



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Raport de sinteză

2021

*Evaluarea principalelor intervenții
prevăzute în cadrul axelor prioritare ale
POCA 2014 – 2020*



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020*



www.poca.ro



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Contract nr. 225/10.11.2022, având ca obiect „Evaluarea principalelor intervenții prevăzute în cadrul axelor prioritare ale POCA 2014 – 2020”

Beneficiar **Ministerul Investițiilor și Proiectelor europene**
Str. Menuetului, nr. 7, Sector 1, București

Elaborator **Asocierea SC ACZ Consulting SRL, t33 SRL, IRIS SRL**
Reprezentant SC ACZ Consulting SRL
Str. Ștefan Velovan, nr. 23A, Craiova, jud. Dolj, România
Tel: 0351.442.044

Livrabil Raport de sinteză 2021

Versiunea II

Data 25.07.2023





UNIUNEA EUROPEANĂ



Cuprins

Lista acronimelor.....	3
1. Contextul evaluării	4
1.1 Introducere	4
1.2 Descrierea metodologiei aplicate	4
2. Prezentarea succintă a analizelor, concluziilor și recomandărilor rezultate	7
2.1 Tema de evaluare 1	7
2.2 Tema de evaluare 2	12
2.3 Tema de evaluare 3	14
2.4 Tema de evaluare 4	19
2.5 Tema de evaluare 5	21
2.6 Tema de evaluare 6	23
2.7 Tema de evaluare 7	25
2.8 Tema de evaluare 8	29
2.9 Tema de evaluare 9	33





UNIUNEA EUROPEANĂ



Lista acronimelor

ADR	Agenție de Dezvoltare Regională
AM	Autoritatea de Management
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
ANI	Agenția Națională de Integritate
CAF	Cadru Comun de Evaluare/ Common Assesement Framework
CNCISCAP	Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DCPP	Departamentul pentru coordonarea politicilor și priorităților
EIR	Evaluare a Impactului Reglementărilor
FSE	Fondul Social European
HG	Hotărâre de Guvern
IPC	Indicele de percepție a corupției
ISO	Organizația Internațională de Standardizare/ International Organization for Standardization
IT	Tehnologia Informației
ÎCCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
MJ	Ministerul Justiției
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
ONG	Organizație Non-Guvernamentală
OS	Obiectiv Specific
PNRR	Planul Național de Redresare și Reziliență
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
PSB	Planificare strategică și bugetare
PSI	Plan strategic instituțional
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice
SDSJ	Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar
SENEOSP	Sistemului Electronic Național de Evidență a Ocupării în Sectorul Public
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SMC	Sistem de management al calității
SNA	Strategia Națională Anticorupție
TIC	Tehnologie a Informației și Comunicațiilor
UE	Uniunea Europeană





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

1. Contextul evaluării

1.1 Introducere

Prezentul raport de sinteză este elaborat în cadrul contractului nr. 225/10.11.2022 încheiat între Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, în calitate de Beneficiar, și asocieria formată din SC ACZ Consulting SRL, t33 SRL și Iris SRL, în calitate de prestator. Contractul are ca obiect servicii de evaluare a principalelor intervenții prevăzute în cadrul axelor prioritare ale Programul Operațional Capacitate Administrativă (2014-2020).

Raportul de sinteză 2021 are rolul de prezenta în mod succint analizele, concluziile și recomandările rezultate din procesul de evaluare, la nivelul raportului de evaluare final aferent anului 2021, raportat la situația POCA până la data de 31.12.2021, și adresează fiecare temă de evaluare.

La nivel general, obiectivul procesului de evaluare este de a prezenta rezultatele din perspectiva eficacității, eficienței, impactului și sustenabilității utilizării resurselor FSE în cadrul axelor prioritare 1 și 2 ale Programului Operațional Capacitate Administrativă (2014-2020).

1.2 Descrierea metodologiei aplicate

Sintetic, raportul de evaluare 2021 a vizat performanța și progresul POCA pentru perioada cuprinsă între 2015 – decembrie 2021 și s-a concentrat asupra sprijinului destinat domeniilor vizate de cele șapte obiective specifice, după cum urmează:

- Tema 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 2: Evaluarea sistemelor de management al calității și performanței (evaluarea modului de implementare a acestor mecanisme și analiză a impactului acestora) - OS 1.1;
- Tema 3: Evaluarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ (evaluarea tuturor măsurilor luate pentru a aduce o schimbare în acest domeniu) - OS 1.1;
- Tema 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 5: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru reforma managementului resurselor umane - OS 1.2;
- Tema 6: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar - OS 1.3 și OS 2.3;
- Tema 7: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice - OS 1.4;



- Tema 8: Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale - OS 2.1;
- Tema 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice - OS 2.2.

Pentru fiecare temă de evaluare s-au furnizat constatări în legătură cu întrebările prezentate mai jos, ținând cont de rezultatele pentru fiecare componentă în cadrul OS 1.1, OS 1.2, OS 1.3, OS 1.4, OS 2.1, OS 2.2 și OS 2.3.

Eficacitatea

1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici);
2. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate¹ în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
3. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
4. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?
5. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?
6. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Eficiența

7. În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?
8. Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Impactul

9. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?
10. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Sustenabilitatea

11. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?
12. Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

În ceea ce privește abordarea metodologică utilizată pentru elaborarea Raportului de evaluare 2021, aceasta a cuprins un mix de tehnici și instrumente (evidențiat în tabelul de mai jos) ce a combinat analiza literaturii de specialitate, analiza documentară, colectarea și analiza datelor administrative, metode

¹ Intervenția sau acțiunea finanțată se referă la ansamblul proiectelor contractate.

cantitative pentru analiza indicatorilor și metode calitative specifice evaluării (interviuri, sondaj de opinie, panel de experți, focus grupuri, satisfacția beneficiarilor, studii de caz, analiza benchmarking).

Metodologia minimală de evaluare	Tema de evaluare 1	Tema de evaluare 2	Tema de evaluare 3	Tema de evaluare 4	Tema de evaluare 5	Tema de evaluare 6	Tema de evaluare 7	Tema de evaluare 8	Tema de evaluare 9	Tema de evaluare 10
Analiza literaturii de specialitate	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Analiza documentară	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Interviuri	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sondaj	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Focus grupuri	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Grup de experți (Panel de experți)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Metodologia suplimentară de evaluare	Tema de evaluare 1	Tema de evaluare 2	Tema de evaluare 3	Tema de evaluare 4	Tema de evaluare 5	Tema de evaluare 6	Tema de evaluare 7	Tema de evaluare 8	Tema de evaluare 9	Tema de evaluare 10
Satisfacția clienților/(Customer satisfaction)					X		X			
Studii de caz	X	X	X		X	X				X
Analiza benchmarking							X	X	X	X

2. Prezentarea succintă a analizelor, concluziilor și recomandărilor rezultate

2.1 Tema de evaluare 1

Consolidarea planificării strategice și a bugetării pe programe (PSB) este o prioritate pentru administrația publică din România la nivel central. Înainte de pandemie, aceasta a fost subliniată de Strategia Națională de Consolidare a Administrației Publice (SCAP), de Programele Naționale de Reformă și de Recomandările specifice de țară. Acum acest lucru este subliniat și mai mult de PNRR. Implementarea Next Generation EU intensifică urgența consolidării capacității administrative în planificarea strategică.

POCA este relevant pentru implementarea PSB și sprijină SCAP pe două niveluri:

- pentru constituirea unui cadru metodologic unitar, în special prin proiectele implementate de SGG.
- prin sprijinul acordat autorităților publice centrale, pentru ca acestea să dezvolte și să-și coordoneze programele și planurile naționale și să consolideze procesul decizional bazat pe dovezi solide.

Prin urmare, relevanța POCA este evidentă atât în ceea ce privește stabilirea unui cadru metodologic coerent, cât și pentru îmbunătățirea capacității interne de programare a beneficiarilor. Acest lucru este esențial pentru a valorifica investițiile finanțate din resursele UE în următoarea perioadă de programare.

Principalele probleme care au afectat implementarea intervențiilor POCA aferente temei de evaluare 1, sunt legate de criza generată de COVID-19 care a afectat proiectele provocând întâzieri și anularea unor activități. Alte probleme care au afectat proiectele sunt reprezentate de procesul de achiziții publice, schimbările organizaționale și legislative frecvente și relațiile interinstituționale dificile. Autoritatea de Management a POCA a reprezentat un factor cheie care a facilitat implementarea și este percepută de beneficiari ca fiind proactivă și receptivă. În ciuda factorilor negativi care au afectat implementarea, POCA are o performanță bună în ceea ce privește valorile atinse pentru indicatorii stabiliți. În concluzie, POCA poate fi considerat **eficace** în raport cu tema de evaluare 1.

