

## I.2. Rezumat executiv

Prezentul raport reprezintă evaluarea finală a Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014-2020 privind Obiectivele Specifice 1.1 și 1.2 și evaluează programul din perspectiva relevanței, eficienței, eficacității și sustenabilității utilizării resurselor FSE. Evaluarea este realizată din perspectiva a 5 teme de evaluare, respectiv:

- Tema de evaluare 1: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru abordarea unitară a planificării strategice și bugetării pe programe (evaluarea procedurilor și mecanismelor implementate în acest sens) - OS 1.1;
- Tema de evaluare 2: Evaluarea sistemelor de management al calității și performanței (evaluare a modului de implementare a acestor mecanisme și analiză a impactului acestora) - OS 1.1;
- Tema de evaluare 3: Evaluarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ (evaluarea tuturor măsurilor luate pentru a aduce o schimbare în acest domeniu) - OS 1.1;
- Tema de evaluare 4: Evaluarea sprijinului acordat pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali (evaluarea mecanismelor, instrumentelor și acțiunilor menite să îmbunătățească monitorizarea și evaluarea ulterioară a politicilor publice, precum și inițiativele de reformă, sesiunile de formare pentru a dezvolta capacitățile acestor instituții, networking-ul etc.) - OS 1.1;
- Tema de evaluare 5: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru reforma managementului resurselor umane - OS 1.2.

Pentru a evalua performanța, precum și progresul fizic și financiar înregistrat în perioada de implementare a programului, echipa de evaluare a utilizat următoarele instrumente metodologice:

- Cu privire la colectarea informațiilor: analiză de birou (recenzia literaturii de specialitate, analiza indicatorilor, analiza documentară), interviuri (desfășurate cu Autoritatea de Management și cu beneficiarii programului), customer satisfaction și un chestionar diseminat către beneficiarii POCA.
- Cu privire la analiza datelor și informațiilor: studii de caz, analiză statistică, analiză de tip "benchmark" și panel de experți externi.
- Cu privire la validarea rezultatelor: focus grup cu beneficiarii aferenți fiecărei teme de evaluare (pentru validarea rezultatelor și a recomandărilor formulate de către echipa de evaluare).

Principalele constatări ale evaluării sunt prezentate în continuare:

- 1) POCA, în ansamblul său, este un program **relevant** care abordează necesitatea modernizării și reformei administrației publice din România. Aceste nevoi sunt încă prezente, luând în considerare Recomandările specifice de Țară (2020) ale CE și ale Consiliului, precum și conținutul Programului Național de Reformă. Mai mult decât atât, în lumina situației de urgență cauzată de pandemia de COVID-19 și în contextul existenței instrumentului de redresare economică "Next Generation EU", îmbunătățirea rapidă a capacității administrative a autorităților centrale din România constituie o urgență. Astfel, sprijinirea planificării strategice și a bugetării pe programe, a adoptării de sisteme de management al calității, simplificarea, evaluarea politicilor publice, implicarea societății civile și

managementul unitar al resurselor umane instituționale sunt elemente esențiale. În același timp, POCA este catalizatorul principal al implementării strategiilor naționale relevante, în special în ceea ce privește SCAP.

