

# Rezumat Executiv

---

Prezentul raport surprinde evaluarea eficienței, eficacității și impactului utilizării resurselor FSE prin Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014-2020 în cadrul Obiectivelor Specifice (OS) 1.4, 2.1 și 2.2. De asemenea, evaluarea își propune să evidențieze factorii endogeni și exogeni care contribuie la succesul sau eșecul implementării, precum și la sustenabilitatea acțiunilor finanțate.

Pentru a evalua performanța și progresul fizic și financiar înregistrat în implementarea Programului, echipa de evaluare a utilizat următorul set de instrumente metodologice: cercetare de birou (recenzia literaturii de specialitate, analiză documentară, analiza indicatorilor de rezultat/realizare), interviuri cu Autoritatea de Management și beneficiarii programului, sondaj de opinie pe bază de chestionar aplicat în rândul beneficiarilor POCA, focus grupuri și panel de experți organizat pentru fiecare temă de evaluare și un sondaj de opinie privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali (vizând doar aspecte specifice OS 1.4).

## **Principalele constatări referitoare la OS 1.4, 2.1 și 2.2**

Principalele constatări rezultate din evaluarea Programului sunt evidențiate sintetic în continuare.

Din perspectiva **eficacității**, intervențiile POCA finanțate prin OS 1.4, 2.1 și 2.2 sunt coerente cu strategiile naționale adoptate în mai multe sectoare, și în special cu Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice -SNAP (pentru OS 1.4), Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice - SCAP (OS 2.1) și Strategia Națională Anticorupție - SNA (OS 2.2). În comparație cu perioada de programare anterioară, POCA beneficiază de existența acestui cadru strategic și comprehensiv, având un grad ridicat de corelare a intervențiilor cu strategiile naționale existente.

Intervențiile POCA răspund, de asemenea, nevoilor părților interesate și sunt încă pe deplin relevante pentru adresarea acestora, luând în considerare și evoluția contextului de după aprobarea Programului.

Nivelul de progres al celor trei obiective specifice este diferit: în cazul OS 1.4, progresul înregistrat este redus, deoarece cele trei proiecte contractate se află încă în faza de implementare (două dintre acestea demarând în anul 2019); OS 2.1 (253 de proiecte contractate, dintre care 69 sunt în curs de implementare) prezintă o performanță relativ bună, luând în considerare și faptul că o parte dintre indicatori se preconizează că vor atinge valorile stabilite pentru anul 2023; OS 2.2 (48 de proiecte contractate, dintre care 6 sunt în faza de implementare) prezintă un grad foarte ridicat de realizare, cu o mare probabilitate de a atinge obiectivele stabilite pentru 2023.

Din perspectiva **eficienței**, aproape toți beneficiarii au considerat că aceleași rezultate precum cele atinse în baza proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute la costuri mai mici. Au fost identificați anumiți factori care au influențat activitățile din perspectiva eficienței costurilor, fie în mod pozitiv, fie în mod negativ, în

funcție de elemente specifice fiecărei teme de evaluare. În ceea ce privește eficiența implementării, analiza comparativă cu alte Programe Operaționale similare implementate la nivelul altor state membre ale UE indică faptul că nivelul de progres atins de POCA la finalul anului 2019 a fost mai ridicat decât în cazul intervențiilor comparabile incluse în Programele Operaționale din Slovacia și Italia, însă mai scăzut decât intervențiile comparabile din Programul Operațional al Bulgariei.

În ceea ce privește **impactul** intervențiilor finanțate, aproape toți beneficiarii au fost de acord cu afirmația că, fără sprijinul POCA, activitățile incluse în proiecte nu ar fi putut fi realizate sau - dacă s-ar fi derulat prin alte mijloace – nu ar fi atins același nivel calitativ. Cu toate acestea, trebuie luat în considerare faptul că cele trei obiective specifice au scopuri diferite: OS 1.4 a prevăzut un amplu proces de reformă, care este încă în desfășurare și al cărui impact va continua și se va extinde și dincolo de această perioadă de programare; OS 2.1 și OS 2.2 au un nivel mai ridicat de progres, iar impactul intervențiilor actuale accentuează nevoia continuității acestor tipuri de intervenții și în viitor.

Modalitățile de asigurare a **sustenabilității** sunt legate intrinsec de activitățile implementate la nivel de proiecte. Cu toate acestea, pot fi evidențiate mai multe riscuri pe termen lung, conform celor indicate mai jos în sinteza rezultatelor evaluării furnizate pentru fiecare temă de evaluare.

