezentate de: i) sondajul pe un eșantion de 140 comune din toate regiunile țării (2012), ii) interviurile realizate cu un eșantion de experți și cu reprezentanți ai autorităților publice din șase comune situate în județele Giurgiu, Vrancea și Bacău (2012); iii) analiza site-urilor pentru eșantionul de primării incluse în sondaj (2012) și iv) baza de date cu beneficiarii Măsurii 322 din cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală.²²⁶ Ca analiză secundară, au fost utilizate: i) recensământul primăriilor privind accesul autorităților locale la fondurile europene (Soros, 2009) și ii) baza de date a execuțiilor bugetelor locale din România (Ministerul Administrației și Internelor, 2007-2012).

Lucrarea confirmă ipoteza unei relații pozitive între capacitatea administrativă și capacitatea de absorbție a fondurilor europene la nivelul comunelor din România. Dintre dimensiunile capacității administrative (programare, resurse umane și sisteme/instrumente), managementul resurselor umane specializate reprezintă cel mai important predictor al capacității de absorbție. Capacitatea administrativă depinde de momentul evaluării și etapa ciclului de proiect, în linie cu

²²⁵ Date de recensământ și date de eșantion.

²²⁶ Realizată de autor pe baza rapoartelor de selecție publicate de Autoritatea de Management.

rezultatele cercetărilor anterioare (Boeckhout et al., 2002; Šumpiková et. al, 2004). De asemenea, desemnarea unui responsabil cu accesarea fondurilor europene mărește șansele primăriei de a obține finanțare. Influența capacității administrative asupra capacității de absorbție este mediată însă de cea a altor factori, aflați sau nu în sfera de control a organizației. Studiul a luat în considerare următoarele: i) intervalul temporal – prin analiza comparativă a câștigătorilor în perioadele 2007-2009 și 2009-2012; ii) rolul primarului (apartenență politică, experiență, capital social, variabile socio-demografice, etc.); iii) rolul parteneriatelor (asociațiile de dezvoltare inter-comunitară, grupurile de acțiune locală, etc.); iv) rolurile firmelor de consultanță, capacității financiare și a factorilor de mediu. Secțiunea următoare prezintă rezultatele pentru fiecare categorie de factori.

Rezultatele studiului sunt relevante pentru reprezentanții: i) primăriilor de comune; ii) Autorităților de Management; iii) diverselor organisme europene și iv) mediului academic.

Tematic, studiul abordează o arie mai puțin investigată, cea a cererii de fonduri. În cadrul acesteia, teza analizează rolul capacității administrative pentru categoria de beneficiari publici cu nivelul celui mai scăzut al acestui tip de capacitate.²²⁷

Modelul teoretic are o abordare interdisciplinară care extinde cadrul de analiză a rolului capacității administrative, prin perspectiva sistemică și analiza detaliată a mediului accesării fondurilor structurale.

Capacitatea administrativă, dezvoltată conceptual și metodologic mai ales la nivelul statului, este astfel redefinită și măsurată inovativ (cantitativ și calitativ) la nivelul beneficiarilor, în strânsă legătură cu variabila dependentă a studiului:

²²⁷ Comparativ cu municipalitățile din mediul urban.

capacitatea de absorbție. În analiza factorilor de mediu, studiul utilizează concepte explicative din teoria dependenței de resurse, a contingenței și din teoriile instituționale. Capacitatea de absorbție, dezvoltată preponderent în literatura fondurilor structurale/administrației publice, este integrată teoretic în cea a sociologiei organizațiilor prin abordarea absorbției de fonduri ca un proces de eficacitate organizațională.

Studiul evidențiază importanța capacității administrative dar și a altor tipuri de resurse organizaționale. Dintre ele, unele direcții ale relațiilor sunt contrare sensului așteptat teoretic, cum este cel al capacității financiare în relație cu accesarea proiectelor din fonduri structurale.

5.1. Câștigătorii accesării fondurilor structurale

Comunele cu proiecte aprobate din fonduri structurale sunt localizate mai degrabă în regiunile Nord Est și Nord Vest. Rezultatul este valabil atât în perioada 2007-2009 cât și pentru perioada 2009-2012. Comunele cu proiecte în derulare din fonduri externe²²⁸ sunt mai degrabă medii și mari din punct de vedere al mărimii populației și mediu dezvoltate sau dezvoltate social.²²⁹

Funcție de capacitatea de absorbție, studiul identifică următoarea tipologie a comunelor: i) dezvoltată – campioni (cu proiecte aprobate în ambele perioade), ii) medie - cei care „recuperează” decalajul (fără proiecte aprobate în perioada 2007-2009, dar cu proiecte aprobate în perioada 2009-2012) și iii) slabă (fără proiecte aprobate în nicio perioadă de analiză).

²²⁸ Studiul folosește ca variabilă proxy pentru capacitatea de absorbție raportarea cheltuielilor cu programe derulate din fonduri externe în execuțiile bugetelor locale. Această măsurare permite analiza la nivelul tuturor comunelor din România (N=2860), pentru perioada 2009-2012.

²²⁹ Analiză pentru perioada 2009-2012.

Majoritatea comunelor analizate²³⁰ au un nivel mediu al capacității de absorbție.

5.2. Explicații ale succesului accesării fondurilor structurale

Empiric, studiul confirmă relația pozitivă între capacitatea administrativă și capacitatea de absorbție a fondurilor structurale. În același timp însă sunt evidențiate relații în sens invers așteptărilor teoretice în ceea ce privește rolurile capacității financiare, a gradului de sărăcie a comunei și a relațiilor dintre dezvoltarea socială și capacitatea financiară, respectiv sărăcia comunei. Explicațiile țin de abordările metodologice dar și de specificul liniei de finanțare accesate de comune.

Comunele cu resurse financiare scăzute²³¹ au șanse într-o măsură semnificativ mai mare de a avea proiecte în derulare finanțate din fonduri externe în perioada 2009-2012. Principala explicație constă în tipul de finanțare accesat - Măsura 322 din PNDR acordă puncte suplimentare în evaluarea cererii de finanțare pentru comunele cu grad de sărăcie ridicat, calculat conform metodologiei MADR. În același timp, condițiile financiare oferite beneficiarilor PNDR prin Fondul de Garantare a Creditului Rural (FGCR) sunt mult mai avantajoase față de ceilalți beneficiari ai fondurilor europene.

Dezvoltarea socială și gradul de sărăcie la nivel de localitate produc rezultate aparent contradictorii în relație cu accesarea proiectelor din fonduri structurale. Pe de o parte,

²³⁰ Date eșantion, N=135.

²³¹ Valori sub medie a ponderii veniturilor proprii autonome în total venituri.

comunele dezvoltate social²³² au șanse semnificativ mai mari de a avea proiecte în derulare finanțate din fonduri externe nerambursabile în perioada 2009-2012. Pe de altă parte, comunele sărace (date MADR, 2004) au de asemenea, șanse semnificativ mai mari de a avea proiecte aprobate din fonduri structurale în perioada 2007-2009. Datele folosite permit o mai bună explicare a acestui din urmă rezultat. Pentru perioada 2007-2009, cea mai mare parte a proiectelor aprobate au fost pe Măsura 322, măsură care ia în considerare gradul de sărăcie conform MADR.²³³ Pentru perioada 2009-2012 datele nu permit o diferențiere între liniile de finanțare accesate, această analiză fiind utilă a fi inclusă în studiile viitoare.

La nivelul resurselor individuale utile pentru dezvoltarea capacității organizaționale, rolul primarului este unul cheie pentru diverse etape ale ciclului de proiect. În același timp, capitalul social și apartenența politică a primarului diferențiază semnificativ șansele localității de atragere a resurselor financiare din mediul extern.

Din punct de vedere al resurselor organizaționale, abilitatea de inițiere a colaborării prin diverse forme de parteneriat crește șansele de succes pentru aprobarea, dar și pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri structurale. Pe de o parte, elementele structurale de programare impun parteneriatul ca și condiție de eligibilitate. Pe de altă parte, un partener cu un nivel ridicat de capacitate administrativă și/sau financiară crește calitatea aplicației depuse spre finanțare din fonduri europene.

Există însă o serie de factori situați în afara controlului organizațional, dar care pot avea o influență semnificativă în decizia de a aplica pentru finanțare dar și în selectarea primăriei

²³² Indicele de dezvoltare socială a localității (Sandu, 2011). Relație valabilă și pentru indicele de dezvoltare a comunei (Sandu, Voineagu, Panduru, 2009).

²³³ Sărăcia conform metodologiei MADR este calculată la nivelul populației.

printre „câștigătorii” proiectelor cu finanțare europeană. Mediul cu o incertitudine crescută al accesării fondurilor europene poate influența decizia primăriilor de a aplica la liniile de finanțare „concurrente”, finanțate de la Bugetul de Stat. Incertitudinea este funcție de complexitate (documentație, legislație, relații inter-instituționale) și rata schimbării. În același timp, decizia de aplicare este funcție și de volumul finanțărilor disponibile, în scădere pentru investițiile finanțate prin programele guvernamentale.