POCA este un program **eficient**, deoarece fără sprijinul său nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate, mai ales la costuri mai mici. POCA a oferit cadrul de perfecționare a administrației publice centrale într-o manieră unitară și strategică, fiind principalul instrument de finanțare al acțiunilor prevăzute în SCAP. Importanța acestuia este confirmată și de preocupările privind lipsa unor instrumente precum SCAP și POCA în perioada de programare 2021-2027, care să sprijine consolidarea capacității administrației publice.

POCA a avut un **impact pozitiv** în ceea ce privește creșterea competențelor personale în domeniul planificării strategice și bugetării programelor, introducerea de metodologii și proceduri de îmbunătățire a dezvoltării politicilor bazate pe dovezi, îmbunătățirea cooperării dintre ministere și instituțiile



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

subordonate acestora și elaborarea de acte legislative pentru eficientizarea și modernizarea administrației publice din România. Parteneriatele cu instituții academice (Academia Națională), precum și parteneriatele cu actori internaționali (cum ar fi Banca Mondială), au fost foarte importante în furnizarea de expertiză de înaltă calitate. Fără POCA, aceste rezultate nu s-ar fi realizat din punct de vedere cantitativ sau calitativ.

Prin intermediul intervențiilor POCA au fost atinse două obiective importante:

- i) Furnizarea unui cadru metodologic și instituțional general armonizat care a acoperit toate ministerele. Acest lucru a fost realizat prin proiectul gestionat direct de SGG, care a presupus furnizarea de activități de formare și consolidare a capacității, elaborarea de ghiduri, stabilirea instrumentului IT de tip dashboard pentru monitorizarea PSI și susținerea PSI în fiecare minister.
- ii) La nivelul ministerelor, aplicarea PSB în procesul de planificare și elaborare a strategiilor sectoriale. Acest impact a fost atins prin proiectele derulate de fiecare minister de resort, chiar dacă cu un grad diferit de succes.

Ca efecte neintenționate, proiectele depășesc adesea în mod pozitiv domeniul de aplicare prevăzut inițial, asigurând formarea unui număr mai mare de persoane decât numărul prevăzut inițial, crescând transparența și încrederea cetățenilor și contribuind la îmbunătățirea calității generale și eficacității politicilor naționale.

În mai multe cazuri, proiectele asigură disponibilitatea resurselor (umane și financiare) și sunt planificate activități de valorificare internă. Aceste soluții vor asigura **sustenabilitatea** rezultatelor individuale și organizaționale. Cu toate acestea, în ceea ce privește sustenabilitatea rezultatelor instituționale, acestea sunt direct sau indirect legate de elaborarea unui nou document de politică care ar putea fi o lege, un program, un master plan etc. Aceste rezultate instituționale depind aproape în întregime de factorii de decizie politică, aspect ce nu poate fi controlat la nivelul proiectelor. Fără angajament politic, inovarea adusă de POCA nu va schimba în mod fundamental administrația beneficiară și nu va avea un impact semnificativ asupra cadrului instituțional. Lipsa de angajament politic și de comunicare interinstituțională ar putea fi intensificate în perioada 2021-2027, în lipsa unui cadru instituțional adecvat, având în vedere că SCAP și CNCISCAP nu vor fi continuate în 2021-2027.

Cu toate acestea, *Hotărârea nr. 427/2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale* (HG nr. 427/2022) oferă temeiul legal pentru asigurarea sustenabilității PSB. Aceasta identifică SGG ca fiind autoritatea principală de coordonare instituțională și metodologică (art. 12), stabilind totodată obligația pentru toate ministerele de a introduce PSB în documentațiile sale.

SGG va rămâne actorul coordonator în consolidarea PSB în România, folosind în principal instrumentul PNRR. PNRR poate fi considerat un instrument util, dar nu este o continuare a POCA, întrucât acesta vine cu o abordare diferită, care nu implică o viziune strategică sistematică, ca în cazul SCAP.





UNIUNEA EUROPEANĂ




Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

Relevanță	Coerență	Eficacitate	Eficiență	Impact	Sustenabilitate
<p>POCA este relevant pentru implementarea PSB și sprijină SCAP pe două niveluri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pentru constituirea unui cadru metodologic unitar; - prin sprijinul acordat autorităților publice centrale. 	<p>Relevanța POCA este evidentă atât în ceea ce privește stabilirea unui cadru metodologic coerent, cât și pentru îmbunătățirea capacității interne de programare a beneficiarilor.</p>	<p>POCA prezintă o performanță bună în ceea ce privește valorile atinse pentru indicatorii stabiliți, prin urmare poate fi considerat un program eficace.</p>	<p>POCA este un program eficient, deoarece fără sprijinul său nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate, mai ales la costuri mai mici</p>	<p>POCA a avut un impact pozitiv prin creșterea competențelor personale în domeniul planificării strategice și bugetării programelor, introducerea de metodologii și proceduri de îmbunătățire a dezvoltării politicilor bazate pe dovezi, îmbunătățirea cooperării dintre ministere și instituțiile subordonate acestora și elaborarea de acte legislative pentru eficientizarea și modernizarea AP</p>	<p>În mai multe cazuri, proiectele asigură disponibilitatea resurselor (umane și financiare) și sunt planificate activități de valorificare internă.</p> <p><i>Hotărârea nr. 427/2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale (HG nr. 427/2022) oferă temeiul legal pentru asigurarea sustenabilității PSB.</i></p>



Recomandări

POCA a sprijinit eficient configurația metodologică și a oferit baza pentru înființarea PSB în toate ministerele. Cu toate acestea, pentru ca acest impact să fie permanent, este nevoie de eforturi continue. Prin urmare, recomandările sunt formulate în legătură cu HG nr. 427/2022, susținând operaționalizarea acesteia. Sugestiile vizează trei aspecte:

- 1)  **Activități de sprijinire a operaționalizării HG nr. 427/2022**
- 2)  **Modul de desfășurare a acestor activități**
- 3)  **Ce resurse ar putea fi folosite?**



În ceea ce privește activitățile de sprijin, acestea constau în consolidarea capacității și valorificarea experienței POCA, dar prin extinderea acesteia. Activitățile includ sesiuni de instruire pentru SGG și alte părți interesate din cadrul diferitelor ministere, crearea de platforme și realizarea de schimburi de experiențe pentru ca SGG și ministerele să își împărtășească experiențele și provocările în implementarea PSB și consolidarea activităților de monitorizare și evaluare pentru a evalua progresul și eficacitatea implementării HG nr. 427/2022.



În ceea ce privește **modul în care** vor fi realizate aceste activități, sugestia este de a dezvolta un proiect integrat (sau două) bazat pe lecțiile învățate din experiența POCA. Ideea este de a avea un singur instrument (proiectele) care să ajute la menținerea coordonării și disciplinei, pe de o parte, și să evite fragmentarea, pe de altă parte.



Proiectul – Sprijinirea Operaționalizării HG 427/2022, poate fi finanțat din diferite surse, însă echipa de evaluare sugerează IST și PNRR.

2.2 Tema de evaluare 2

Conform sondajelor efectuate la nivel internațional și a informațiilor cuprinse în documentele strategice de la nivel UE și național (de exemplu, recomandările specifice de țară și PNRR), România este în urmă în raport cu alte state membre în ceea ce privește calitatea (percepută) a serviciilor publice. Adoptarea SMC poate contribui la îmbunătățirea eficienței și a calității generale. În mod coerent, *Strategia de consolidare a administrației publice (SCAP)* și *Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020* vizează instituirea SMC în toate autoritățile centrale, pentru a crește eficiența și eficacitatea acestora. Cu toate acestea, principalele nevoi identificate de ministere în legătură cu managementul calității se regăsesc încă la nivel individual, organizațional și instituțional și sunt legate de alocarea inefficientă a resurselor umane și financiare, de lipsa de abilități și competențe a personalului, care au un caracter general în cultura administrativă.

Relevanță și coerență: Proiectele POCA au în vedere nevoile (la nivel individual, organizațional și instituțional) în ceea ce privește SMC, fiind astfel coerente și relevante pentru SCAP și Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020.

În principal, proiectele POCA abordează două categorii de nevoi:

- a. nevoi individuale, care privesc activitățile de formare pentru a furniza cunoștințe despre utilizarea sistemelor.
- b. nevoi organizaționale, care privesc în principal implementarea sistemelor de management al calității pentru a îmbunătăți procedurile și procesele de management în cadrul organizației sau implementarea sistemelor TIC.

În general, proiectele POCA au ca scop adoptarea diferitelor SMC (ISO, CAF și SCM). Dintre obstacolele întâmpinate în implementare, se remarcă următoarele:

- schimbările politice și legislative și reorganizarea instituțională,
- fluctuația internă și instabilitatea echipei de proiect. În cazul Ministerului Educației, echipa de management a proiectului s-a schimbat de șapte ori,
- pandemia a restricționat atelierele de lucru și activitățile de formare cu prezență fizică, fiind necesară organizarea acestora în mediul online sau în sistem hibrid (online și fizic),
- procedurile de achiziție publică, din cauza faptului că ofertanții nu au putut îndeplini criteriile de selecție sau nu au putut prezenta documentele justificative.