### **Principalele constatări pentru fiecare temă de evaluare**

Pentru fiecare temă, principalele constatări din evaluarea programului sunt prezentate după cum urmează:

#### *Tema de evaluare 7:*

Toate acțiunile desfășurate până în acest moment în cadrul temei de evaluare 7 sunt corelate cu atingerea obiectivelor strategiilor naționale. Corelarea acestora cu SCAP este foarte ridicată, iar cele trei proiecte finanțate în cadrul OS 1.4 evidențiază, de asemenea, o complementaritate foarte mare cu SNAP. Utilizarea mecanismelor non-competitive are rolul de a facilita abordarea problemelor fundamentale legate de capacitatea administrativă în domeniul achizițiilor publice.

Cele trei proiecte finanțate prin OS 1.4 sunt în curs de implementare. Doar primul proiect în cadrul căruia ANAP are calitatea de beneficiar se apropie de etapa finală de implementare. Nivelul de progres al indicatorilor este încă redus, un singur indicator atingând până în prezent valoarea de 50% (numărul autorităților și instituțiilor publice sprijinite pentru dezvoltarea și simplificarea regulilor și procedurilor de achiziții publice), iar nivelul estimat de realizare a valorii stabilite pentru anul 2023 (68%) este departe de valoarea propusă. Cu toate acestea, luând în considerare faptul că există doar trei proiecte finanțate în cadrul acestei teme de evaluare, iar două dintre acestea au termene de finalizare stabilite pentru anul 2022, este în continuare posibilă generarea rezultatelor scontate până la finalul anului 2023.

Sprijinul oferit în dezvoltarea ideilor de proiect și asistența oferită de AM POCA în implementarea proiectelor au reprezentat cei mai importanți factori interni care au influențat realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 7. Totodată, în perioada de referință s-au materializat o serie de factori externi

critici, care au influențat procesul de implementare: îndeplinirea cu întârziere a condiționalităților ex-ante, un volum semnificativ de legislație terțiară adoptat, modificări frecvente în ceea ce privește regimul controalelor ex-ante, asimetria între controalele ex-ante și cele ex-post, etc. Starea de urgență instituită în contextul pandemiei de SARS CoV-2 a determinat amânarea în general a activităților de formare și a evenimentelor de conștientizare planificate în cadrul proiectelor. ONAC a fost, de asemenea, mandatat să realizeze achiziții publice centralizate pentru diferite entități și tipuri de produse (ventilatoare, echipamente medicale).

În ceea ce privește impactul acțiunilor finanțate în cadrul temei de evaluare 7, intervențiile sprijină reforma sistemului de achiziții publice în conformitate cu obiectivele inițiale stabilite la nivelul acestui obiectiv specific. Întrucât buna funcționare a întregului sistem de achiziții publice necesită în continuare o îmbunătățire a competențelor și creșterea gradului de profesionalizare a operatorilor de achiziții publice, în anul 2020 au fost publicate noi cadre de competențe și curricule/ programe de formare pentru profilurile profesionale în domeniul achizițiilor publice.

Analiza gradului de satisfacție a beneficiarilor finali efectuată în rândul a 39 de autorități contractante din România a indicat faptul că aspectele generale ale procesului de reformă a sistemului de achiziții publice sunt în general apreciate pozitiv. Însă gradul de satisfacție al respondenților cu privire la funcționarea sistemului de achiziții publice în România a reflectat percepții diferite, cele mai scăzute scoruri fiind acordate pentru evaluarea cadrului legislativ aplicabil.

Echilibrul dintre derularea achizițiilor publice și conformitatea legală reprezintă cea mai importantă provocare a procesului de reformă. Intervențiile sunt în conformitate cu obiectivele stabilite, iar procesul de achiziții publice trebuie în continuare eficientizat, simplificat și debirocratizat, fiind în acord cu nevoile și obiectivele inițiale stabilite în POCA și SNAP. Legislația trebuie în continuare flexibilizată. Totodată, trebuie acordată o atenție mai pronunțată asupra aspectelor calitative ale achizițiilor publice. POCA poate contribui la acest proces prin stabilirea unui dialog continuu, organizat și structurat între autoritățile contractante și ANAP.

Sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor poate fi atinsă prin creșterea gradului de conștientizare în rândul autorităților cu privire la rolul transversal al achizițiilor publice în procesul de consolidare a capacității administrative. Însă există o serie de riscuri care trebuie evidențiate: instabilitatea cadrului legislativ și absența în prezent a unui echilibru între abordarea axată pe control/sanționare care vizează în principal respectarea cadrului legal și abordarea pro-activă/bazată pe colaborare, care vizează îmbunătățirea performanțelor economice ale procedurilor de achiziții publice.

#### *Tema de evaluare 8:*

Intervențiile POCA finanțate în cadrul OS 2.1 prezintă un grad ridicat de coerență cu SCAP. Apelurile de proiecte lansate în cadrul acestui obiectiv specific au fost relevante din perspectiva acoperirii nevoilor potențialilor beneficiari și ale părților interesate.



