

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

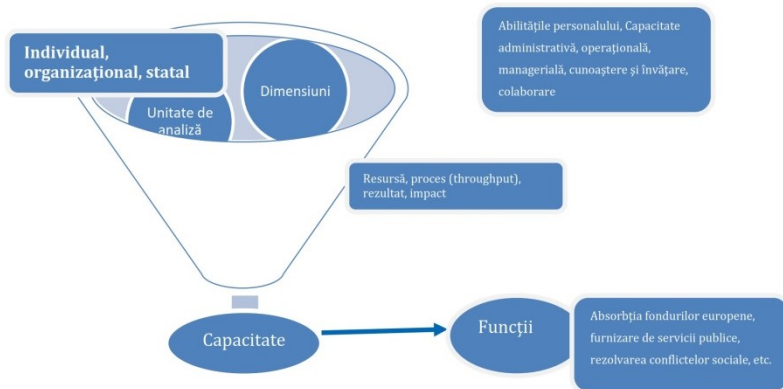
Pentru studiul factorilor organizaționali, vom analiza în primul rând definițiile date termenului de capacitate organizațională. La nivel de organizație, capacitatea reprezintă „abilitatea unei organizații de a implementa o anumită politică sau procedură” (Barman&McIndoe, 2012: 74).⁴⁴

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 centrează 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	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• Abilitatea organizațiilor de a absorbi și mobiliza resursele în moduri specifice care produc capabilitatea

	organizațională
	<ul style="list-style-type: none">• „Know-how-ul” organizațiilor care transformă resursele în „output” organizațional• În literatura managementului public, similar capacității manageriale
Rezultat/Impact	<ul style="list-style-type: none">• 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 dezvolți” (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
Srijinirea/dezvoltarea instituțiilor	1960-70	Schimbarea de la crearea de instituții la srijinirea 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 srijinul 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; Clinger Mayer, 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:
		<ul style="list-style-type: none"> Sisteme de resurse umane, inclusiv recrutarea Sisteme de management al informației, inclusiv capabilități de utilizare a calculatorului, software și date
		<ul style="list-style-type: none"> Sisteme de management financiar, inclusiv proces bugetar și raportare Sisteme de management al proprietății, inclusiv întreținerea clădirilor și facilităților
		<ul style="list-style-type: none"> 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
Management	Abilitatea de a administra în mod	
	eficient capacitatea de infrastructură și resurse	
	organizaționale disponibile pentru atingerea scopurilor organizaționale	
Cunoaștere și învățare	Abilitatea organizațiilor „de a face lucrurile diferit” și de a incorpora	<ul style="list-style-type: none"> Capacitatea adaptativă – abilitatea organizațiilor de a învăța și răspunde la medii în schimbare prin angajamentul managerial către învățare,
	politicile și practicile noi	perspectivă sistemică, deschidere către experiment și
	în procesele organizaționale existente	gradul de absorbire și integrare al cunoașterii
		<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> Acces la resurse financiare crescute Acces la resurse non-financiare suplimentare
	colaborarea eficientă	
	care sprijină eforturile și contribuie la performanță organizațională	<ul style="list-style-type: none"> 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, nivelele 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).