POCA poate fi considerat un program **eficient** în ceea ce privește costurile și sarcinile administrative.

Există un consens general în rândul beneficiarului asupra faptului că intervenții similare nu ar putea fi realizate fără sprijinul POCA.

În ceea ce privește **impactul**, acesta este diferit în relație cu adoptarea SMC:



- ISO permite o mai bună gestionare a sistemelor și a procedurilor operaționale, la nivelul instituției, în special în cazul ADR, care reprezintă o autoritate nou înființată.
- CAF a permis o mai bună colaborare și comunicare între departamente, bazându-se pe autoevaluarea statusului și a situațiilor existente la nivelul instituției, permițând evidențierea și implementarea soluțiilor venite din partea celor care lucrează efectiv în cadrul instituției.

Fiind diferite din punctul de vedere al metodologiei de implementare, CAF și ISO au funcționat complementar, fiecare dintre cele două sisteme fiind util pentru evidențierea și gestionarea diferitelor aspecte legate de asigurarea funcționării eficiente și eficace a instituției (CAF - pe partea de strategie - viziune - misiune, ISO - pe partea de fluxuri procedurale). Câștigurile în materie de eficiență aduc beneficii pentru cetățeni, precum și pentru reducerea costurilor administrative.

Cu toate acestea, există unele provocări care pot împiedica obținerea rezultatelor:

- Lipsa de angajament din partea factorilor de decizie;
- Instabilitatea cadrului legislativ și instituțional;
- Rezistența la schimbare din partea culturii administrative actuale.

Sustenabilitatea este asigurată de proiecte la nivel individual și organizațional prin diferite metode, cum ar fi integrarea procedurilor de management al calității în procedurile administrative sau disponibilitatea resurselor umane (inclusiv prin activități de diseminare) și financiare după finalizarea proiectelor.

Factorii care ar putea afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legați de lipsa angajamentului politic și a unei culturi administrative favorabile.

De asemenea, lipsa unui cadru strategic precum SCAP (și a unui program dedicat pentru consolidarea capacității

administrative) îngreunează acțiunile sau intențiile viitoare de extindere sau implementare a SMC în administrația publică centrală. Întrucât în perioada 2021-2017 nu va exista un alt program dedicat capacității administrative și nici o altă strategie precum SCAP, pentru perioada următoare au fost identificate alte surse de finanțare pentru creșterea capacității administrative, cum ar fi PNRR, DG Reforma sau alte programe FESI, dar acestea vor presupune inițiative mai dispersate, lipsind abordarea strategică unitară pe care o asigurau SCAP și POCA.

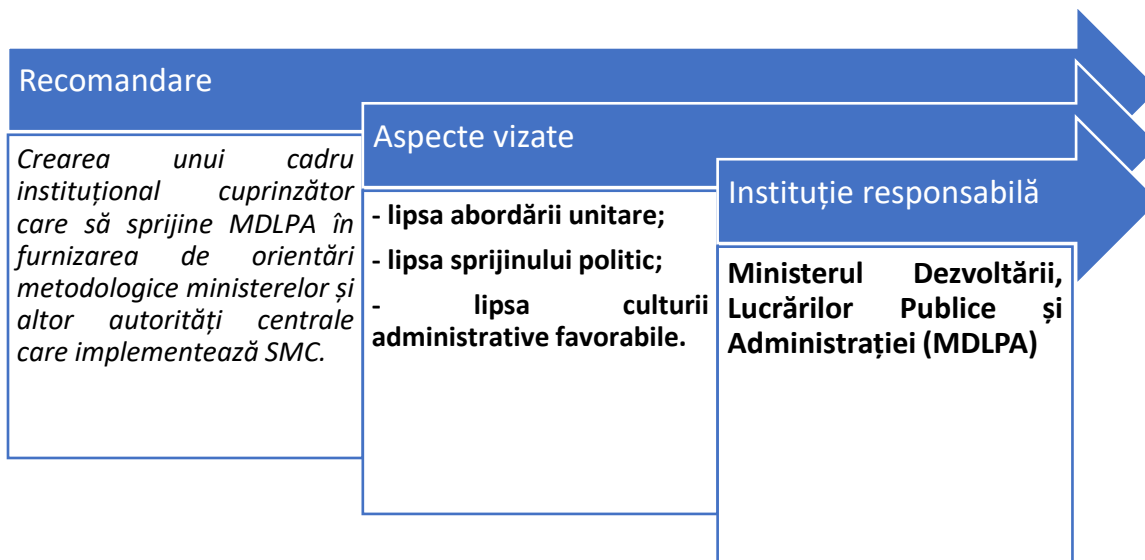
Mai important, închiderea POCA (a SCAP și a Planului de acțiune pentru calitate aferent) va îngreuna schimbările, interconectarea și cooperarea între ministere și alte autorități centrale pentru a consolida cultura administrativă în ceea ce privește calitatea, precum și atenția și angajamentul politic.

Recomandări

Recomandările se concentrează pe sustenabilitatea sistemelor de management al calității adoptate prin proiectele POCA și vizează adresarea următoarelor trei aspecte: lipsa abordării unitare, a sprijinului politic și culturii administrative favorabile. SCAP, POCA și Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020 nu vor fi replicate în perioada 2021-2027, ceea ce face ca resursele financiare și instituționale să fie mai puțin disponibile. Recomandarea

vizează Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA), care coordona deja SMC în cadrul SCAP (Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității), având astfel un mandat specific în acest sens. MDLPA va juca un rol de rol cheie în consolidarea utilizării CAF/ISO și a altor SMC, cu o abordare unitară în administrația publică centrală. Prin urmare, recomandarea generală constă în crearea unui cadru instituțional cuprinzător care să sprijine MDLPA în furnizarea de orientări metodologice ministerelor și altor autorități centrale care implementează SMC.

Spre deosebire de perioada 2014-2020, actualul cadru instituțional are oportunitatea de a se baza pe experiențele anterioare și pe modelele stabilite. Recomandarea evaluatorilor propune consolidarea proceselor și structurilor deja existente. Aceasta se bazează pe formarea Grupului de lucru tematic "Managementul calității și serviciile publice" în perioada 2023-2027. Coordonat de MDLPA, acest grup a supervizat promovarea sistemelor și instrumentelor de management al calității în România și activitățile de formare la nivel național, cu sprijinul SGG. Se recomandă instituirea aceluiași mecanism de guvernare pentru a oferi îndrumare și coordonare. Un alt element esențial pentru această abordare este dezvoltarea unui nou Plan de acțiune pentru implementarea managementului calității în autorități și instituții publice pentru perioada 2023-2027. Planul de acțiune anterior, din perioada 2014-2021, a fost un instrument agil care a oferit o direcție, a menținut ministerele aliniate și a asigurat o distribuție echilibrată a resurselor. Având în vedere că POCA nu va mai fi o sursă de finanțare, un plan de acțiune actualizat devine și mai important.



2.3 Tema de evaluare 3

Din 2020, România a început să publice rapoarte anuale privind sistemul EIR, inclusiv procentul de EIR care respectă cerințele și liniile directoare formale. De asemenea, România a început recent să publice rapoarte anuale privind performanța practicilor de consultare cu privire la proiectele de legi și reglementări. Cu toate acestea, conform celui mai recent raport internațional (ref: Better Regulation Practices across the

European Union 2022, Fișa de țară pentru România), anumite provocări persistă, cele mai importante fiind reprezentate de:

- Notele explicative și evaluarea impactului au un nivel calitativ diferit;
- În ceea ce privește implicarea părților interesate, perioada minimă pentru transmiterea comentariilor este prea scurtă;
- Evaluarea ex-post este efectuată ad-hoc de către ministere și nu există nici îndrumări metodologice, nici o cerință pentru revizuirea periodică a reglementărilor existente.
- România nu dispune de un control central al calității EIR.

În ceea ce privește ultimul punct, referitor la lipsa de control al calității la nivel central, este important de menționat că SGG este responsabil pentru coordonare, așa cum se precizează în HG 137/2020. În plus, proiectul POCA sprijină înființarea Consiliului Consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative (cu referire la proiectul cod SMIS 117835 - Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a realiza studii de impact). Cu toate acestea, a fost evidențiat și de alte surse internaționale, cum ar fi Wagner A., Stan L., & M. Brusis (2022), Romania Report, Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh², că în România persistă încă o calitate inegală a EIR. Evaluatorii constată că, deși România instituie un sistem de supraveghere a calității EIR, procesul este încă în curs de desfășurare și că există încă domenii semnificative de îmbunătățire în cadrul sistemului. Această concluzie a fost, de asemenea, confirmată în cadrul focus grupului.

Din acest motiv, POCA are încă un grad ridicat de relevanță față de nevoile administrației publice de a îmbunătăți cadrul legislativ și nevoile beneficiarilor privind simplificarea/îmbunătățirea procedurilor, crearea de noi politici și strategii, îmbunătățirea cadrului organizatoric, capacitatea de a reglementa mai bine, crearea de soluții de e-guvernare și îmbunătățirea colaborării interinstituționale.