Utilizarea serviciilor firmelor de consultanță în elaborarea cererilor de finanțare crește șansele ca aceasta să fie aprobată. Totuși, mai ales în cazul utilizării acestor servicii și în perioada implementării, primăria nu își dezvoltă capacitatea administrativă de management a proiectelor finanțate din fonduri europene. Concluziile trebuie diferențiate funcție de specificul proiectelor – în cazul proiectelor de investiții, studiile de fezabilitate necesare în faza de depunere a cererii sunt realizate de firme de consultanță. Lucrarea evidențiază și o temă pentru analize ulterioare – problema politizării distribuției fondurilor prin intermediul firmelor de consultanță „agreate” la nivel județean.

Ca o concluzie, lucrarea deschide direcții de cercetare axate pe tema unor factori la nivel individual (capitalul social al primarului), dar și în cadrul mediului general al accesării fondurilor structurale (dezvoltare/sărăcie comunitară, problema politizării prin firmele de consultanță, rolul instituțiilor de control/avizare). De asemenea, odată cu încheierea actualei perioade de programare, este important de evaluat impactul proiectelor aprobate, inclusiv asupra calității vieții locuitorilor. Tot ca evaluare ex-post, crește relevanța măsurării capacității de absorbție prin volumul fondurilor contractate de fiecare primărie.

Nu în ultimul rând, studiul analizează capacitatea de absorbție ca o variabilă dependentă. Este însă interesant de urmărit și efectul acestui tip de capacitate asupra celei administrative sau financiare. Studiile anterioare au arătat că un volum mare de fonduri europene contractate poate rezulta în presiuni bugetare semnificative (Ionescu-Heroiu et al., 2014).²³⁴

Din punct de vedere metodologic, este necesară validarea rezultatelor la nivel de eșantion²³⁵ pe date de recensământ al comunelor,²³⁶ dar și compararea rezultatelor cu municipalitățile din mediul urban. Aceleași întrebări de cercetare pot fi explorate și în cazul consiliilor județene din România. În cazul unor eșantioane extinse de date, comparabilitatea la nivel internațional cu municipalități din țări post-comuniste ar putea aduce un plus de valoare rezultatelor. Totuși, lucrarea oferă resurse analitice și explicative semnificative privind profilul comunelor care au “câștigat” această competiție și care sunt explicațiile succesului accesării fondurilor europene.

²³⁴ Studiul menționat nu analizează și bugetele comunelor.

²³⁵ N=135 cazuri valide.

²³⁶ Sau pe date colectate la nivelul unui eșantion mai mare. O mare parte din relațiile studiate în această lucrare se bazează însă pe date la nivel de total comune (N=2860).

Referințe

- Addison, H. (2009) *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. London School of Economics and Political Science. [Online] Disponibil la:
http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf [Accesat 10 august 2012].
- Aldrich, H., Pfeffer (1976) Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 2, 79-105.
- Alexander, J. (1982) *Theoretical logic in sociology*, vol. II. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Anders, E. (2011) Systems theory. În Bevir (coord.), *Sage Handbook of Governance*. London, Sage Publications Ltd., pp. 91-106.
- Andrews, R., Boyne, G. (2010) Capacity, Leadership and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management. *Public Administration Review*, 70 (3), 443-454.
- Asociația Comunelor din România (2012) *Agenda Comunelor din România - 2012. Orizonturi 2020* [Online] Disponibil la: www.acor.ro [Accesat 12 iunie 2014].
- Ashraf, G., Abd Kadir, S. (2012) A review on the models of organizational effectiveness: a look at Cameron's model in higher education. *International Education Studies*, 5 (2), 80-87.
- Astley, G., Van de Ven, A. (1983) Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, 28 (2), 245-273.
- Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (2010) *Evaluarea formativă a instrumentelor structurale*

- (rezumat). [Online] Disponibil la www.fonduri-ue.ro [Accesat 9 ianuarie 2011].
- Barman, E. & MacIndoe (2012) Institutional Pressures and Organizational Capacity: The Case of Outcome Measurement. *Sociological Forum*, 27 (1), 70-93.
- Bäck, H., Hadenius, A. (2008) Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (1), 1-24.
- Baser, H., Morgan, P. (2008) *Capacity, Change and Performance*. Discussion Paper no. 59B. European Centre for Development Policy Management. [Online] Disponibil la: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/CapacityChangePerformanceReport.pdf> [Accesat 12 august 2012].
- Boeckhout, S., Boot, L., Hollanders, M., Reincke, K., and Vet, J. M. (2002) *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. NEI Regional and Urban Development. Rotterdam, Principal Report for EC DG Regio/DG Enlargement.
- Boot, L., De Vet, J., Feekes, F. (2001), *Absorption Capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia*. Final Report. Rotterdam, NEI Regional and Urban Development.
- Börzel, T., Pamuk, Y., Stahn, A. (2008) *The European Union and the promotion of good governance in its near abroad. One size fits all?* SFB Governance Working Paper Series, No. 18. Berlin: Research Center (SFB) 700
- Bourdieu, P. (1986) ,The Forms of Capital. în J. G. Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*. New York, Londra, Greenwood Press, pp. 241-258.

- Bourdieu, P. (1998 [1994]) Social Space and Symbolic Space. În *Practical Reason*. Stanford, Stanford University Press, pp. 1-18.
- Bourgon, J. (2010) The history and future of nation-building? Building capacity for public results. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 197-218.
- Boyd, B. (1990) Corporate linkages and organizational environment: a test of the resource dependence model. *Strategic Management Journal*, 11 (6), 419-430.
- Boyne, G. (2001) Planning, performance and public services. *Public Administration*, 79 (1), 73-88.
- Boyne, G., Meier, K. (2009) Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance. *Administration & Society*, 40 (8), 799-824.
- Bozeman, B., Bretschneider, S. (1994) The 'Publicness Puzzle' in organization theory: a test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (2), 197-223.
- Bryan, T.K. (2011) *Exploring the Dimensions of Organizational Capacity for Local Social Service Delivery Organizations Using a Multi-Method Approach*. Teză de doctorat. Virginia Polytechnic Institute and State University. [Online] Disponibil la: http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-12182011-102130/unrestricted/Bryan_TK_D_2011.pdf [Accesat 10 august 2012].
- Burns, T. Stalker, G.M. [1961] (2000) Structuri mecanice și structuri organice. În Vlăsceanu, M. (coord.) *Teorie organizațională, Culegere de texte*. București, Facultatea de Științe Politice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, pp. 9-24.
- Bursa (2014) *Reforma sistemului de absorbție al fondurilor europene*. [Online]

- www.bursa.ro/pdf/publicatii/fe_2014/supliment_fe_2014.pdf [Accesat 12 august 2014].
- Cace, C.; Cace, S.; Iova, C.; Nicolăescu, V. (2009) Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives. *Revista de Cercetare și Intervenție Socială*, 27, 7-28.
- Cace, C., Cace, S., Nicolaescu, V. (2011) Absorption of the structural funds in Romania. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 14 (2), 84-105.
- Cameron, K., S. (1986) Effectiveness as paradox: consensus and conflict in conceptions of organizational effectiveness. *Management Science*, 32 (5), 539-555.
- Cannon, A., St. John, C., H. (2007) Measuring environmental complexity: a theoretical and empirical assessment. *Organizational Research Methods*, 10 (2), 296-321.
- Casciaro, T., Piskorski, M.J. (2005) Power imbalance, mutual dependence, and constraint absorption: a closer look at resource dependence theory. *Administrative Science Quarterly*, 50, 167-199.
- Christensen, R., Gazley, B. (2008) Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement. *Public Administration and Development*, 28 (4), 265-279.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., Røvik, K. A. (2007) *Organization theory and the public sector*. New York, Routledge.
- Christensen, R., Tschirhart, M. (2011) Organization theory. În Bevir, M. (coord.), *The SAGE handbook of governance*. London, SAGE Publications Ltd., pp. 65-78.
- Cohen, W.M., Levinthal, D. (1990) Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35, 128-152.
- Coleman, J. (1986) Social Theory, Social Research, and a Theory of Action. *American Journal of Sociology*, 91 (6), 1309-1335.