- 2) În ciuda severității crizei cauzate de pandemia de SARS-CoV-2 și a existenței altor probleme (instabilitate politică, întâzieri în procesul de achiziții publice, relații interinstituționale dificile, lipsa resurselor umane), POCA își păstrează eficiența generală în ceea ce privește managementul administrativ. Programul Operațional Capacitate Administrativă este mai puțin costisitor decât programele naționale și Europene din perspectiva costurilor administrative, în timp ce gestionarea proiectelor este considerată mai simplă și funcțională de către beneficiarii finali. Sprijinul acordat de către Autoritatea de Management beneficiarilor este perceput ca fiind extrem de util și prompt.
- 3) POCA este un program **eficace** în producerea de rezultate la nivel individual (dezvoltarea de abilități personale hard/soft) și organizațional (proiectarea de noi metodologii, stabilirea unor proceduri inovatoare – schimbări la nivelul de *modus operandi*). Într-o măsură mai redusă, POCA produce și rezultate la nivel instituțional, însă impactul mai redus pe această componentă se datorează în special dependenței față de factorii de decizie politică externi (stabilitate instituțională, modificări ale cadrului normativ și angajamentul la nivel politic). Majoritatea rezultatelor nu ar fi putut fi atinse fără existența POCA. De asemenea, acest fapt nu se datorează doar disponibilității resurselor, ci și orientării strategice și metodologice pe care programul le oferă. Chiar și cu limitările și marjele de îmbunătățire existente, se consideră că există un mediu instituțional favorabil în care sprijinul de înaltă calitate oferit de organizațiile internaționale (ex. Banca Mondială) este coroborat cu coordonarea tehnică oferită de POCA, precum și direcția strategică furnizată de SCAP și CNCISCAP.
- 4) **Sustenabilitatea** rezultatelor obținute la nivel individual este asigurată prin intermediul proiectelor POCA. Acestea stabilesc angajamente adecvate (asigurarea unui buget suplimentar, asigurarea de personal, modificări ale procedurilor, etc.) pentru integrarea rezultatelor la nivelul instituțiilor după finalizarea proiectelor. În acest moment, sustenabilitatea este asigurată doar la nivelul proiectelor individuale, iar perspectiva de timp este pe termen scurt și mediu. Din cauza (în principal) factorilor politici, există provocări în ceea ce privește implementarea completă a rezultatelor și sustenabilitatea acestora la nivel instituțional. Într-adevăr, lipsa angajamentului politic poate pune în pericol integrarea rezultatelor proiectelor în cultura administrativă și instituțională. Există și alte amenințări legate de reticența culturală față de schimbările de paradigmă administrativă, lipsa de omogenitate cu privire la implementarea standardelor de calitate CAF, lipsa comunicării interinstituționale. În următoarea perioadă de programare, absența POCA ar putea agrava situația existentă la nivelul administrației publice din România. Prin urmare, existența unui cadru instituțional general care să ofere îndrumare și coordonare tehnico-strategică este o condiție esențială pentru asigurarea sustenabilității pe termen lung a rezultatelor programului. În plus, este nevoie de o valorificare a rezultatelor care să permită consolidarea practicilor și metodelor, nu numai la nivelul proiectului/instituției implementatoare, ci și în ansamblu, la nivel național.

În baza constatărilor de mai sus, se recomandă:

- Înființarea unui mecanism strategic similar cu cel deja existent (SCAP-CNCISCAP);
- Stabilirea unei platforme de dezvoltare a capacității descrise la nivelul planului de acțiune aferent prezentei evaluări. Aceasta va trebui să asigure vizibilitatea necesară și să disemineze experiențele și cunoștințele dobândite printr-o combinație de materiale/instrumente on-line, precum și prin intermediul desfășurării de activități și evenimente.

Toate aceste aranjamente își propun să construiască o comunitate de practică care să valorifice rezultatele și schimbările de cultură administrativă realizate la nivelul administrației publice din România.

Pentru fiecare temă de evaluare, principalele constatări rezultate din procesul de evaluare sunt rezumate mai jos:

### **Tema de evaluare 1: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru abordarea unitară a planificării strategice și bugetării pe programe (evaluarea procedurilor și mecanismelor implementate în acest sens) – O.S. 1.1**

Proiectele urmăresc obiectivele SCAP de a furniza un cadru metodologic general privind planificarea strategică și bugetarea pe programe, precum și creșterea capacității ministerelor de resort de a dezvolta și coordona programe/planuri naționale și de a consolida procesul de luare a deciziilor. POCA funcționează bine din punct de vedere administrativ: este perceput ca fiind clar, coerent și flexibil.

Pandemia de COVID-19 va determina unele întârzieri în implementarea proiectelor aferente temei de evaluare 1. Alte provocări externe sunt legate de reorganizarea instituțională și de frecvențele schimbări de la nivelul legislației.

Proiectele contribuie la obținerea unor rezultate pe diferite niveluri: creșterea aptitudinilor individuale cu privire la planificarea strategică și bugetarea pe programe; introducerea de noi metodologii și instrumente pentru a îmbunătăți dezvoltarea politicilor bazate pe dovezi; consolidarea cooperării între ministere, autorități publice centrale și organismele subordonate ale acestora. Cu toate acestea, realizarea în întregime a rezultatelor instituționale în ceea ce privește dezvoltarea documentelor legislative și formularea strategiilor de politici publice depinde într-o foarte mare măsură de asumarea unui angajament la nivel politic. Există, de asemenea, efecte neintenționate, precum dezvoltarea abilităților IT individuale și creșterea transparenței.

Proiectele asigură sustenabilitatea rezultatelor prin dezvoltarea de activități interne cu privire la replicabilitatea cunoștințelor în interiorul organizațiilor și cu privire la punerea la dispoziție a resurselor (umane și financiare) ulterior finalizării proiectelor. Cu toate acestea, sustenabilitatea depinde în mare măsură de interesul și angajamentul factorilor de decizie politică care pot determina continuitatea rezultatelor obținute. Pentru a crește sustenabilitatea rezultatelor obținute este esențială existența unui viitor cadru instituțional similar cu cel oferit la momentul actual de către SCAP-CNCISCAP, precum și formalizarea unei comunități de practică.