Eficiența se reflectă în termeni de costuri, deoarece există un consens între beneficiari cu privire la faptul că aceleași activități nu s-ar fi putut implementa la costuri mai mici. În ceea ce privește dezvoltarea și implementarea proiectelor, chiar și în comparație cu alte programe FESI, programul este perceput ca fiind clar, coerent și flexibil. Instrumentele de comunicare ale programului au fost apreciate ca fiind adecvate și eficiente în furnizarea de informații părților interesate și în creșterea transparenței programului.

Principalii factori pozitivi care au ajutat în procesul de implementare sunt echipele de proiect dedicate și sprijinul primit de la AM POCA. Principalii factori negativi care afectează procesul de implementare sunt legați de pandemia Covid-19, procedurile de achiziții publice și schimbările instituționale și politice.

Programul poate fi considerat **eficace**. Proiectele dezvoltate în cadrul temei 3 au pe de o parte o abordare orizontală și pe de altă parte o abordare sectorială. Prima abordare se referă la proiectele dezvoltate de

² Ref. p. 41 "Procedurile legate de EIR au fost introduse în România în 2005. Cel puțin în teorie, propunerile legislative nu pot intra în procesul legislativ fără aprobarea EIR din partea Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului (SGG). În practică, utilizarea și calitatea EIR sunt foarte inegale, iar multe dintre acestea sunt superficiale. Capacitatea rămâne un obstacol critic în calea implementării eficiente a procedurilor și cerințelor RIA.



UNIUNEA EUROPEANĂ



SGG și MPLDA care urmăresc să creeze un cadru general pentru creșterea capacității altor autorități publice centrale de a furniza evaluări de impact și evaluări ex post. Spre exemplu, proiectul derulat de SGG (cod SMIS 117835) are ca scop creșterea treptată a capacității administrative și a expertizei în cadrul instituțiilor administrației publice centrale care elaborează, monitorizează și evaluează politicile și reglementările publice în ceea ce privește metodologia de fundamentare a acestora. Abordarea sectorială se referă la proiecte dezvoltate de instituțiile publice centrale dintr-un anumit sector și are ca scop îmbunătățirea capacității pentru o mai bună reglementare în contextul specific al activităților pe care fiecare instituție îl desfășoară.

În ceea ce privește **impactul**, analiza rezultatelor proiectelor evidențiază efecte pozitive în plan individual (de exemplu, îmbunătățirea abilităților personale), organizațional (noi instrumente pentru crearea, implementarea și evaluarea politicilor publice și a documentelor strategice, reducerea poverii administrative) și instituțional (cadru legislativ și strategic mai bun) care, la rândul lor, vor avea un impact pozitiv pentru administrația publică, precum și pentru societate (inclusiv cetățeni și mediul de afaceri), estimat să crească după finalizarea tuturor proiectelor. Principalele amenințări la adresa obținerii rezultatelor sunt rezistența la schimbare în cultura administrativă actuală, împreună cu lipsa de sprijin din partea factorului decizional.

Factorii interni pozitivi care susțin **sustenabilitatea** sunt capacitățile îmbunătățite care permit un nivel mai ridicat de conștientizare și transfer de cunoștințe, adoptarea de norme naționale și sistematizarea legislației care să permită simplificarea sistematică și elaborarea legilor bazată pe dovezi. Cu toate acestea, sprijinul din partea factorilor de decizie (instituționali și politici) este decisiv. Un angajament puternic din partea conducerii și a nivelului politic poate limita riscurile legate de lipsa fondurilor pentru a sprijini rezultatele proiectelor, schimbările politice și legislative, schimbările organizaționale și fluctuațiile personalului.

Întrucât POCA, Strategia pentru o mai bună reglementare și SCAP nu continuă în perioada 2021-2027, există o îngrijorare în rândul beneficiarilor cu privire la lipsa finanțării pentru inițiativele care vizează o mai bună reglementare. Mai exact, sursele financiare vor fi în continuare disponibile, dar într-un mod mai puțin coerent și omogen. Prin urmare, inițiativele de sprijinire a unei mai bune reglementări ar putea fi posibile, dar divizate și împrăștiate, lipsind o abordare unitară și poate la costuri mai mari. Unii beneficiari au identificat deja alte surse de finanțare a capacității administrative cu ajutorul PNRR (Componenta 14 Buna guvernare sau alte componente sectoriale care prevăd investiții care valorifică rezultatele proiectelor POCA), DG Reformă, IST sau alte programe operaționale finanțate prin FESI.

Cu toate acestea, cele mai multe provocări vin din lipsa unui cadru strategic general. Într-adevăr, observatorii internaționali remarcă faptul că, în ultimii 5 ani, în România s-a stabilit baza unor reglementări mai bune. În continuare, se așteaptă ca mai buna legiferare să fie pe deplin integrată în procesul pentru o mai bună reglementare. Acest lucru va oferi robustețea necesară rezultatelor obținute până acum de proiectele POCA. Există însă provocări care sunt legate de calitatea diferită a EIR, procedurile inadecvate de implicare a părților interesate, livrarea inegală a evaluărilor ex-post și lipsa revizuirii periodice a



reglementărilor existente. Toate aceste provocări pun în pericol integrarea unei mai bune reglementări, adică sustenabilitatea realizărilor POCA. În cele din urmă, pentru a aborda aceste provocări este necesar un cadru instituțional metodologic și instituțional care să ofere o abordare unitară, să susțină armonizarea calității EIR și să integreze utilizarea evaluării ex-post și a analizei stocului legislativ.

Recomandări

1 **Recomandarea** a fost formulată cu sprijinul Panelului de Experti și vizează SGG, mai exact Departamentul Coordonare Politici și Priorități (DCPP). Recomandarea se concentrează pe sustenabilitatea rezultatelor POCA, adică pe integrarea deplină a unei mai bune reglementări în procesul de elaborare a legilor. Recomandarea nu ia în considerare cadrul legal și instituțional, deoarece România are deja în vigoare un mecanism structurat de identificare a rolurilor, procedurilor și responsabilităților.

Sinteza Cadrului Legislativ pentru o mai bună reglementare în România

Legea nr. 24/2000, privind aspectul tehnic al elaborării actelor normative. Analiza economică și istorică va completa proiectul final cu o notă de fundamentare.

Hotărârea de Guvern nr. 1361/2006 solicită impactul asupra concurenței, ajutorului de stat, mediului, precum și trimiteri la consultarea asociațiilor administrațiilor locale și a comitetelor interministeriale.

Hotărârea de Guvern nr. 775/2005 impune prezentarea diferitelor categorii de impact ale propunerii, în general din perspectivă socială, economică și de mediu.

Orientările privind impactul reglementărilor au fost elaborate în 2015.

Hotărârea de Guvern nr. 523/2016 stabilește un mecanism de control al calității reglementărilor la nivelul ministerelor.

Hotărârea de Guvern nr. 137/2020 identifică SGG ca autoritate principală pentru coordonarea procesului privind mai buna reglementare

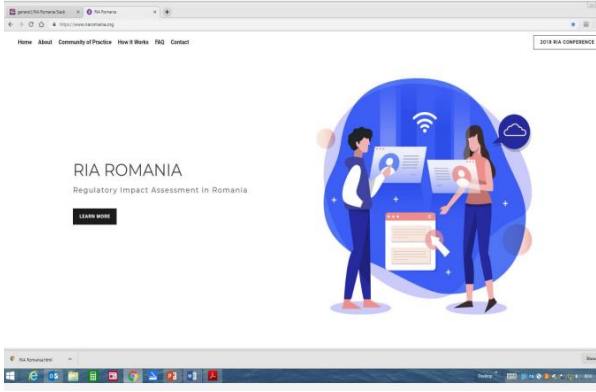
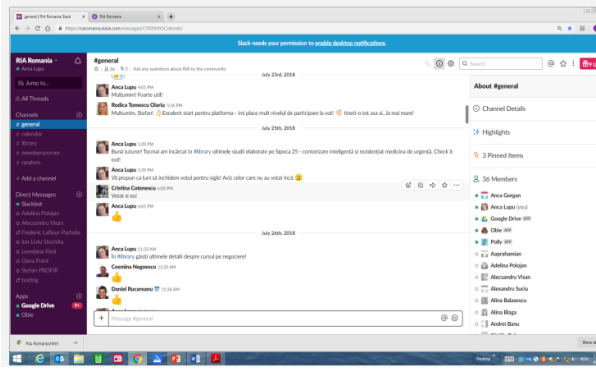
2 Chiar anterior pandemiei, ideea de a avea o platformă de consolidare a capacității administrative era deja prevăzută și prezentată³, inclusiv ideea unui portal care funcționează ca „poartă de acces” și a unei Comunități de practici – COMUNITATEA EIR ROMÂNIA (a se vedea imaginea de mai jos).