- Consiliul Fiscal (2012) *Raportul anual pe anul 2011. Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare*. [Online] Disponibil la: www.consiliulfiscal.ro [Accesat 25 noiembrie 2012].
- Csizmadia, T.G. (2006) *Quality management in Hungarian higher education. Organizational responses to governmental policy*. Enschede, CHEPS/UT.
- Cunningham, B. (1977) Approaches to the evaluation of organizational effectiveness. *The Academy of Management Review*, 2 (3), 463-474.
- Dąbrowski, M.M. (2010) *Europeanisation of Polish regions: impact of the European Union's structural funds on sub-national institutions and regional development policy practice*. PhD thesis. University of the West of Scotland.
- Davis, G., Cobb, J.A. (2009) *Resource Dependence theory: past and future*. [Online] Disponibil la: http://webuser.bus.umich.edu/gfdavis/Papers/davis_cobb_09_RSO.pdf [Accesat 21 noiembrie 2013].
- Dărașteanu, C., Toth, A., Tarnovschi, D. (2009) *Accesul Autorităților Locale la Fondurile Europene*. București, Fundația Soros România.
- Denhardt, R. (2004) *Theories of public organization*. Belmont, Thompson
- Dess, G., Beard, D. (1984) Dimensions of Organizational Task Environments. *Administrative Science Quarterly*, 29 (1), 52-73.
- DiMaggio, P., Powell, W. W. (1991, [1983]) The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. În DiMaggio, P., Powell, W. W. (coord.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 63-82.
- Dimitrova, A. (2002) Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, 25 (4), 171-190.

- Dobbin, F. (2008) The poverty of organizational theory: Comment on: 'Bourdieu and organizational analysis'. *Theory & Society*, 37, 53-63.
- Donaldson, L. (2006) 'The Contingency Theory of Organizational Design: Challenges and Opportunities', Chapter 2 in R.M. Burton, B. Eriksen, D.D. Hakonsson and C.C. Snow (coord.) *Organization Design: The Evolving State-of-the-Art*, Springer, 19-40.
- Drechsler, W. (2004) Governance, Good Governance, and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity. *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Sciences*, 8 (4), 388-396.
- Dun, W., Miller, D. (2007) A critique of the new public management and the neo-weberian state: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7 (4), 345-358.
- Edigheji, O. (2007) *Affirmative Action and State Capacity in a Democratic South Africa*. Centre for Policy Studies. Johannesburg, South Africa. [Online] Disponibil la: http://www.cps.org.za/cps%20pdf/pia20_4.pdf [Accesat 24 aprilie 2012].
- Eisinger, P. (2002) Organizational Capacity and Organizational Effectiveness among Street-Level Food Assistance Programs. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31 (1), 115-130.
- Esen, S. (2007) *Absorption Capacity of the EU and Turkish Accession: definitions and comments*. Policy Brief. [Online] Disponibil la: http://www.tepav.org.tr/upload/files/1252667182r9668.Absorption_Capacity_Of_The_Eu_And_Turkish_Accession_Definitions_And_Comments.pdf [Accesat 25 mai 2012].
- Emerson, M., Aydin, S., De ClerckSachsse, J., Noutcheva, G., (2006) *Just what is this 'absorption capacity' of the European*

- Union?. CEPS Policy Briefs. [Online] Disponibil la: www.ceps.be [Accesat 24 aprilie 2012].
- Etzioni, A. [1960] (1970) Two approaches to organizational analysis: a critique and a suggestion. În Grusky, O., Miller, G., *Sociology of organizations: basic studies*. New York: The Free Press, pp. 215-226.
- European Commission (2006) *Enlargement strategy and main challenges 2006- 2007. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*. [Online] Disponibil la: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50025_en.htm [Accesat 20 ianuarie 2014].
- European Commission (2007) *Institutional Capacity. Public administrations and services in the European Social Fund 2007-2013*. [Online] Disponibil la: http://www.cps.org.za/cps%20pdf/pia20_4.pdf [Accesat 14 ianuarie 2011].
- European Commission (2011) *eGovernment Benchmark Pilot on Open Government and Transparency, Measuring the potential of eGovernment to foster Open Government and Transparency in Europe*. [Online] Disponibil la: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/finalreport_open_government_transparency_pilot.pdf [Accesat 16 iunie 2014].
- European Commission (2014) *Digital Performance of Romania*. [Online] Disponibil la: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm [Accesat 16 iunie 2014].
- Evans, P., Rauch, J. (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.

- ExpertForum (2013) *Harta clientelismului românesc: alocările de bani către județe și primării, 2004-2011*. [Online] Disponibil la: <http://expertforum.ro/harta-clientelismului-romanesc-alocarile-de-bani-catre-judete-si-primarii-2004-2011> [Accesat 26 februarie 2014].
- ExpertForum (2014) *Amurgul investițiilor* [Online] Disponibil la: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2014/06/PB-31-EFOR-Clientelism.pdf> [Accesat 26 august 2014].
- Forbes, M., Lynn, L. (2007) *Governance and organizational effectiveness: toward a theory of government performance*. [Online] Disponibil la: [Accesat 24 noiembrie 2013].
- Foreign Policy (2012) *The 2012 Failed States Index*. [Online] Disponibil la: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive [Accesat 14 aprilie 2012].
- Fortin, J. (2010) A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. *European Journal of Political Research*, 49 (5), 654-686.
- Frumkin, P., Galaskiewicz, J. (2004) Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), 283-307.
- Gargan, J. (1981) Consideration of local government capacity. *Public Administration Review*, 41, 649-658.
- Geiger, D. R., Ittner, C. D. (1996) The influence of funding source and legislative requirements on government cost accounting practices. *Accounting, Organizations and Society*, 21 (6), 549-567.
- Georgopoulos, B., Matejko, A. (1967) The American general hospital as a complex social system. *Health Services Research*, 2 (1), 76-112.
- Giddens, A. (1986) *The constitution of society: outline of the Theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.

- Gomes, R. C. (2006) Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government. *Brazilian Administration Review*, 3 (1), 46-63.
- Guvernul României (2007) *Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 24 aprilie 2012].
- Guvernul României (2010) *Raportul Strategic Național 2009 privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune* [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 24 aprilie 2012].
- Hall, J. (2008) Assessing Local Capacity for Federal Grant-Getting. *The American Review of Public Administration*, 38 (4), 463-479.
- Hall, J. (2008a) The Forgotten Regional Organizations: Creating Capacity for Economic Development. *Public Administration Review*, 68 (1), 110-125.
- Hameiri, S. (2007) Failed States or a failed paradigm? State Capacity and the limits of institutionalism. *Journal of International Relations and Development*, 10 (2), 122-149.
- Hendrix, C. (2010) Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47 (3), 273-285.
- Henri, J.F. (2003) *Performance measurement and organizational effectiveness: bridging the gap*. [Online] Disponibil la: http://www.fsa.ulaval.ca/html/fileadmin/pdf/Ecole_comptabilite/Publications/2003-04-3.pdf [Accesat 3 ianuarie 2014].
- Herve, Y. and Holzmann, R. (1998) *Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU—An Analysis of Absorption Problems and Evaluation of The Literature*. Baden-Baden, NOMOS.
- Hillman, A., Withers, M., Collins, B. (2009) Resource dependence theory: a review. *Journal of Management*, 35 (6), 1404-1427.

- Hirsch, P. M. (1975) Organizational Effectiveness and the Institutional Environment. *Administrative Science Quarterly*, 20 (3), 327-344.
- Hoffman, O. (2004) *Sociologia organizațiilor*. București, Editura Economică.
- Hood, C. (1995) The New Public Management in the 1980s: Variation on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 20 (2-3), 93-109.
- Honadle, B.W. (1981) A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41, 575-580.
- Horvat, A.; Mayer, G. (2004). *Absorption problems in the EU Structural Funds*. National Agency for Regional Development of Slovenia.
- Horvat, A. (2005) *Why does Nobody Care About the Absorption? Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before accession*. WIFO Working Papers, No. 258. [Online] Disponibil la:
[http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2005_258\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2005_258$.PDF) [Accesat 21 iulie 2012].
- Hou, Y., Moynihan, D., Ingraham, P.W. (2003) Capacity, Management and Performance: Exploring the Links. *American Review of Public Administration*, 33 (3), 295-315.
- Hughes, O. (2003) The Traditional Model of Public Administration and Public Management. In *Public Management and Administration*. New York, Palgrave, Macmillan.
- Ingraham, P., Joyce P.G., Donahue, A.K. (2003) *Government Performance: Why Management Matters*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Institutul pentru Politici Publice (2012) *Capacitatea și implicarea administrației publice locale în absorbția durabilă a banilor*

- europeni pentru dezvoltarea comunităților din România.* [Online] Disponibil la: www.ipp.ro [Accesat 18 iunie 2014].
- Ionescu-Heroiu, M., Burduja, S., Vu, H. T. T. , Glenday, G. , Giosan, V., Mot, M. , Sandu, D. ; Iorga, E. ; Taralunga, N., Vintan, A., Huddleston, N. ; Tușiș, P., Gaman, F. (2014) *Identification of project selection models for the Regional Operational Programme 2014-2020.* [Online] Disponibil la: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/02/26/000333037_20140226121507/Rendered/PDF/850090WP0v20P10ls0Summary0Report0EN.pdf [Accesat: 20 iunie 2014].
- Jackson, M. (2002) *Systems Approach to Management.* New York, Kluwer Academic Publishers.
- Johnson, C. G., Bailey, M. (no date) *Validating an organizational action system model from a learning and performing perspective.* [Online] Disponibil la: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olk4/papers/johnson.pdf> [Accesat 3 ianuarie 2014].
- Jorgensen, P. S. (2009) *The European Social Fund support for Administrative Capacity Building.* Presentation at the European Public Sector Award 2009. [Online] Disponibil la: http://www.ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/EPsA2009%2520II.ppt [Accesat 9 ianuarie 2011].
- Kálmán, J. (2002) *Possible Structural Funds Absorption Problems. The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System.* [Online] Disponibil la: <http://lgi.osi.hu/publications/2002/105/Marcou-Hungary.pdf> [Accesat 9 februarie 2012].