Schimbările care au avut loc după aprobarea POCA întăresc legătura dintre nevoile identificate inițial și intervențiile realizate prin Program: obiectivele care vizează modernizarea administrației publice locale sunt în prezent la fel de necesare și esențiale ca în momentul lansării Programului.

În cadrul OS 2.1 au fost contractate 253 de proiecte, iar până la momentul elaborării prezentului raport 69 dintre acestea au fost finalizate. Nivelul de progres atins este unul relativ bun, cu o valoare medie de finalizare de 38%; fără a lua în considerare cei patru indicatori noi pentru care valoarea înregistrată este încă zero (deoarece intervențiile aferente acestor noi indicatori nu au fost încă implementate), nivelul de progres al indicatorilor inițial planificați atinge valoarea de 56%. Pentru acest ultim set de indicatori, posibilitatea de a atinge țintele finale este ridicată. Comparativ cu sfârșitul anului 2019, proiectele de la nivelul acestui OS au înregistrat un progres semnificativ.

O serie de factori au determinat însă anumite întârzieri în implementarea intervențiilor finanțate la nivelul temei de evaluare 8: îndeplinirea cu întârziere a condiționalității ex-ante privind sistemele de management al calității; derularea cu întârziere a măsurilor promovate de administrația publică centrală pentru a asigura un cadru unitar de fundamentare a procesului decizional la nivel local; amânarea sau încetinirea procedurilor de achiziții publice; schimbări la nivel instituțional și legislativ. S-a observat, de asemenea, un grad diferențiat de interes la nivel local față de apelurile de proiecte lansate: unele apeluri au fost relansate în contextul unui nivel de interes scăzut manifestat de autoritățile publice locale. Contextul epidemiologic a îngreunat derularea proiectelor sau a condus chiar la suspendarea implementării unor activități, accelerând, pe de altă parte, „în mod forțat” implementarea soluțiilor TIC de către administrațiile publice locale.

Activitățile de comunicare au fost adecvate și adaptate la nevoile autorităților locale. Beneficiarii și-au exprimat satisfacția față de activitățile de comunicare și de sprijinul oferit de către AM POCA. Cu toate acestea, există în continuare nevoia de formare în rândul beneficiarilor în ceea ce privește utilizarea platformei MySMIS, precum și necesitatea unei mai bune diseminări a rezultatelor și a bunelor practici rezultate din implementarea proiectelor.

Din punct de vedere al eficienței, beneficiarii au considerat în general că activități similare celor derulate prin proiectele POCA sau rezultate similare nu ar fi putut fi realizate la costuri mai scăzute. În ceea ce privește comparația cu alte Programe Operaționale care vizează optimizarea sistemelor de management la nivel local, la finalul anului 2019, Programul Operațional implementat în Bulgaria înregistra un nivel de progres mai ridicat decât cel obținut de intervențiile POCA în cadrul acestui OS, în timp ce pentru Programul Operațional implementat în Slovacia, progresul înregistrat era mai redus față de cel existent la nivelul temei de evaluare 8.

Din punct de vedere al impactului generat, POCA poate fi considerat un „catalizator puternic”, fără de care nu s-ar fi putut atinge aceleași rezultate. Majoritatea proiectelor contractate includ obiective multiple și integrate, dar receptivitatea modificărilor aferente la nivelul personalului și al angajaților instituțiilor beneficiare poate reprezenta o problemă. În contextul în care sistemele și standardele de management al



calității nu sunt înțelese suficient de către personalul instituțiilor este necesară explicarea suplimentară a relevanței și modului de gestionare a introducerii sistemelor de management al calității la nivel local.

În ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor, se recomandă stabilirea contextului necesar pentru publicarea și diseminarea rezultatelor activităților. Riscurile pe termen lung sunt legate în principal de lipsa de finanțări similare viitoare, de posibilele modificări legislative și de faptul că populația nu dispune în general de cunoștințele necesare/de disponibilitatea parcurgerii noilor proceduri/serviciilor digitalizate dezvoltate în cadrul intervențiilor finanțate la nivelul OS 2.1. Totodată, în prezent se remarcă lipsa unei imagini de ansamblu cu privire la măsurile viitoare care vor fi disponibile după implementarea intervențiilor finanțate prin POCA: în contextul viitoarelor intervenții din perioada de programare 2021-2027, este necesară o abordare mai concentrată la nivel local, de jos în sus. În ceea ce privește necesitățile de digitalizare ale administrațiilor locale, este necesară considerarea oportunității includerii unităților administrative mai mici (comune și sate) în rândul entităților eligibile pentru obținerea sprijinului financiar.