În schimb, propunerea extinde conceptul de facilitare a unei platforme pentru consolidarea capacităților printr-o abordare „web-based”. Scopul principal este de a stabili un hub cuprinzător care să integreze diverse activități, servind ca o resursă centralizată pentru ca persoanele să acceseze mai multe servicii și resurse într-o singură locație facilă. O potențială listă propusă este următoarea:

³ Ref. România: Lecții în stabilirea politicilor publice Sesiunea A: Consolidarea proceselor de politici publice, Dragoș Negoită, Director, Secretariatul General al Guvernului, 2019.

- A. echipă de experți dedicată care prestează în numele SGG **activități de consolidare a capacității**, cum ar fi schimburi de cunoștințe, seminarii, ateliere și alte evenimente cu accent tematic.
- B. **Setul de date** în care sunt colectate și stocate EIR și evaluarea ex-post.
- C. Același grup de experți elaborează **îndrumări, rapoarte tematice, fișe informative și manuale**. Grupul de experți poate fi folosit și pentru a oferi instruire sau pentru a facilita un atelier (punctul A).
- D. **Portal** - web care găzduiește conținut digital și îl implementează. Portalul conține un depozit de bune practici, îndrumări, agende ale întâlnirilor fizice/virtuale și un set de date cu EIR/evaluări ex-post și alte documente utile din platformă.

Înainte de pandemie, ideea de a avea o platformă de consolidare a capacității nu a fost una nouă și a fost deja prevăzută și prezentată inclusiv ideea unui portal care funcționează ca „poartă” și a unei Comunități de bune practici – COMUNITATEA EIR ROMÂNIA (vezi imaginea de mai jos).

Website EIR România	Aplicație Comunitatea EIR din România
	
<p><i>Sursa: Lecții în stabilirea politicilor publice, Sesiunea Breakout A: Consolidarea proceselor de politici publice, Dragoș Negoită, Director, Secretariatul General al Guvernului României, 2019</i></p>	

Raționamentul care stă la baza recomandării nu reprezintă un element de noutate, ci își propune de fapt exploatarea experiențelor POCA (de exemplu, raportarea anuală), ideilor (de exemplu, Comunitatea EIR din România) și sistematizarea acestora într-o singură platformă care să asigure o abordare unitară și o economie de scară. În cele din urmă, platforma poate prelua rezultatele POCA, explotând contactele și rețelele care au fost deja înființate, valorificând și sistematizând materialele produse.

2.4 Tema de evaluare 4

POCA s-a dovedit a fi un program cu o **abordare strategică**, care a creat un cadru unitar de dezvoltare a capacității administrative a ONG-urilor, direcționat către îmbunătățirea competențelor pe trei niveluri diferite:

- La nivel individual au fost dezvoltate competențe și abilități ale persoanelor care au beneficiat de activitățile proiectelor sprijinite prin POCA, în domenii precum planificarea strategică, leadership și coordonare;
- La nivel organizațional au fost consolidate procedurile și instrumentele utilizate de către organizațiile beneficiare;
- La nivel instituțional au fost stabilite colaborări cu alte instituții și reprezentanți ai administrației publice.

Proiectele implementate în cadrul acestei teme de evaluare vizează în mod clar nevoile principale ale partenerilor sociali (inclusiv ONG-uri), respectiv necesitatea de a consolida procesul participativ de dezbatere publică, prin formularea și promovarea unor politici publice alternative.

Evaluarea efectuată a evidențiat faptul că activitățile finanțate nu ar fi fost realizate în absența sprijinului POCA, deoarece ONG-urile nu dispun de resursele, structurile, capacitatea teritorială/operatională necesare pentru a fi fost considerate un actor relevant în elaborarea de politici publice alternative. Pe de altă parte, intervențiile sprijinite au contribuit la creșterea gradului de implicare a societății civile în elaborarea strategiilor care vizează nivelurile centrale și regionale/locale ale serviciilor publice, precum și la încurajarea cetățenilor prin acces la informații și promovarea implicării cetățenilor.

POCA este considerat a fi un program **eficient**, având în vedere faptul că rezultatele obținute prin proiecte nu ar fi putut fi atinse în absența sprijinului oferit de POCA. Intervențiile sunt considerate eficiente din punctul de vedere al costurilor, implementarea proiectelor POCA fiind considerată mai facilă în comparație cu alte surse posibile de finanțare, care sunt adesea dificil de identificat pentru ONG-uri. POCA a reușit să ofere un context bine definit pentru ONG-uri (în termen de timp alocat pentru elaborarea de politici publice, realizare de cursuri de instruire, etc., resurse financiare disponibile și indicatori bine stabiliți), care a încurajat atingerea unor obiective ambițioase într-un termen relativ scurt.

Evaluarea a identificat și o serie de factori care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele, precum: *factori interni* - experiența acumulată de ONG-uri în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă, angajamentul și dedicarea partenerilor sociali și a personalului de conducere de la nivel superior, implicarea activă a grupurilor țintă vizate de proiecte, sprijinul pe care AM POCA l-a avut asupra implementării cu succes a proiectelor; *factori externi* - reticența autorităților publice în acceptarea unui nou rol din partea ONG-urilor, schimbările legislative și consecințele pandemiei COVID-19 asupra asigurării sustenabilității proiectelor și valorificării rezultatelor obținute.

Cel mai important **impact** al intervențiilor sprijinite prin POCA în cadrul temei de evaluare 4 va fi observat la nivel organizațional, prin îmbunătățirea abilităților resurselor umane. Cu toate acestea, un alt impact



UNIUNEA EUROPEANĂ



pozitiv este reprezentat de rețelele de parteneriate create în cadrul proiectelor, deoarece acestea permit o cooperare extinsă între actorii care operează în aceleași domenii de activitate, iar șansele de succes ale politicilor publice propuse cresc exponențial în contextul cooperării pe scară largă.

De asemenea, unul dintre efectele pe termen lung create de program în rândul ONG-urilor și partenerilor sociali a fost reprezentat de oportunitatea ONG-urilor de a se poziționa ca actori capabili să elaboreze politici publice, la un nivel ridicat de calitate. Efortul depus de acestea de a aduce la aceeași masă a discuției mai mulți reprezentanți (ai instituțiilor publice, societății civile, mediului de afaceri, etc.) a fost compensat de soluțiile comune identificate și asumate (la un anumit nivel) de toți actorii participanți la acest proces.

Sustenabilitatea rezultatelor obținute în cadrul POCA va fi asigurată, dincolo de măsurile individuale întreprinse de fiecare beneficiar în parte, de rețelele care au fost create și care vor continua să funcționeze și să fie active pe o perioadă mai lungă de timp. Un alt aspect relevant pentru asigurarea sustenabilității efectelor intervențiilor constă în capacitatea dezvoltată a ONG-urilor de a asigura o complementaritate și continuitate a rezultatelor obținute, prin implicarea în alte proiecte care valorifică impactul obținut în POCA.

Evaluarea a identificat și riscurile care afectează sustenabilitatea proiectelor, care sunt legate în principal de atitudinea actorilor publici față de „deschiderea” procesului decizional, precum și de instabilitatea la nivel politic. De asemenea, există o preocupare semnificativă privind absența, în următoarea perioadă de programare, a unui program de consolidare a capacității administrațiilor publice, precum POCA, cu acțiuni specifice orientate către partenerii sociali.

Recomandări

Având în vedere faptul că intervențiile sprijinite prin POCA în cadrul temei de evaluare 4 au fost finalizate în totalitate și că în perioada următoare nu va mai exista un program de consolidare a capacității administrative, recomandările care pot fi formulate în urma acestui exercițiu de evaluare vizează mai degrabă partea de asigurare a sustenabilității rezultatelor obținute în cadrul proiectelor finanțate și de valorificare a impactului creat de intervențiile derulate.

Recomandarea 1: Crearea unei rețele stabile de dialog între partenerii sociali care activează în același domeniu și care au elaborat propuneri de politici publice alternative în același sector de activitate.

Toate activitățile de evaluare realizate au evidențiat deschiderea ONG-urilor beneficiare de a interacționa, într-un cadru structurat și funcțional, cu alte asociații care au întreprins aceleași demersuri de elaborare de politici publice alternative și care activează în același domeniu, pentru a pune în comun eforturile și cunoștințele/competențele, care ar putea conduce la realizarea unor schimbări în domeniul vizat. Plecând de la considerentul că în cadrul POCA a existat un grad de fragmentare a politicilor publice dezvoltate (de exemplu, în domeniul mediului și sănătății au fost elaborate minim 10 propuneri alternative de politici publice), se consideră că ar exista un impact mai mare dacă toate ONG-urile beneficiare, organizate în





UNIUNEA EUROPEANĂ



cadrul unei rețele tematice, ar structura rezultatele obținute și ar reprezenta, totodată, și un partener activ de dialog pentru autoritățile centrale responsabile de programarea, implementarea și monitorizarea unor programe și politici publice.