- Katz, D., Kahn, R. (1966) *The Social Psychology of organizations*. New York, John Wiley and Sons.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2009) *Governance matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978.
- Kjær, M., Hansen, O.H., Thomsen, J.P. (2002) *Conceptualizing State Capacity*. DEMSTAR (Democracy, the State and Administrative Reforms). Research Report No. 6. [Online] Disponibil la: <http://www.demstar.dk/papers/ConceptualizingStateCapacity.pdf> [Accesat 9 februarie 2012].
- Kelman, S. (2007) Public Administration and Organization Studies. *Academy of Management Annals*, 5 (1), 225-267.
- Koning, J., Korolkova, K., Maasland, E., van Nes, P. (2006) Evaluation of the ESF Support to Capacity Building. Final Report. SEOR, Erasmus University Rotterdam. [Online] Disponibil la: http://euce.org/eusa/2011/papers/5g_schilde.pdf [Accesat 10 ianuarie 2011].
- Lawrence, P.R., Lorch, J.W. [1967] Organizații înalt performante în trei medii. În Vlăsceanu, M. (coord.) *Teorie organizațională, Culegere de texte*. București, Facultatea de Științe Politice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, pp. 39-46.
- Lorvi, K. (2012) *Unpacking administrative capacity for the management of EU Structural Funds in small and large municipalities: Estonian case*. [Online] Disponibil la: <http://hum.ttu.ee/failid/HKAC2012/Lorvi.pdf> [Accesat 21 iulie 2012].
- Lyden, J. F. (1975) Using Parsons' Functional Analysis in the Study of Public Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 20 (1), 59-70.

- Matheson, C. (2009) Understanding the policy process: the work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69 (6), 1148-1161.
- Marion, R. (1999) Resource Dependency: The Emergence of Order. În Marion, R. *The Edge of organization: chaos and complexity theories of former social systems*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Marin, M. (2011) New and Old managers of Romanian Public Administration. *Public Administration of the Future*. Presented Papers from the 19th NISPAcee Annual Conference. NISPAcee Press.
- Marshall, M., Cole, B. (2011) *State Fragility Index and Matrix 2010*. Center for Systemic Peace. [Online] Disponibil la: <http://www.systemicpeace.org/SFImatrix2010c.pdf> [Accesat 14 aprilie 2012].
- McKinsey& Company (2001) *Effective Capacity Building in Nonprofit Organizations*. *Venture Phylanthropy Partners*. [Online] Disponibil la: http://www.vpppartners.org/sites/default/files/reports/full_rpt.pdf [Accesat 21 iulie 2012].
- Meyer, W.J., Rowan, B. (1991 [1977]) Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. În DiMaggio, P., Powell, W. W. (coord.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 41-62.
- Meyer-Sahling (2009) *The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*. SIGMA Paper Nr 44. Paris, OECD Publications.
- Milio, S. (2007) *Explaining Differences in Regional performance: Administrative Capacity and Political Factors, The Case of Structural Funds Implementation in Italian Objective 1 Regions*. PhD Thesis. European Institute. London School of Economics and Political Science. [Online] Disponibil la: <http://etheses.lse.ac.uk/54/> [Accesat 20 iunie 2012].

- Mintzberg, H. (1980) Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. *Management Science*, 26 (3), 322-341.
- Morovan, I. (2010) *Suntem în grafic? 2010: primul bilanț. Utilizarea fondurilor structurale*. CRPE Policy Memo no. 7. Centrul Român de Politici Europene.
- Moynihan, D., P., Pandey, S. (2004) Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (3), 421-439.
- Ministerul Administrației și Internelor (2012) *Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative*. Prima revizie. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 4 august 2012].
- Ministerul Administrației și Internelor (2011) *Evaluarea Intermediară a Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Afacerilor Europene (2012) *Documentul cadru de implementare a Programului Operațional Asistență Tehnică*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (2013) *Raport anual de progrese PNDR 2012 consolidat*. [Online] Disponibil la: www.madr.ro [Accesat în 4 august 2014].
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (2012) *Programul Național de Dezvoltare Rurală*. Versiunea consolidată a IX-a. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 4 august 2012].
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (2011) *Raport final de evaluare intermediară a Programului Național de Dezvoltare Rurală*. [Online] Disponibil la: www.madr.ro [Accesat 4 august 2012].

- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (2010) *Programul Operațional Pescuit*. [Online] Disponibil la: www.ampeste.ro [Accesat 4 august 2012].
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (2010a) *Raport anual de progrese PNDR 2009*. [Online] Disponibil la: www.madr.ro [Accesat în 2 august 2012].
- Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor (2007) *Programul Operațional Regional*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 9 august 2012].
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (2012) *Documentul cadru de implementare a Programului Operațional Regional*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 9 august 2012].
- Ministerul Economiei și Finanțelor (2007) *Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 9 august 2012].
- Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (2011) *Documentul cadru de implementare al Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 9 august 2012].
- Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (2010) *Evaluarea Intermediară 2009 a Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 9 august 2012].
- Ministerul Economiei și Finanțelor (2007) *Programul Operațional Asistență Tehnică*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Mediului (2007) *Programul Operațional Sectorial Mediu*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 4 august 2012].
- Ministerul Mediului (2009) *Documentul cadru de implementare a Programului Operațional Sectorial Mediu*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 4 august 2012].

- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse (2007) *Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (2010) *Documentul cadru de implementare a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (2011) *Raport final al Raportului de Evaluare Intermediară a Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii (2012) *Programul Operațional Sectorial Transport*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii (2012) *Documentul cadru de implementare a Programului Operațional Sectorial Transport*. [Online] Disponibil la: www.fonduri-ue.ro [Accesat 10 august 2012].
- Narayana, B.V.L. (2012) *Resource dependency theory: renaissance and extensions – a conceptual basis*. [Online] Disponibil la: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2015273 [Accesat 24 noiembrie 2013].
- Neculau, A. (2010) Studii de caz 2008 – Dobra. În Toth, A., Dărășteanu, C., Tarnovski, D. (coord.) *Autoritățile locale față în față cu fondurile europene*. București, Fundația Soros România, pp. 121-132.
- Nienhüser, W. (2008) Resource dependence theory – how well does it explain behavior of organizations? *Management Revue*, 19 (1+2), 9-32.
- ÓIR (2003) *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*. Commissioned by the European Commission. DG Regional Policy.

- Oliver, C. (1991) Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16 (1), 145-179.
- Oprescu, G. (coord.), Constantin, D. L., Ilie, F., Pîslaru, D. (2006) *Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România*. Institutul European din România. Studii de impact III, Studiul nr. 1. [Online] Disponibil la: http://www.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_1_ro.pdf [Accesat 8 ianuarie 2011].
- O'Toole, L., Jr., Meier, K. J. (2010) In defense of bureaucracy. *Public Management Review*, 12 (3), 341-361.
- Quinn, R., Rohrbaugh, J. (1983) *A spatial model or effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis*. *Management Science*, 29 (3), 363-377.
- Parsons, T. (1956) Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations – I. *Administrative Science Quarterly*, 1 (1), 63-85.
- Parsons, T. (1956) Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations – II. *Administrative Science Quarterly*, 1 (2), 225-239.
- Parsons, T., Smelser, N. J. [1957 (1956)] *Economy and society: a study in the integration of economic and social theory*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Pavel, M. R. (2012) *Dezvoltare socială în România prin absorbția fondurilor structurale*. Teză de doctorat. București: Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București.
- Pfeffer, J. Salancick, G.R [1978] (2003) *The External Control of Organizations*. Stanford, Stanford University Press.
- Pfeffer, J. Salancick, G.R [1978] (2000) Proiectarea și managementul organizațiilor dependente de resurse. În Vlăsceanu, M. (coord.) *Teorie organizațională, Culegere de texte*. București, Facultatea de Științe Politice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, pp. 57-66.