## **Tema de evaluare 2: Evaluare sistemelor de management al calității și performanței (evaluare a modului de implementare a acestor mecanisme și analiză a impactului acestora) – O.S. 1.1**

POCA este un program foarte relevant din perspectiva nevoilor beneficiarilor cu privire la managementul calității. Proiectele vizează în principal implementarea sistemelor de calitate (ISO, CAF, BSC) la nivelul administrației publice din România. Aceste sisteme vor contribui la o alocare mai eficientă a resurselor umane și financiare, la flexibilizarea organizării interne, la un nivel mai înalt de cunoștințe specifice domeniului managementului calității în administrația publică din România. Acțiunile finanțate sunt în concordanță cu SCAP și cu Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020.

Rezultatele preconizate ale acțiunilor finanțate acoperă toate cele trei niveluri, individual (precum achiziționarea de competențe profesionale), organizațional (implementarea sistemelor de calitate ISO și CAF, introducerea de noi proceduri/metodologii) și instituțional (noi reguli interne privind managementul calității). De asemenea, există unele efecte pozitive neintenționate ale acțiunilor finanțate, cum ar fi îmbunătățirea competențelor transversale ale personalului și contribuția la atingerea obiectivelor strategiilor sectoriale naționale. Aceste rezultate ar fi fost dificil de realizat într-o astfel de abordare unitară fără existența POCA.

În principal, sustenabilitatea rezultatelor proiectelor trebuie asigurată prin integrarea procedurilor de management al calității la nivelul procedurilor administrative și prin îmbunătățirea competențelor, precum și prin asigurarea gradului de disponibilitate al resurselor umane. Rezultatele proiectelor sunt importante din perspectiva îmbunătățirii managementului calității la nivelul administrației publice din România și pot avea un impact ridicat atâta timp cât sunt însoțite de un angajament la nivel politic și de o cultură administrativă favorabilă. Un risc care afectează sustenabilitatea rezultatelor este reprezentat de lipsa asumării angajamentului politic și a unei abordări unitare. Prin urmare, se recomandă adoptarea unui sistem de monitorizare astfel încât să se mențină constantă atenția asupra proceselor de certificare (ISO) și autoevaluare (CAF). În plus, îndrumarea on-line poate ajuta la consolidarea unei abordări unitare în ceea ce privește instrumentul de management al calității CAF.

## **Tema de evaluare 3: Evaluarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ (evaluarea tuturor măsurilor luate pentru a aduce o schimbare în acest domeniu) – O.S. 1.1**

Programul este foarte relevant în ceea ce privește legătura cu nevoile autorităților publice centrale de îmbunătățire a cadrului legislativ.

Programul a fost foarte util cu privire la finanțarea unor inițiative importante pentru modernizarea administrației publice din România, finanțare care ar fi fost mult mai greu de identificat în absența POCA. De asemenea, POCA a oferit beneficiarilor o platformă strategică și ghidată, pentru a sprijini îmbunătățirea cadrului legislativ.

Programul contribuie la realizarea obiectivelor SCAP, a SMBR 2014-2020 și a Planului integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor.

Proiectele legate de tema de evaluare 3 cuprind acțiuni care vizează sistematizarea și armonizarea reglementărilor existente, simplificarea procesului de reglementare și adoptarea de soluții de e-guvernare, stabilirea unui sistem analitic pentru a sprijini dezvoltarea politicilor, stabilirea unui sistem de monitorizare și evaluare a politicilor, elaborarea de politici publice/strategii/planuri naționale. Deoarece procesele de modernizare și îmbunătățire a administrației publice pot fi realizate de către personalul intern, majoritatea proiectelor cuprind, de asemenea, o componentă de instruire a personalului.

Sustenabilitatea va fi asigurată prin alocarea adecvată a resurselor. Mai important, beneficiarii urmăresc îndeaproape evoluția propunerilor de politici publice formulate în cadrul proiectelor. Acestea variază de la strategii naționale, politici publice, la inițiative pentru simplificarea și sistematizarea legislației, precum și sistematizarea procedurilor administrative. Cu toate acestea, acest lucru va fi posibil numai cu o asumare din partea factorilor de decizie politici.

**Tema de evaluare 4: Evaluarea sprijinului acordat pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali (evaluarea mecanismelor, instrumentelor și acțiunilor menite să îmbunătățească monitorizarea și evaluarea ulterioară a politicilor publice, precum și inițiativele de reformă, sesiunile de formare pentru a dezvolta capacitățile acestor instituții, networking-ul etc.) - OS 1.1**

POCA este relevant în ceea ce privește susținerea implicării partenerilor sociali și a așa-numitei „societăți civile” în procesul de elaborare a politicilor. POCA a atras participarea unui număr mare de ONG-uri și alți parteneri sociali, a căror nevoie de a avea un rol în scenariul politic național este clar abordată de program. Gradul de realizare al intervențiilor finanțate este remarcabil, multe proiecte sunt finalizate cu succes și mai multe ONG-uri au fost capabile să formuleze și să prezinte propuneri legislative în diverse domenii, cum ar fi asistența medicală, securitatea, educația, eficiența energetică și altele.