Recomandarea 2: Structurarea, centralizarea și diseminarea în mod strategic a rezultatelor obținute în cadrul programului

Proiectele sprijinite prin POCA au reușit să obțină rezultate considerabile (atât tangibile, cât și intangibile), motiv pentru care se consideră că ar trebui acordată atenție diseminării rezultatelor obținute, atât prin centralizarea și structurarea acestora (crearea unei biblioteci electronice interactive), cât și prin promovarea rezultatelor prin intermediul unor evenimente de sensibilizare la nivel național și la nivelul UE.

2.5 Tema de evaluare 5

Necesitatea de a reforma sistemul de management al resurselor umane în administrația publică din România se află în centrul intervențiilor finanțate prin O.S. 1.2. Toate analizele care au precedat și însoțit intervențiile POCA în acest domeniu au oferit o descriere comună a principalelor deficiențe ale acestuia: absența unei strategii integrate pe termen lung care să prevadă un management coerent și unitar al resurselor umane în AP; lipsa unor instrumente pentru dezvoltarea unui sistem adecvat de management al performanței; lipsa unor informații unitare și actualizate privind personalul public; necesitatea adoptării unor noi modele de recrutare (trecerea de la abordări bazate pe memorie la abordări multidimensionale); definirea și clarificarea insuficientă a mandatelor și rolurilor pentru funcțiile publice. Legătura dintre intervențiile POCA și Strategia de consolidare a AP 2014-2020 (SCAP) s-a concentrat exact pe aceste nevoi pentru a proiecta o reformă profundă a sistemului de management al resurselor umane din țară.

Toate aceste obiective sunt acoperite de cele șase proiecte finanțate în cadrul O.S. 1.2 (toate fiind încă în curs de implementare la sfârșitul anului 2021). Două dintre aceste proiecte au o relevanță mai mare, având în vedere caracterul lor strategic și interconectat: primul proiect strategic (Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în administrația publică, SIPOCA 136, beneficiar Secretariatul General al Guvernului, parteneri Ministerul Muncii și Protecției Sociale și ANFP) reprezintă în mod fundamental baza conceptuală a celui de-al doilea proiect strategic (Transparență și competență în sectorul public, SIPOCA 870, beneficiar ANFP, partener Universitatea Babeș Bolyai).

Proiectul strategic al SGG (aproape finalizat la sfârșitul anului 2021) a realizat studii și analize, prin intermediul Acordului RAS încheiat în 2018 între SGG și Banca Mondială, pentru a proiecta întregul proces de reformă: principalele etape au fost analiza de context actualizată oferită de Diagnoza Inițială, aprobarea documentului de politici publice pe care s-au bazat toate activitățile următoare în domeniu și definirea căilor tehnice și operaționale pentru a interveni în mod structural în toate subdomeniile menționate mai sus ale politicii de management al resurselor umane. Proiectul s-a bucurat de sprijinul și coordonarea interinstituțională a CNCISCAP, reușind astfel - cel puțin până la încetarea SCAP și ca o consecință a activității acestui organism - să mențină un nivel adecvat de coordonare între AP centrale și între nivelurile





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

tehnic (managementul proiectului) și politic (ministere, agenții naționale). Proiectul a fost dezvoltat într-o succesiune logică și bine interconectată de studii și analize, chiar dacă poate ridica unele îndoieli alegerea de a realiza toate aceste activități prin intermediul unei încrederi totale în consultanții Băncii Mondiale. Cel de-al doilea proiect strategic se afla încă, la sfârșitul anului 2021, în primul an de implementare, dar pare să fi dezvoltat în mod adecvat premisele stabilite de proiectul SGG pentru două dintre cele trei obiective principale ale sale (SENEOSP, sistemul unitar de baze de date privind personalul public și pilotarea concursului național pentru două categorii de funcționari publici).

În ansamblu, luând în considerare și celelalte patru proiecte (care au avut ca scop sprijinirea nevoilor organizaționale proprii ale beneficiarilor), progresele înregistrate în 2021 au fost **pozitive** pentru indicatorul de realizare 5S47 (Autorități și instituții publice centrale sprijinite pentru dezvoltarea și introducerea metodelor de management unitar în domeniul resurselor umane), pentru care rata de realizare a atins 70%; ceilalți trei indicatori, dimpotrivă, au resimțit în continuare efectele întâzierilor înregistrate, datorate în principal problemelor legate de achizițiile publice (în special pentru creșterea prețurilor la serviciile IT după 2020) și de Covid-19 (care a impus amânarea, trecerea în format online sau chiar anularea multor activități prevăzute anterior în format față-în-față). Se pot observa deja unele **rezultate pozitive**: o componentă semnificativă (71%) a respondenților la sondajul de satisfacție a beneficiarilor (managerii de resurse umane din instituțiile publice care au participat la activități de formare profesională incluse în proiectele finanțate prin POCA) au arătat un grad de satisfacție ridicat sau foarte ridicat în ceea ce privește aceste activități; sondajul a evidențiat, de asemenea, faptul că nivelul de autoevaluare a cunoștințelor privind procesele de management al resurselor umane a crescut semnificativ după participarea la astfel de cursuri.

Cu toate acestea, este de remarcat faptul că rezultatele sondajului de satisfacție a beneficiarilor arată că gradul general de satisfacție cu privire la modul de funcționare a sistemului de management al resurselor umane în cadrul administrațiilor publice din România **nu rămâne foarte ridicat** - puțin peste pragul mediu. Pentru unele dintre principalele dimensiuni ale politicilor de resurse umane (planurile de dezvoltare profesională, remunerarea în funcție de performanță, politicile de motivare și clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal), scorurile medii se situează chiar sub acest prag. Este, de asemenea, demn de remarcat faptul că, în conformitate cu datele colectate, există încă mult loc pentru îmbunătățiri în mai multe direcții: corelația dintre cultura administrativă generală și managementul resurselor umane; resursele încă necesare pentru a consolida procesul de reformă; nivelul actual de profesionalizare și nivelul general al capacității administrative a departamentelor de resurse umane.

Având în vedere că nu va exista nimic similar cu POCA pentru perioada de programare 2021-2027 și având în vedere încheierea SCAP, **sustenabilitatea** intervențiilor pe termen lung reprezintă un aspect critic. Este adevărat că PNRR prevede deja intervenții specifice pentru dezvoltarea instrumentelor și procedurilor concepute prin intermediul proiectelor finanțate prin POCA (în special, această continuare pare asigurată în ceea ce privește cadrul de competențe, concursul național, baza de date unică a personalului public și



concursul național); cu toate acestea, obiectivul de a extinde procesul de reformă și de a evita o revenire la abordări fragmentate și neunitare rămâne o provocare.

Recomandări

Pentru a sprijini tranziția de la intervențiile finanțate prin POCA la un nou cadru instituțional care ar trebui să ia în considerare etapele realizate și punctele slabe ale procesului în curs, echipa de evaluare a formulat două recomandări. A fost propus un plan de acțiune în vederea realizării unei conferințe finale în cadrul căreia valorificarea rezultatelor obținute poate fi însoțită de definirea unor propuneri specifice cu privire la cele două teme vizate de recomandări.

Recomandarea 1

- *asigurarea sustenabilității reformelor prin identificarea unui nou mecanism de coordonare, fie că este localizat într-o singură instituție sau într-un organism compus din reprezentanți ai mai multor actori (așa cum a fost în cazul CNCISCAP);*

Recomandarea 2

- *asigurarea extinderii reformelor la nivel local, care este până în prezent partea cea mai slabă a întregului proces de reformă pus în aplicare prin intervențiile finanțate prin POCA (toți beneficiarii proiectelor finanțate prin POCA în cadrul OS 1.2 sunt administrații publice centrale).*

2.6 Tema de evaluare 6

În ansamblu, intervențiile POCA pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar aveau, la finalul anului 2021, o **eficacitate** medie. Indicatorii pentru care țintele erau atinse sunt indicatori care reflectă fie întărirea cooperării strategice în cadrul sistemului judiciar, fie numărul de proiecte care vizează creșterea calității, operaționalității, eficienței și/sau eficienței sistemului. Indicatorii de program referitori la formarea personalului din sistemul judiciar, dezvoltarea sistemelor IT și procedurile menite să sporească etica și integritatea în sistemul judiciar, aveau un nivel mediu de realizare.

O situație specială prezintă indicatorii referitori la **eficiența** sistemului judiciar. Aceștia sunt direct vizați doar la nivelul a 19 instanțe pilot și este neclar în ce măsură proiectele POCA în ansamblu vor genera **progrese** semnificative. Din această perspectivă, trebuie avut în vedere că valorile de referință (baseline) stabilite în 2014 și țintele stabilite pe baza acestor valori prezintă unele deficiențe detaliate de raport și cunoscute de AM POCA, MJ și CSM.

Recomandarea 1.