- Platforma Europeană de Dezvoltare (2012) *Raport Absorbția fondurilor europene: este România capabilă de saltul dorit?* [Online] Disponibil la: <http://www.edp-org.com/ro/content/raport-absorb%C5%A3ia-fondurilor-europene-este-rom%C3%A2nia-capabil%C4%83-de-saltul-dorit> [Accesat 12 ianuarie 2013].
- Polidano, C. (2000) Measuring public sector capacity. *World Development*, 28 (5), 805-822.
- Political Risk Services Group (2012) *International Country Risk Guide Methodology*. [Online] Disponibil la: <http://www.prsgroup.com/PDFS/icrgmethodology.pdf> [Accesat 14 aprilie 2012].
- Portes, A. (1998) Social Capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Putnam, R., Leonardi, R., Nanetti, R., Pavoncello, F. (1983) Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. *The American Political Science Review*, 77 (1), 55-74.
- Rainey, H. G., Steinbauer, P. (1999) Galloping elephants: developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (1), 1-32.
- Reay, T., Hinings, C.R. (2005) The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta. *Organization Studies*, 26 (3), 351-384.
- Ritzer, G. (2010) Structural functionalism, Neofunctionalism, Conflict theory. În *Sociological theory*. New York, Mc Graw-Hill, pp. 236-276.
- Rosenbloom, D. (1993) *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York, Mc-Graw Hill, Inc.
- Rowe, W. E., Jacobs, N. F., and Grant, H. (1999) Facilitating development of organizational productive capacity: A

- role for empowerment evaluation. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Special Issue, 69-92.
- Sandu, D., Voineagu, V., Panduru, F. (2009) *Dezvoltarea comunelor din România*. București, Institutul Național de Statistică, Universitatea București, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială. [Online] Disponibil la: <https://sites.google.com/site/dumitrusandu/bazededate> [Accesat 9 noiembrie 2009].
- Sandu (2011) Social Disparities in the Regional Development and Policies of Romania. *International Review of Social Research*, 1 (1), 1-30.
- Schilde, K. (2011) *Conceptualizing the Bureaucratic Quality and Capacity of the European Union*. Presented at the European Union Studies Association (EUSA) Meeting.
- Spanou, C., Sotiropoulos, D. (2011) The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths. *Public Administration*, 89 (3), 723-737.
- Scott, W. R. (2003) *Organizations: rational, natural and open systems*. Upper Saddle River, Prentice Hall, Pearson Education International.
- Scott, W. R. (2004) *Instituții și organizații*. Iași, Polirom.
- Sharfman, M., Dean, J. W. (1991) Conceptualizing and measuring the organizational environment: a multidimensional approach. *Journal of Management*, 17 (4), 681-700.
- Stern, R., Barley, S. (1996) Organizations and Social Systems: Organization Theory's Neglected Mandate. *Administrative Science Quarterly*, 41 (1), 146-162.
- Sowa, J., Selden, S., C., Sandfort, J. R. (2004) No longer unmeasurable? A multimensional integrated model of non-profit organizational effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33 (4), 711-728.

- Stănculescu, M. S. (coord.), Purtan, R. R., Marin, M., Anton, S. (2009) *Accesul Autorităților locale la fondurile europene*. București, CERME-CNPS-ICCV.
- Steers, R. (1975) Problems in the measurement of organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 20 (4), 546-558.
- Šumpíková, M., Pavel, J., Klazar, S.. (2006). *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*. Paper based on an original research for the Grant Agency of the Czech Republic, via the project No 402/03/1221. [Online] Disponibil la: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018547.pdf> [Accesat 9 februarie 2011].
- Swaniewicz, P. (2002) *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services*. Budapest, LGI /OSI Budapest.
- Tatar, M. (2010) *Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds*. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11 (2), 202-226.
- Tolbert, P. (1985) Institutional environments and resource dependence: sources of administrative structure in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly*, 30 (1), 1-13.
- Toth, A., Dărășteanu, C., Tarnovschi, D. (2010) *Autoritățile locale față în față cu fondurile europene*. București, Fundația Soros România.
- United Nations Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration (2008) *Strengthening governance and public administration capacities for development*. [Online] Disponibil la: <http://www.unpan.org/DPADM/AboutUs/OurWorkA>

- reas/GovernanceandPublicAdministration/tabid/538/Default.aspx [Accesat 9 februarie 2012].
- Van de Walle (2006) The State of the World's Bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8 (4), 437-448.
- Verheijen, T. (2006) *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?* World Bank. [Online] Disponibil la:
http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_AdminCapacity_Dec06.pdf [Accesat 9 ianuarie 2011].
- Vet, J. M., Guijarro, A. F., Koppert, S., McClements, C. (2011) *Assessment of administrative and institutional capacity building interventions and future needs in the context of European Social Fund (VC/2009/066 - 009)*. Final Report for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission. Rotterdam, Ecorys.
- Volberda, H., Foss, N., Lyles, M. (2009) *Absorbing the Concept of Absorptive Capacity: How To Realize Its Potential in the Organization Field*. SMG WP 10/2009. Center for Strategic Management and Globalization. [Online] Disponibil la:
http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7955/CBS_Forskningsindberetning_SMG_238%5B2%5D.pdf?sequence=1 [Accesat 9 aprilie 2012].
- Vlăsceanu, M. (2003) *Organizații și comportament organizațional*. Iași, Polirom.
- Voicu, B., Dan, A., Voicu, M., Șerban, M. (2001) *Assessing the causes of county disparities in RSDP projects proposals*. A Report to the Romanian Social Development Found. București, ICCV. [Online] Disponibil la:
<http://www.iccv.ro/node/94> [Accesat 9 aprilie 2012].
- Wallis, J., Dollery, B. (2002) *Local Government Capacity and Social Capital*. University of Otago. Economic Discussion Papers No. 0207.

- Wachira, E. (2009) *Organizational Capacity Audit Tool*. Global e-Schools and Communities Initiative. [Online] Disponibil la: <http://www.gesci.org/assets/files/Organizational%20Capacity%20Audit%20Tool.pdf> [Accesat 9 februarie 2012].
- Weber, M. (1978, [1968]) Bureaucracy. În *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley, University of California Press, pp. 956-1005.
- Wegener, S., Labar, K., Petrick, M., Marquardt, D.M., Theesfeld, I., Bucheriender, G. (2011) Administering the Common Agricultural Policy in Bulgaria and Romania: obstacles to accountability and administrative capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (3), 583-608.
- Weick, K. [1988] (2000) Modurile de înțelegere aplicate în situații de criză. În Vlăsceanu, M. (coord.) *Teorie organizațională, Culegere de texte*. București, Facultatea de Științe Politice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, pp. 117-125.
- White, M., Fisher, C., Hadfield, K. Saunders, J., Williams, L. (2005) Measuring Organizational Capacity among Agencies Serving the Poor: Implications for Achieving Organizational Effectiveness. *Justice Policy Journal*, 2 (2), 1-39.
- Wise, C., Christensen, R. (2005) A Full and Fair Capacity: Federal Courts Managing State Programs. *Administration & Society*, 37 (5), 576-610.
- World Bank (2010) *Public Finance Functional Review*. Final Report. Bucharest.
- World Bank (2011) *Ministry of Regional Development and Tourism Functional Review*. Final Report. Bucharest. [Online] Disponibil la: <http://insideurope.eu> [Accesat 9 februarie 2011].

- World Bank (2011a) *Ministry of Environment and Forests Functional Review*. Final Report. Bucharest. [Online] Disponibil la: <http://insideurope.eu> [Accesat 9 februarie 2011].
- Wostner, P. (2008) *The micro-efficiency of EU Cohesion Policy*. European Policy Research Paper, Number 64. European Policy Research Centre. [Online] Disponibil la: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_64_Wostner.pdf [Accesat 9 septembrie 2012].
- Yang, K., Hsieh, J. Y., Li, T. S. (2009) Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69 (4), 681-696.
- Yuchtman, E., Seashore, S. E. (1967) A system resource approach to organizational effectiveness. *American Sociological Review*, 32 (6), 891-903.
- Yu-Lee RT. 2002. *Essentials of Capacity Management*. John Wiley & Sons. New York.
- Zaman, G., Georgescu, G. (2009) Structural Fund Absorption: A new challenge for Romania? *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 1, pp. 136-154.
- Zaman, G., Georgescu, G. (2014) *The absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania: international comparisons and macroeconomic impact*. MPRA Paper no. 57450, University Library of Munich.
- Zerbinati, S. (2002) *An empirical analysis of the phenomenon of EU funding in Italian and English local governments. A theory building approach*. PhD Thesis. Centre for European Studies Research. University of Portsmouth.
- Zucker, L. (1987) Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13, 443-463.

Baze de date

- Fundația Soros România (2009) *Accesul autorităților locale la fondurile europene*. [Online] Disponibil la: <http://www.fundatia.ro/baze-de-date> [Accesat 12 ianuarie 2014].
- Institutul Național de Statistică (2011) Populația stabilă pe județe, municipii, orașe și localități componente la RPL 2011. [Online] Disponibil la: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/> [Accesat 5 februarie 2014].
- Ministerul Administrației și Internelor. *Anexa 24, Situația privind execuția veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale pentru anii 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 și 2012*. [Online] Disponibil la: www.dpfb.mai.gov.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html (data accesării: 10 ianuarie 2014). [Accesat 10 ianuarie 2014].
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. *Anexa 6, Măsura 322, Comune și gradul de sărăcie*. [Online] Disponibil la: www.apdrp.ro [Accesat 10 noiembrie 2009].
- Sandu, D. (2009) *Indicele dezvoltării comunei (IDC)*. [Online] Disponibil la: <https://sites.google.com/site/dumitrusandu/bazededate> [Accesat 9 noiembrie 2009].
- Sandu, D. (2011) *Indicele dezvoltării sociale a localităților (IDSL)*. [Online] Disponibil la: <https://sites.google.com/site/dumitrusandu/bazededate> [Accesat 12 decembrie 2012].