#### *Tema de evaluare 9:*

Intervențiile POCA finanțate în cadrul OS 2.2 sunt în concordanță cu SNA și prezintă de asemenea, un grad ridicat de coerență cu alte strategii naționale (SCAP, SNAP și SNADR). Apelurile lansate în cadrul OS 2.2 au fost pe deplin relevante pentru acoperirea nevoilor grupurilor țintă și ale părților interesate. Mai mult decât atât, obiectivele stabilite de Program continuă să fie relevante, chiar și luând în considerare evoluția continuă a nevoilor și problemelor vizate.

În cadrul OS 2.2 au fost contractate 48 de proiecte, dintre care doar 6 dintre acestea sunt încă în curs de implementare: rata de finalizare a proiectelor contractate este de 87,5%, iar toate proiectele vor fi finalizate până în luna ianuarie a anului 2021 (cu excepția unui proiect cu termen de finalizare în luna martie a anului 2022). Patru dintre indicatorii stabiliți pentru OS 2.2 prezintă un grad foarte ridicat de realizare, iar țintele stabilite pentru anul 2023 au fost atinse până prezent în proporție de 69%. Cu toate acestea, se așteaptă ca valoarea indicatorului „numărul autorităților și instituțiilor sprijinite în dezvoltarea și adoptarea procedurilor operaționale privind măsurile de prevenire a corupției” să nu poată fi atinsă în totalitate până la finalul anului 2023.

Majoritatea beneficiarilor consultați a menționat că nu au întâmpinat provocări semnificative de-a lungul implementării proiectelor: comparativ cu rezultatele sondajului realizat în rândul beneficiarilor intervențiilor sprijinite prin OS 1.4 și 2.1, rezultatele obținute pentru această temă de evaluare sunt mult mai pozitive. Beneficiarii au apreciat foarte mult nivelul de detaliu și accesibilitatea informațiilor furnizate de structurile POCA. Cu toate acestea, o pondere semnificativă dintre respondenți au reiterat nevoia derulării unor sesiuni de instruire pentru o mai bună gestionare a problemelor transversale care decurg din procesul de implementare. Mai mult decât atât, este necesară o orientare mai puternică către dezvoltarea unui dialog interinstituțional cu privire la rezultatele obținute.

Factorii externi care au influențat implementarea proiectelor sunt în general determinați de complexitatea procedurilor de achiziții publice. Starea de urgență a determinat, de asemenea, întârzieri, dar într-o măsură



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!



Instrumente Structurale  
2014-2020

mai mică decât în cazul altor OS, în principal datorită nivelului ridicat de progres în derularea activităților la momentul declanșării pandemiei. Comparativ cu alte obiective specifice, intervențiile din acest domeniu au fost mai puțin influențate de schimbările instituționale/legislative.

Din punct de vedere al eficienței, majoritatea respondenților la sondajul de opinie au menționat imposibilitatea atingerii unor rezultate similare celor obținute prin proiectele POCA la costuri mai mici. În ceea ce privește rezultatele analizei comparative cu intervenții similare incluse în alte programe operaționale implementate la nivelul UE, s-a putut observa faptul că valorile indicatorilor POCA aferenți OS 2.2 la finalul anului 2019 au fost mai ridicate comparativ cu situația indicatorilor comparabili din cadrul Programului Operațional implementat în Italia pentru creșterea transparenței și eticii în sectorul public.

În ceea ce privește impactul, rezultatele obținute prin intervențiile finanțate nu ar fi fost posibile fără sprijinul POCA. Din această perspectivă, un aspect important de menționat este faptul că instituțiile publice (atât cele ale administrației centrale, cât și locale) se află în faza dezvoltării formale de proceduri pentru prevenirea corupției și promovarea eticii. Astfel, există în prezent riscul unei abordări formaliste în ceea ce privește măsurile adoptate pentru promovarea integrității. Cu toate acestea, în unele cazuri s-a observat diseminarea de noi proceduri și dezvoltarea de noi competențe nu numai în rândul personalului implicat direct în aceste activități, dar și la un nivel mai general în cadrul instituțiilor beneficiare.

În ceea ce privește sustenabilitatea intervențiilor sprijinite, principalele rezultate pe termen lung includ implementarea procedurilor interne și îmbunătățirea abilităților și competențelor individuale. Cu toate acestea, consolidarea rezultatelor este strict legată de sprijinul oferit de toate nivelurile instituționale implicate în implementarea acestor măsuri. Prin urmare, o provocare majoră pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor este legată de necesitatea de a menține implicarea deplină a forurilor instituționale superioare ale autorităților responsabile de implementarea măsurilor anticorupție; absența fondurilor, evoluția imprevizibilă a contextului epidemiologic și diferențele semnificative de capacitate administrativă la nivel local pot influența sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor finanțate. În acest context, este necesară o dezbatere cu privire la viitorul intervențiilor în acest domeniu.