În acest context se recomandă ca evaluarea următoare a POCA, la nivelul anului 2022, și, dacă va fi cazul și evaluări ulterioare, să nu se raporteze, pentru indicatorii 5S13 referitor la rata de soluționare a cauzelor și 5S81 referitor la durata de soluționare a cauzelor, la valorile de referință (baseline) și țintele din POCA. Evaluarea progresului indicatorilor de eficiență a sistemului judiciar ar trebui să aibă în vedere recomandările de restabilire a valorilor de referință (baseline) și țintelor propuse de CSM. Evaluările viitoare vor trebui să verifice în ce măsură progresul realizat în raport cu valorile de bază corecte este în acord cu progresul



UNIUNEA EUROPEANĂ



asumat de POCA (dacă rata de progres este la nivelul asumat, chiar dacă valorile asumate ale baseline și țintei indicatorului se schimbă).

În ansamblu, un număr mare de instituții din sistemul judiciar au beneficiat de sprijin substanțial și un număr mare de profesioniști din sistemul judiciar au beneficiat de formare. Mai mult, POCA contribuie substanțial la tranziția digitală în sistemul judiciar, la nivelul anului 2021 fiind încă în implementare mai multe proiecte, inclusiv proiectul de dezvoltare a ECRIS V, care vor genera rezultate semnificative privind utilizarea instrumentelor digitale în justiție. Efectul semnificativ al POCA asupra sistemului judiciar este dat și de **coerența puternică** dintre finanțarea POCA și Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar (SDSJ), 2015-2020.

Cele mai mari provocări pentru implementarea proiectelor au fost generate de procedurile de achiziție publică și/sau de gestiunea contractelor de achiziție atunci când furnizorii contractați nu au livrat servicii de calitate, care au generat întârzieri substanțiale în implementarea unora dintre proiecte. Pandemia de COVID-19 a generat, de asemenea, întârzieri în implementarea tuturor proiectelor care presupuneau evenimente, sesiuni de formare, schimburi de bune practici etc. Unele proiecte au înregistrat întârzieri majore, de peste 2 ani, generate de faptul că au fost afectate atât de probleme în desfășurarea achizițiilor, cât și ulterior de pandemia de COVID-19. Totuși, în afara întârzierilor, nu este identificat un impact strategic sau pe termen lung al pandemiei de COVID-19 asupra proiectelor.

Pe de altă parte, factorii care au susținut obținerea rezultatelor POCA sunt legați de buna organizare a instituțiilor beneficiare pentru formarea unor echipe de proiect competente, precum și susținerea acordată de AM POCA beneficiarilor pentru implementarea proiectelor.

Evaluarea arată că sunt integral justificate costurile implicate de proiectele finanțate pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar, astfel:

- costurile resurselor umane reflectă calitatea acestora și nevoia de a motiva corect resursele umane implicate;
- costurile produselor și serviciilor achiziționate sunt determinate de piață în cadrul procedurilor de achiziții și nu ar fi fost diferite în cazul în care s-ar fi realizat aceleași activități din alte surse de finanțare.

Sustenabilitatea POCA în ceea ce privește sistemul judiciar este asigurată atât de angajamentul luat de beneficiari, care asigură mentenanța sistemelor IT dezvoltate și utilizează ghidurile și competențele dezvoltate, cât și de faptul că există cadru strategic pentru perioada 2022-2025 care să determine valorificarea rezultatelor obținute deja și continuarea măsurilor pentru care nu au fost generate rezultate substanțiale. Astfel, SDSJ 2022-2025 este un rezultat POCA ce va genera impact pe termen lung/ rezultate ulterioare, dar începând cu 2022.



Pe de altă parte, obiectivul SDSJ 2015-2020 de eficientizare a sistemului judiciar a fost adresat la nivelul unor instanțe pilot, dar nu au fost încă adoptate toate măsurile legislative și instituționale pentru aplicarea la scară națională a soluțiilor pilotate.

Recomandarea 2.

În ceea ce privește măsurile ce vizează direct eficientizarea sistemului judiciar, la finalizarea proiectului CSM care implementează măsuri la nivelul a 19 instanțe pilot, se recomandă instituțiilor din sistemul judiciar, în special Consiliului de management strategic organizat de MJ, la care participă și CSM și ÎCCJ, să analizeze măsura în care este oportună alocarea de fonduri pentru aplicarea la scară națională a măsurilor dezvoltate inițial în instanțe pilot, pentru eficientizarea justiției ca serviciu public. Alternativ, rezultatele proiectelor din instanțele pilot ar trebui valorificate de CSM (beneficiarul de finanțare) și Consiliul de management strategic (organismul de planificare strategic din sistemul judiciar) prin dezvoltarea unor soluții pentru eficientizarea sistemului judiciar, care să țină cont de experiența, bine monitorizată, a celor 19 instanțe.

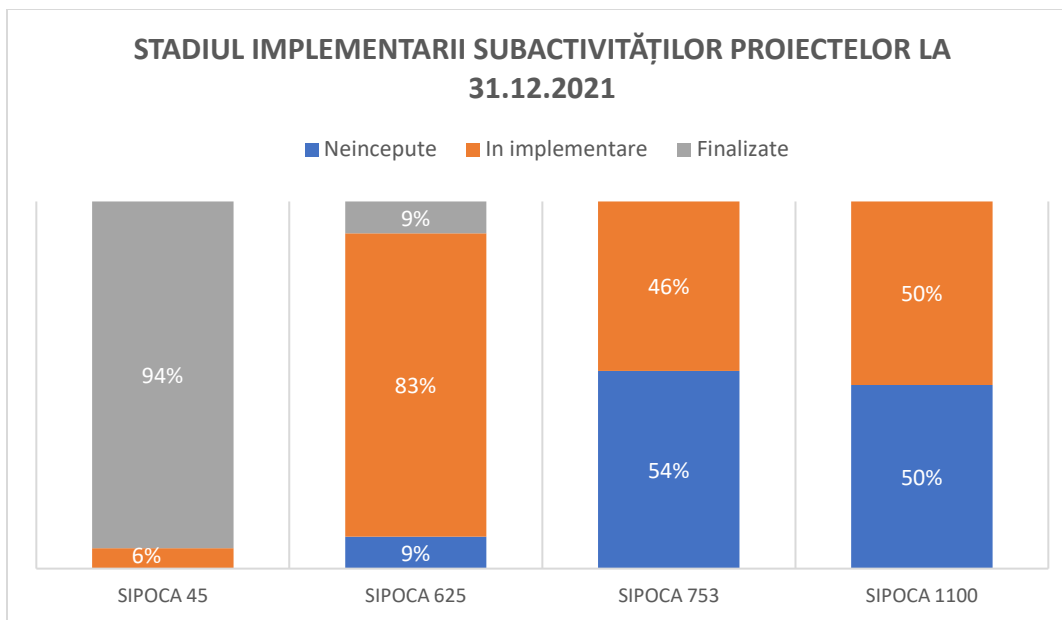
- În plus, experiența acumulată de instituțiile din sistemul judiciar în implementarea POCA, va fi valorificată în implementarea proiectelor finanțate de PNRR, precum și în implementarea altor proiecte de asigurare a sustenabilității sau de valorificare a efectelor POCA, dat fiind că instituțiile beneficiare și-au dezvoltat departamente dedicate pentru implementarea proiectelor, a căror capacitate s-a dezvoltat considerabil datorită POCA.

2.7 Tema de evaluare 7

Implementarea OS 1.4, POCA a fost pe deplin **coerentă** cu SNAP. Toate cele 4 proiecte finanțate au o contribuție directă la direcțiile de acțiune ale SNAP. Sprijinul POCA pentru SNAP a fost planificat într-o manieră tip pas cu pas, agreată cu toți actorii relevanți, chiar dacă nu este descris în niciun document de planificare.

Intervențiile OS 1.4 sunt încă **relevante** pentru nevoile naționale, chiar și după încheierea perioadei acoperite de SNAP. În acest sens, se remarcă o continuitate a intervențiilor prin intermediul mai multor acțiuni ce urmează a fi sprijinite prin PNRR. Pe de altă parte, unele priorități europene pentru reforma sistemului achizițiilor publice nu sunt acoperite în mod adecvat nici de POCA, nici de SNAP, precum dezvoltarea practicilor privind achizițiile strategice.

Nivelul de implementare al intervențiilor este **întârziat** - niciun proiect nu a fost finalizat până la sfârșitul anului 2021, rata de absorbție financiară este scăzută (25,9%), iar rata de realizare a indicatorilor de realizare și de rezultat este, în unele cazuri, critică. Demararea întârziată a unor proiecte/activități a fost un factor important care a condus la această situație. Este deosebit de importantă monitorizarea implementării SIPOCA 1100 (ultimul proiect finanțat), întrucât acesta deține o importanță critică pentru realizarea indicatorilor programului OS 1.4.



În conformitate cu caracteristicile proiectelor, care vizează reformele structurale în domeniul achizițiilor publice, implementarea acestora este deosebit de sensibilă la externalități precum schimbările în cadrul legislativ și instituțional și gradul de interes și acceptare din partea nivelului politic. Pentru mai multe activități, inclusiv sensibilizarea grupurilor țintă a reprezentat o provocare (achiziții centralizate), probabil subevaluată la început. Criza provocată de pandemie a afectat rapiditatea implementării proiectelor, în special pentru anumite activități, dar, în general, AM și beneficiarii au reușit să limiteze impactul asupra rezultatelor așteptate.