Legislație

Legea nr. 388/2007, a bugetului de stat pe anul 2008

Legea nr. 195/2006, Legea cadru a descentralizării și Hotărârea nr. 139/2008 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările ulterioare

Ordonanța Guvernului nr. 7/2006 privind instituirea Programului de dezvoltare a infrastructurii și a unor baze sportive din mediul rural, cu modificările ulterioare

Resurse web

www.apdrp.ro

www.ampeste.ro

www.afm.ro

www.cancelarie.gov.ro²³⁷

www.dezvoltareintercomunitara.ro/baza-de-date.html

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_ro.cfm

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_en.htm

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

eufinantare.info

www.fgcr.ro

www.finantistii.ro/fonduri-ue/

www.fonduriadministratie.ro

www.fonduri-ue.ro

www.fonduri-structurale.ro

www.info.worldbank.org

www.mdrt.ro²³⁸

²³⁷ Accesat în cursul anului 2012.

²³⁸ Accesat în cursul anului 2012.

Anexe

Abrevieri

ACoR -	Asociația Comunelor din România
ADI -	Asociație de dezvoltare intercomunitară
AM -	Autoritate de Management
AMCSC -	Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar
CE -	Comisia Europeană
CERME -	Centrul Român de Modelare Economică
CNPS -	Centrul Național de Pregătire în Statistică
CSNR -	Cadrul Strategic Național de Referință
DG -	Direcție Generală
EFOR -	Expert Forum
FEADR -	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEGA -	Fondul European de Garantare Agricolă
FEP -	Fondul European pentru Pescuit
FGCR -	Fondul de Garantare a Creditului Rural
FMI -	Fondul Monetar Internațional
FSE -	Fondul Social European
GAL -	Grupul de Acțiune Locală
ICCV -	Institutul de Cercetare a Calității Vieții
IDC -	Indicele de dezvoltare a comunei
IDSL -	Indicele de dezvoltare socială a localității
PND -	Planul Național de Dezvoltare
PNDI -	Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii
PAPI -	Punctul de Acces Public la Informație
OUG -	Ordonanță de Urgență a Guvernului
HG -	Hotărâre de Guvern
OG -	Ordonanța Guvernului
MADR -	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale

OECD –	Organisation for Economic Co-operation and Development
OI –	Organism Intermediar
ONG –	Organizație non-guvernamentală
PC –	Partidul Conservator
PDL –	Partidul Democrat Liberal
PNG –	Partidul Noua Generație
PSD –	Partidul Social Democrat
PRM –	Partidul România Mare
PO –	Program Operațional
POAT –	Programul Operațional Asistență Tehnică
PODCA –	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POP –	Programul Operațional Pescuit
POR –	Programul Operațional Regional
POS –	Program Operațional Sectorial
POSCCE –	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
POSDRU –	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
POSMED –	Programul Operațional Sectorial Mediu
POST -	Programul Operațional Sectorial Transport
PNDR –	Programul Național de Dezvoltare Rurală
SIGMA –	Support for Improvement in Governance and Management
TDR –	Teoria Dependenței de Resurse
TC –	Teoria Contingenței
UAT –	Unitate administrativ teritorială
UCRAP -	Unitatea Centrală pentru Reforma în Administrația Publică
UDMR –	Uniunea Democrată Maghiară din România
UE –	Uniunea Europeană
USL –	Uniunea Social Liberală
WGI –	Worldwide Governance Indicators

Linii de finanțare europeană în care autoritățile locale sunt solicitanți eligibili

Program Operațional	Fond	Volum (euro)	fonduri	UAT-uri ca beneficiari eligibili
Transport (POS-T)	FEDR+FC	4.565.937.295	-	
Mediu (POSM)	FEDR+FC	4.512.470.138		ADI-uri cu operatorii regionali de apă – AP 1, DMI 1.1 DMI 2.1 Consilii Județene DMI 2.2 CJ și CL pentru Reabilitarea siturilor contaminate istoric DMI 3.1 CL DMI 4.1
Regional (POR)	FEDR	3.726.021.762		DMI 1.1 UAT, ADI, parteneriate între UAT-uri DMI 2.1 UAT, ADI, parteneriate între UAT-uri DMI 3.1 UAT, ADI, parteneriate între UAT-uri DMI 3.2 UAT, parteneriate DMI 3.3 ADI-uri DMI 3.4 DMI 4.1 DMI 4.2 UAT, parteneriate DMI 5.1 UAT, parteneriate DMI 5.2 UAT, ADI DMI 5.3 UAT – criterii specifice detaliate în DCI
Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU)	FSE	3.476.144.996		DMI 2.2 UAT DMI 3.1 UAT DMI 5.1 UAT DMI 5.2 UAT DMI 6.1 UAT DMI 6.2 UAT DMI 6.3 UAT DMI 6.4 UAT

Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)		FSE	208.002.622	DMI 1.1 UAT DMI 1. 3 UAT, ADI DMI 2.1 UAT, ADI DMI 2.2 UAT, ADI
Creșterea Competitivității Economice		FEDR	2.554.222.109	DMI 3.2 UAT, ADI
				DMI 4.2 UAT, ADI
Asistență Tehnică (POAT)		FEDR	170.237.790	-
Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR)		FEADR	8.124.198.745	Măsura 122
				Măsura 125
				Măsura 313 UAT, ADI
				Măsura 322 UAT, ADI, operatori regionali de apă Axa 4 Leader
Pescuit (POP)		FEP	230.714.207	Axa 4 Grupuri de Acțiune Locală
Total			27.567.949.664	

Chestionarul cercetării 2012²³⁹

Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale

August 2012

NRCHEST |__|__|__|__|__|

Notează numărul de chestionar din fișa de eșantionare

Nume și semnătură primar	Județ
Sex: 1. M 2. F Vârstă: __ __ ani împliniți	Localitate
Educația: __ __ ani de școală	Operator de interviu - nume și semnătură
Profesie:	Data interviului: __ __ __ 2012
La al câtelea mandat consecutiv sunteți? __ MP	Ora începerii interviului: __ : __ : __
Rezultatul interviului __ RI 1 – acceptă interviul 2 – refuză interviul 3 – nu poate fi contactat	Ora încheierii interviului: __ : __ : __
<i>Răspunsurile la întrebările din acest chestionar au caracter STRICT CONFIDENȚIAL și se folosesc doar în scopuri statistice.</i>	

A. Resurse umane și tehnologice

Secțiune completată de

Nume și prenume

Funcție Telefon

²³⁹ Chestionarele cercetării 2009 sunt disponibile la <http://www.fundatia.ro/baze-de-date>, secțiunea cercetării Autoritățile locale față în față cu fondurile europene, Fundația pentru o Societate Deschisă, 2010.

A1	Numărul total de angajați în primărie, din care:	 angajați
A1pc	- număr angajați care folosesc computerul pentru sarcinile curente	 angajați
A1fe	- număr angajați pregătiți în elaborarea de proiecte finanțate din fonduri europene	 angajați

Numărul total de angajați nu se referă la asistenții personali și nici la serviciile aflate în coordonarea sau subordinea Primăriei.

A2	Numărul de angajați ai Primăriei care în perioada 2007 - 2012 au participat la programe de instruire legate de fonduri europene	 angajați
A3	Câți dintre angajații instruiți pe fonduri europene în perioada 2007- 2012, lucrează în prezent în Primărie?	 angajați
A4	Numărul de calculatoare în stare de funcționare din Primărie <i>Se includ computerele portabile (laptop, notebook etc.). Nu se includ serverele.</i>	 calculatoare
A5	Numărul de calculatoare din Primărie care au acces la Internet	 calculatoare
A6	Anul din care Primăria este conectată la Internet	
A7	Primăria are un responsabil desemnat pentru accesarea finanțărilor europene în structura Primăriei? <i>Avem în vedere orice angajat al Primăriei cu această responsabilitate, indiferent de denumirea oficială a poziției ocupate (referent urbanism, secretar, contabil, etc.)</i> <i>Dacă DA la A6</i> Vechimea pe post a responsabilului desemnat pentru accesarea finanțărilor europene Pentru anul 2011, cât din timpul efectiv de lucru îi ocupă activitățile legate de finanțări europene? (ex. 100%, 50%, 30%) <i>Dacă există mai mult de un responsabil desemnat pentru accesarea finanțărilor europene, vă rugăm să notați în clar poziția, vechimea pe post și timpul efectiv de lucru pentru fiecare din aceștia.</i>	1.da 2.nu ani %

A8	În instituția dvs., există o strategie de motivare (ex. beneficii, sporuri suplimentare) pentru angajații care lucrează pe fonduri europene?	1.da 2.nu Dacă DA, care.....?
-----------	--	--

B. Informare și parteneriate/asocieri ale Primăriei

Secțiune completată de

Nume și prenume

Funcție Telefon

B1	În perioada 2009-2012, Primăria a participat la consultări pe probleme legate de proiecte cu finanțare europeană, organizate de?	1. Consiliul Județean 2. Prefectură 3. Ministere 4. Altă instituție, care..... 5. Nu am participat
B2	Din câte asociații de dezvoltare inter-comunitară face parte Primăria? <i>Notați zero dacă Primăria nu face parte din nici o astfel de asociație</i>	— —
B2g	Primăria face parte dintr-un Grup de Acțiune Locală (GAL)?	1.da 2.nu Dacă DA, care.....?
B3	În perioada 2009-2012, Primăria a desfășurat diverse programe și acțiuni în parteneriat/ asociere cu alte instituții?	1.da 2.nu
B3p	Există vreun program realizat în parteneriat în afara finanțărilor care impun existența unui partener ca și condiție de eligibilitate?	1.da 2.nu Dacă DA, care.....?