De asemenea, POCA permite ONG-urilor să își dezvolte capacitarea administrativă și competențele în principal în analiza și crearea politicilor publice și permite, de asemenea, negocierea/dialogul cu alte ONG-uri și partenerii sociali/economici. Proiectele finanțate au implementat mai multe activități de formare pentru un număr mare de ONG-uri care au îmbunătățit competențele la nivel individual, organizațional și instituțional. Mai mult decât atât, proiectele au permis crearea de parteneriate stabile între diferite organizații, lucrând împreună pentru o perioadă de timp pentru aceleași obiective. Continuarea parteneriatelor stabilite, dincolo de finalul proiectelor finanțate de POCA, ar putea contribui la sustenabilitatea intervențiilor.

Pe de altă parte, rezistența din partea autorităților publice cu privire la acceptarea rolului ONG-urilor și partenerilor sociali în cadrul procesului decizional, este considerat ca fiind principalul risc aferent acestei teme de evaluare. Într-adevăr, pentru administrația publică din România, a avea soluții alternative în domeniul politicilor publice la inițiativele guvernamentale este o schimbare culturală considerabilă. O provocare suplimentară vine din gradul de instabilitate politică. Aceste riscuri sunt intensificate de situația de urgență generată de pandemia de COVID-19, care ar putea direcționa prioritățile factorilor de decizie politică către alte domenii. De asemenea, lipsa unui program specific privind consolidarea capacității administrative cu acțiuni specifice care vizează ONG-urile, similar POCA, este o temă de îngrijorare: sunt

necesare acțiuni pentru a valorifica rezultatele extrem de pozitive pe care POCA le-a obținut la nivelul temei de evaluare 4.

### **Tema de evaluare 5: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru reforma managementului resurselor umane - OS 1.2**

Nevoia administrației publice din România cu privire la o îmbunătățire sistemică a managementului resurselor umane este pe deplin abordată de POCA, a cărei coerență cu Strategia de Consolidare a Administrației Publice și Strategia pentru Dezvoltarea Funcției Publice este, de asemenea, foarte clară. Există 5 proiecte finanțate în cadrul acestei teme de evaluare, toate aflate în curs de implementare, cu un nivel mai scăzut de realizare a indicatorilor în comparație cu alte teme de evaluare. Apelurile non-competitive au fost direcționate către cei mai relevanți actori de la nivel central, fie ca beneficiari, fie ca parteneri. Aceștia sunt actorii cheie care dețin responsabilități și/sau au competențe în gestionarea politicii de resurse umane, indiferent dacă este vorba de o funcție publică sau de personal contractual. Dimensiunea proiectelor finanțate este în general semnificativă, la fel și complexitatea acestora: fără POCA, beneficiarii ar desfășura activitățile cu mari dificultăți, în special în ceea ce privește adoptarea sistemelor IT pentru managementul resurselor umane.

Complexitatea proiectelor a determinat întâzieri încă de la început, atribuibile parțial problemelor de conformitate cu condiționalitățile ex-ante, precum și desfășurării procedurilor de achiziții publice. Apoi, întâzierile au fost sporite de factori strâns legați de situația nefavorabilă cauzată de virusul SARS-CoV-2: proiectele au trebuit să facă față reprogramării sau anulării cursurilor de formare față în față sau indisponibilității temporare a unor membrii din echipele de proiect.

În ciuda acestor dificultăți, care au dus la reprogramarea termenelor limită pentru anumite proiecte, intervențiile avansează și există o părere generală pozitivă cu privire la eficiența activităților: în special, impactul sesiunilor complexe de formare și colaborarea fructuoasă cu experții externi (cum ar fi Banca Mondială) sunt percepute ca fiind factori extrem de pozitivi din perspectiva îmbunătățirii capacității individuale și organizaționale și, prin urmare, pentru asigurarea sustenabilității noilor instrumente de management al resurselor umane. Factorii de risc sunt legați de pandemia de COVID-19 și sunt incontestabili, dar aceștia pot fi contractați prin diverse metode de către beneficiarii temei de evaluare 5. De asemenea, valorificarea rezultatelor și asigurarea sustenabilității proiectelor pot fi abordate, printre altele, prin acțiuni de sensibilizare față de factorii de decizie politică și față de conducerea superioară a organizațiilor cheie din administrația publică.