Dacă DA la B3

Informații privind cele mai importante trei proiecte/ acțiuni desfășurate în parteneriat²⁴⁰ în perioada 2009-2012

	Obiectivul proiectului	Partenerii Primăriei 1. Alte primării 3. Consiliul Județean 2. ONG (asociații, fundații) 4. Altul, care.....?	Linia de finanțare din FIȘA_FONDURI		
			AM	PO	AP/DMI
B4a					
B4b					
B4c					
Coduri	<i>Notați în clar care au fost obiectivele fiecăruia din cele mai importante 3 proiecte desfășurate în parteneriat.</i>	<i>Pentru fiecare proiect menționați codul/codurile partenerilor din lista de mai sus.</i>	<i>Pentru fiecare proiect menționați codul din FIȘA_FONDURI.</i>		

²⁴⁰ Prin parteneriat/asociere înțelegem o relație de cooperare între diverse instituții sau grupuri de persoane care ajung la un acord de a-și împărți responsabilitățile în scopul de a atinge un anumit obiectiv.

C. Strategia de dezvoltare locală

Secțiune completată de

Nume și prenume Funcție

Telefon

C1	Pentru perioada 2007-2013, care sunt principalele trei priorități de dezvoltare ale comunei prevăzute de Strategia de Dezvoltare Locală (SDL)?	1.			
		2.			
		3.			
		4. Nu avem SDL			
C2	Pentru care din prioritățile de dezvoltare ale comunei ați accesat	Cod Prioritate	Linie de finanțare (din FISA_FONDURI)		
			AM	PO	AP/DMI
	Fonduri Structurale	_ _ _			
	Fonduri Structurale	_ _ _			
	Fonduri de la Bugetul de Stat	_ _ _			
	Fonduri de la Bugetul de Stat	_ _ _			
C3	Evaluati pe scala de mai jos gradul de integrare a priorităților de dezvoltare locală în Strategia de Dezvoltare Regională (SDR) 1. foarte puțin 2 3 4 5 6 7 8 9 10. foarte mult 99. nu știu, nu cunosc SDR			<i>Treceți codul corespunzător</i> _ _ _	

D. Proiecte finanțate din Fonduri Structurale/ Buget de Stat

Atenție! Această SECȚIUNE se adresează PRIMARILOR!

Secțiune completată de

Nume și prenume Funcție
..... Telefon

Atenție! Explicați clar DIFERENȚA Fonduri Structurale/ Fonduri de la Bugetul de Stat!

Prin Fonduri Structurale ne referim la programele operaționale (Programul Operațional Regional - POR, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane - POSDRU, Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative - PODCA etc.) sau Programul Național de Dezvoltare Rurală, PNDR (Măsura 322, Măsura 125 etc.). Pentru exemple vezi FISA_FONDURI.

Prin Fonduri de la Bugetul de Stat ne referim la programe finanțate prin O.G. 7/2006, H.G. 577/1997, PNDI, etc. Pentru exemple vezi FISA_FONDURI.

D1. Sunteți de acord cu următoarele afirmații?	Da	Nu	NS/ NR
A. Fondurile Structurale sunt numai pentru primăriile bogate	1	2	9
B. Cei mai mulți primari pe care îi cunosc aplică pentru proiecte finanțate de la Bugetul de Stat	1	2	9
C. Pentru a fi printre câștigătorii Fondurilor Structurale, trebuie să cunoști oameni importanți	1	2	9
D. Proiectele de la Bugetul de Stat sunt mai ușor de accesat	1	2	9
E. O investiție finanțată de la Bugetul de Stat este mai ușor de implementat	1	2	9
F. Aș avea nevoie de mai mulți oameni pregătiți în Primărie pentru accesarea Fondurilor Structurale	1	2	9
G. Singurul mod de a rezolva o problemă cu instituțiile județene/ Ministerele este să mergi și să discuți față în față	1	2	9
H. Oamenii așteaptă de la mine investiții rapide în localitate, indiferent de sursa de finanțare	1	2	9
I. În actualul mandat, mi-am propus să cunosc cât mai mulți oameni în poziții importante	1	2	9

J.	Firmele de consultanță care scriu proiecte sunt profesioniste	1	2	9
K.	Pentru ca proiectul/ investiția să aibă șanse de succes, trebuie să mă implic eu în urmărirea implementării	1	2	9
L.	Regulile de finanțare din Fonduri Structurale se schimbă des	1	2	9
M.	Pentru a aduce proiecte în localitatea mea, pot reuși doar cu sprijinul Consiliului Județean	1	2	9
N.	Rambursările din proiectele de la Bugetul de Stat vin mai repede decât cele din Fonduri Structurale	1	2	9
O.	Pentru a promova proiecte de investiție, pot reuși doar dacă am majoritate în Consiliul Local	1	2	9

		D2_1. <i>Dacă DA la D2</i> Pentru aplicație / implementare ați utilizat serviciile unei firme de consultanță?	
D2	În perioada 2009-2012, Primăria a depus sau are în pregătire cereri de finanțare pentru?		
	A. Fonduri Structurale	1.da 2.nu	1.da 2.nu
	B. Fonduri de la Bugetul de Stat	1.da 2.nu	1.da 2.nu
	C. Alte fonduri europene nerambursabile, menționați care	1.da 2.nu	1.da 2.nu

D3	Pentru orice tip de proiect atras din fonduri externe bugetului local (Buget de Stat sau Fonduri Structurale), cine din interiorul Primăriei se ocupă, în cadrul unui proiect de:	<i>Menționați în clar poziția (secretar, primar, viceprimar, etc.)</i>
A	Informare privind liniile de finanțare	
B	Obținere avize	
C	Elaborarea (scrierea) proiectului	
D	Integrarea întregii documentații pentru depunere	
E	Organizare și desfășurare licitații	
F	Urmărirea implementării proiectului	
G	Raportarea către Autoritățile de Management	
H	Altă activitate cheie din proiect, care.....?	

D4 În perioada 2007-2012, instituția dvs. s-a adresat pentru a rezolva o anumită problemă legată de finanțări europene / Buget de Stat la

			Pentru ce problemă?	Cât de mulțumit ați fost de informațiile și îndrumările primite?				
	Da	Nu	<i>Notati codul problemei</i>	FN	N	M	FM	NR
A. Oficiul Județean de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (OJPDPR)	1	2	__	1	2	3	4	9
B. Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (CRPDPR)	1	2	__	1	2	3	4	9
C. Agenția pentru Dezvoltare Regională (ADR)	1	2	__	1	2	3	4	9
D. Consiliul Județean	1	2	__	1	2	3	4	9
E. Inspectoratul de Stat în Construcții	1	2	__	1	2	3	4	9
F. Agenția Județeană de Protecția Mediului	1	2	__	1	2	3	4	9
G. Altă instituție, care.....?	1	2	__	1	2	3	4	9
Pentru ce problemă?								
1. Informații privind finanțările								
2. Obținere finanțări/depunere documentație								
3. Probleme privind implementarea proiectelor								
4. Obținerea avizelor necesare								
5. Obținere co-finanțare								
6. Altă problemă, care.....?								

Încercați răspunsul corect

D5	Pentru perioada 2014-2020, Primăria va depune cereri de finanțare pentru	
	A. Fonduri Structurale	1.da 2.nu
	B. Fonduri de la Bugetul de Stat	1.da 2.nu
	C. Alte fonduri europene nerambursabile, menționați care	1.da 2.nu

E. Proiecte finanțate din Fonduri Structurale

Secțiune completată de

Nume și prenume

Funcție Telefon

Dacă DA la D2_A privind finanțarea din FONDURI STRUCTURALE specificați :

E1	Numărul TOTAL de proiecte DEPUSE în 2009-2012, din care: <i>Se includ atât proiectele aprobate, cât și cele respinse.</i>	 proiecte
E2	Numărul de proiecte DEPUSE în 2009-2012 ca parte a unei <u>asociații de dezvoltare inter-comunitară</u>	 proiecte
E3	Numărul de proiecte APROBATE spre finanțare din fonduri europene în 2009-2012	 proiecte
E4	Numărul de proiecte RESPINSE pentru finanțare din fonduri europene în 2009-2012	 proiecte
E5	Numărul de proiecte deja IMPLEMENTATE în 2009-2012	 proiecte
E6	Numărul de proiecte depuse care în prezent sunt în FAZA DE EVALUARE	 proiecte
E7	Numărul de proiecte care în prezent sunt în FAZA DE PREGĂTIRE	 proiecte

Se includ și proiectele în parteneriat.

E8	Suma totală a finanțărilor nerambursabile din FONDURI STRUCTURALE care au fost aprobate în perioada 2009-2012	<i>Invercuiște MONEDA</i> <i>Notează suma</i> 1. EURO 2. LEI
----	---	--

Se includ și proiectele în parteneriat.

E9	Evalueați global procesul de <u>obținere</u> a FONDURILOR STRUCTURALE pe scala de mai jos 1. proces foarte simplu 2 3 4 5 6 7 8 9 10. proces foarte dificil 99. nu pot aprecia	<i>Treceți codul corespunzător</i> ____
E10	Evalueați global procesul de <u>implementare</u> a FONDURILOR STRUCTURALE pe scala de mai jos 1. proces foarte simplu 2 3 4 5 6 7 8 9 10. proces foarte dificil 99. nu pot aprecia	<i>Treceți codul corespunzător</i> ____
E11	Care sunt principalele aspecte care fac o Primărie să fie ‘de succes’ în accesarea proiectelor din FONDURI STRUCTURALE? 	
E12. Pentru proiectele din fonduri structurale ați avut nevoie de asigurarea co-finanțării?		1.da 2.nu
E12a. Dacă DA, ați asigurat co-finanțarea prin		1. împrumut bancar 2. Fondul de Garantare al Creditului Rural 3. Consiliul Județean 4. Fondul de Rezervă (Guvern) 5. altă sursă.care.....? 6. nu a fost nevoie, a fost acoperită din bugetul local

E13. Considerați că proiectele din FONDURI STRUCTURALE au adus beneficii locuitorilor comunei?

	1	2	3	4	5		9
	Foarte mică măsură				Foarte mare măsură		NS/NR

E14. Privind global rezultatele și modul în care s-au desfășurat proiectele, I__I considerați că investiția a meritat?

- | |
|--|
| 1. rezultatele justifică pe deplin investiția |
| 2. rezultate sunt satisfăcătoare în raport cu investiția |
| 3. rezultatele sunt prea mici având în vedere investiția |

F. Proiecte finanțate de la Bugetul de Stat

Secțiune completată de

Nume și prenume

Funcție Telefon

Dacă DA la D2_B privind finanțarea din FONDURI de la BUGETUL DE STAT specificați:

F1	Evaluati global procesul de <u>obținere</u> a FONDURILOR DE LA BUGETUL DE STAT pe scala de mai jos 1. proces foarte simplu 2 3 4 5 6 7 8 9 10. proces foarte dificil 99. nu pot aprecia	<i>Treceți codul corespunzător</i> __
F2	Evaluati global procesul de <u>implementare</u> a FONDURILOR DE LA BUGETUL DE STAT pe scala de mai jos 1. proces foarte simplu 2 3 4 5 6 7 8 9 10. proces foarte dificil 99. nu pot aprecia	<i>Treceți codul corespunzător</i> __

VĂ MULȚUMESC!

FIȘA_FONDURI

FONDURI STRUCTURALE

AUTORITATEA DE MANAGEMENT (AM)	PROGRAMUL OPERAȚIONAL (PO)	AXA PRIORITARĂ (AP)/ DOMENIUL MAJOR DE INTERVENȚIE (DMI)
1 MDRT Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	1 POR Programul Operațional Regional	1 AP1 - Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor - potențiali poli de creștere 2 AP2 - Îmbunătățirea infrastructurii de transporturi regionale și locale 3 AP3 - Îmbunătățirea infrastructurii sociale 4 AP4 - Sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local 5 AP5 - Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului
3 MAI Ministerul Administrației și Internelor	3 PODCA Programul Operațional de Dezvoltare a Capacități Administrative	9 DMI 1.1 - Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ, operațiunea: Strategii de dezvoltare locală 10 DMI 2.1 - Optimizarea structurilor pentru noile servicii descentralizate / deconcentrate din cele trei sectoare prioritare 11 DMI 2.2 - Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor
5 MADR Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale	5 PNDR Programul Național de Dezvoltare Rurală	15 Măsura 322 - Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale 16 Altă Măsură din PNDR. Care?.....
Alta, care		

FONDURI DE LA BUGETUL DE STAT

MINISTER	LINIE DE FINANȚ ARE	DOMENIUL MAJOR DE INTERVENȚIE/LINIA DE FINANȚARE
6	MDRT Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	Buget de Stat
		1 Programul de dezvoltare a <i>infrastructurii</i> din spațiul rural instituit prin O.G. nr.7/2006 (poduri, podețe, sisteme de alimentare cu apă potabilă, de canalizare și epurare, platforme de gunoi, etc.)
		2 Programul de dezvoltare a <i>bazelor sportive</i> instituit prin O.G. nr. 7/2006
		3 Programul conform H.G. 577/1997, privind pietruirea, reabilitarea, modernizarea și/sau asfaltarea drumurilor de interes local clasate și alimentare cu apă a satelor
		4 Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii (PNDI)
7	MM Ministerul Mediului	5 Alt program, în baza Legii nr.
		Buget de Stat
		6 Programul de realizare a pistelor pentru bicicliști
		7 Programul vizând protecția resurselor de apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, sisteme integrate de alimentare cu apă, stații de tratare, canalizare și stații de epurare
8	Alt Minister, care.....?	8 Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități
		9 Alt program
		10

Ghid de interviu cercetare 2012

Dezvoltare Locală prin Fonduri Structurale

Ghid de Interviu

Iunie 2012

1. Care sunt principalele probleme ale absorbției fondurilor structurale²⁴¹ la nivelul autorităților locale din mediul rural?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Cum ați defini capacitatea administrativă în relație cu fondurile structurale? Care ar fi principalele dimensiuni? Există sau nu diferențe în funcție de linia de finanțare?

.....

.....

.....

²⁴¹ Prin fonduri structurale avem în vedere Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul European pentru Pescuit (FEP).

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. În opinia dumneavoastră, există o corelație strânsă între capacitatea administrativă și cea financiară pentru primăriile din rural, în relație cu accesarea fondurilor structurale? Dacă da, care ar fi principalele dimensiuni pe care le aveți în vedere?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. În analiza bancabilității unui proiect, aveți în vedere și linia de finanțare pentru care se solicită finanțarea? Dacă da, care sunt principalele diferențe între liniile de finanțare în analiza capacității financiare a primăriei?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....
.....
.....

5. Care sunt principalele probleme ale absorbției fondurilor structurale²⁴² la nivelul autorităților locale din mediul rural?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. Cum ați defini capacitatea administrativă în relație cu fondurile structurale? Care ar fi principalele dimensiuni? Există sau nu diferențe în funcție de linia de finanțare?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

²⁴² Prin fonduri structurale avem în vedere Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul European pentru Pescuit (FEP).

.....
.....

7. În opinia dumneavoastră, există o corelație strânsă între capacitatea administrativă și cea financiară pentru primăriile din rural, în relație cu accesarea fondurilor structurale? Dacă da, care ar fi principalele dimensiuni pe care le aveți în vedere?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. În analiza bancabilității unui proiect, aveți în vedere și linia de finanțare pentru care se solicită finanțarea? Dacă da, care sunt principalele diferențe între liniile de finanțare în analiza capacității financiare a primăriei?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. Cunoașteți exemple de comune cu o înaltă capacitate administrativă/financiară în relație cu fondurile structurale? Dar minimă?

Exemple de minim

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Exemple de maxim

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

În măsura în care exemplele de primării cu o înaltă/scazută capacitate administrativă sunt diferite de cele de minim/maxim de capacitate financiară, vă rugăm să le menționați separat.

10. Care sunt principalele recomandări de politici pentru a crește eficiența absorbției fondurilor structurale în relație cu cererea (nivelul autorităților publice locale)? În ce document(e) programatic(e) ar trebui introduse?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

11. Pe o scală de la 1 la 10, vă rugăm să evaluați probabilitatea ca aceste recomandări de politică să fie incluse în următorul ciclu de programare a fondurilor structurale.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Motivație pentru nota dată

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Vă mulțumim!

EDITURA LUMEN
Str. Țepeș Vodă, nr.2, Iași
www.edituralumen.ro
www.librariavirtuala.ro

Printed in EU