Există mai multe aspecte în care implementarea programului și proiectelor a fost subperformantă, în comparație cu cele mai bune scenarii teoretice. Cu toate acestea, în aproape toate cazurile, importanța constrângerilor externe justifică în mare măsură deciziile AM de implementare a intervențiilor. În consecință, există doar câteva aspecte care ar fi putut fi îmbunătățite.

Calitatea și intensitatea relației dintre AM și beneficiari a fost un factor cheie de succes pentru pregătirea, finanțarea și implementarea proiectului. Există totuși primele simptome ale scăderii intensității în această relație, din cauza reducerii recente a personalului din cadrul AM POCA.

Alocarea financiară a POCA către reformele achiziției publice, cea mai mare dintre statele membre luate în considerare în analiza comparativă (benchmarking), pare justificată de un număr mai mare de reforme vizate și de intensitatea mai mare de acoperire a nevoilor.

Raportat la **eficiența** implementării proiectelor, s-a remarcat o nevoie mai mare de resurse umane decât cele așteptate inițial. Procedurile privind generarea, selecția și contractarea proiectelor ar fi putut fi mai eficiente, prin utilizarea principiului de contractare directă, în uz în alte state membre UE aflate în situații

similare. Cu toate acestea, fezabilitatea aplicării acestui concept a fost incertă în România, având în vedere gradul de noutate.

Țară	alocare OT 11 / Total ESI (%)	Condiționalitate ex-ante	Alocarea către domeniul AP / Valoare program național	Numărul de proiecte naționale	Numărul de instituții finanțate	Procedura de finanțare
România	3,7 %	Neîndeplinită	6,60 %	4	3	Apeluri necompetitive
Bulgaria	3,6 %	Neîndeplinită	1,64 %	3	1	Apeluri necompetitive
Italia	3,3 %	Parțial îndeplinită	0 %	0	0	Acorduri de finanțare directă
Slovacia	2 %	Neîndeplinită	0,53 %	1	1	Finanțarea propunerilor de reformă

Analiza gradului de satisfacție a beneficiarilor a fost efectuată pentru un număr de 89 de autorități contractante, la nivel central și local, și evidențiază o percepție satisfăcătoare a grupului țintă cu privire la reformele din sistemul de achiziții publice din ultimii ani. De asemenea, sondajul demonstrează primele efecte asupra grupului țintă a inițiativelor de formare și a aplicării procedurilor de achiziție centralizată. Rolul jucat de POCA în obținerea acestor rezultate este crucial. Inițiativele POCA în domeniu au generat și un efect neașteptat, dar pozitiv, de creștere a interacțiunii și a rețelei parteneriale între ANAP, alți actori cheie din domeniu și autoritățile contractante.

Sustenabilitatea rezultatelor, cele atinse și cele care urmează să fie atinse, este pusă în joc de mai mulți factori. Cel mai important este încetarea sprijinului POCA și lipsa unui instrument echivalent de finanțare. Acest lucru se datorează faptului că multe dintre inițiativele de reformă au în continuare nevoie de resurse financiare publice. Alte riscuri legate de sustenabilitate țin de fluctuația personalului din instituțiile vizate, instabilitatea cadrului legislativ și instituțional.

Recomandări

Recomandarea 1	Recomandarea 2	Recomandarea 3	Recomandarea 4	Recomandarea 5	Recomandarea 6	Recomandarea 7	Recomandarea 8
În viitoarele intervenții similare, autoritățile de management din România ar trebui să ia în considerare înlocuirea apelurilor necompetitive cu contractarea directă a proiectelor de către instituțiile publice, atunci când acestea au atribuții exclusive și sunt în vigoare strategii de intervenție clare.	În viitoarele intervenții similare, activitățile prevăzute a fi finanțate din același program/prioritate către același beneficiar public, în cadrul aceluiasi cadru strategic, ar trebui să fie realizate prin intermediul unui singur proiect/contract de finanțare.	Având în vedere importanța sa strategică pentru realizarea indicatorilor de program aferenți, AM ar trebui să monitorizeze cu atenție situația de implementare a proiectului SIPOCA 1100. În acest sens, sprijinul tehnic suplimentar ar putea fi acordat pentru a contribui la soluționarea problemelor de implementare,	În același timp, AM ar trebui să organizeze o evaluare a calității inițiativelor de formare oferite în cadrul SIPOCA 1100, precum și a gradului de contribuție efectivă a acestora la îmbunătățirea capacității sistemului de achiziții publice din România, având în vedere decizia de a accelera atingerea indicatorilor prin includerea în	România trebuie să reducă decalajul față de alte state membre UE în ceea ce privește capacitatea de a planifica, lansa și gestiona proceduri strategice de achiziții. Resurse naționale ar trebui alocate în acest scop, având în vedere încetarea POCA și absența unei finanțări prin intermediul PNRR. Achizițiile strategice ar trebui să fie	Sprijinul public suplimentar pentru instituirea unor proceduri de achiziție centralizate ar trebui să fie cuplat cu măsuri adecvate de sensibilizare a actorilor de pe piață și a administrațiilor publice, inclusiv prin alocarea de resurse adecvate acestor măsuri.	AM ar trebui să facă presiuni asupra beneficiarilor (ANAP și ONAC) pentru a împărtăși cunoștințele despre problemele comune și soluțiile proiectelor respective, pentru ceea ce are legătură cu înființarea sistemelor de achiziții centralizate la nivel național și local. ANAP și ONAC ar trebui să stabilească	AM ar trebui să ia în considerare clarificarea calificării sprijinului acordat INA în cadrul SIPOCA 1100, cu referire la cadrul legal al UE privind ajutorul de stat, având în vedere că reutilizarea materialului de instruire finanțat prin FSE este prevăzută în viitor pentru activitățile de formare oferite contra cost.

		<p>inclusiv a dificultăților de a contracta cu rapiditate formatorii. Dacă este necesar, ar putea fi luată în considerare eventuala alocare de resurse suplimentare, în cazul în care se dovedește că aceasta ar putea grăbi într-o măsură semnificativă atingerea indicatorilor.</p>	<p>grupul țintă a persoanelor neimplicate direct în sistemul achizițiilor publice, organizarea de cursuri on-line și cu grupuri mari de participanți.</p>	<p>acoperite în mod adecvat în noul plan național de achiziții publice care urmează să fie elaborat de ANAP.</p>		<p>canale de comunicare adecvate între cele 2 echipe de management de proiect în acest scop.</p>	
--	--	---	---	--	--	--	--



UNIUNEA EUROPEANĂ



2.8 Tema de evaluare 8

Până la finalul lunii decembrie 2021, au fost contractate în cadrul OS 2.1 un număr de 253 de proiecte, dintre care 117 au fost finalizate. Prin urmare, nivelul de progres al OS 2.1 este **relativ bun** și există posibilitatea atingerii țintelor finale estimate. Totodată, se estimează că prin numărul mare de proiecte contractate indicatorii vor fi atinși într-o proporție ridicată.

Intervențiile finanțate prin OS 2.1 în cadrul POCA au un grad foarte ridicat de **coerență** cu multe dintre strategiile naționale existente și în special cu SCAP. Acest grad de coerență asigură un cadru strategic și cuprinzător.

Activitățile planificate sunt în conformitate cu rezultatele așteptate. Apelurile de proiecte lansate până acum, toate bazate pe mecanisme competitive, sunt relevante în raport cu nevoile potențialilor beneficiari și părților interesate. Intervențiile finanțate prin OS 2.1 în cadrul POCA sunt relevante și în raport cu strategiile naționale, în special Strategia de Consolidare a Administrației Publice 2014-2020. Există dovezi clare cu privire la legătura dintre acțiunile finanțate și obiectivele strategiilor naționale, în special cele ale SCAP. Analiza documentară actualizată a documentelor strategice naționale confirmă în continuare această legătură.

Totodată, OS 2.1. din cadrul POCA își propune să dezvolte procese de management la nivel local prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și al performanței, fiind astfel pe deplin corelat cu Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016 -2020. Astfel, POCA asigură la nivelul OS 2.1 dezvoltarea de sisteme de management și instrumente privind managementul calității.

Activitățile de evaluare au identificat mai mulți factori care au determinat întârzieri în procesul de implementare: îndeplinirea cu întârziere a unor măsuri (promovate de administrația publică centrală) pentru asigurarea unui cadru unitar de fundamentare a deciziei la nivel local, în corespondență cu OS 1.2. al SCAP, respectiv existența unei metodologii care să stea la baza îmbunătățirii calității procesului de fundamentare a deciziilor la nivel local. Mecanismul utilizat la nivelul OS 2.1, în procesul de depunere, evaluare și selectare a proiectelor, a fost mecanismul competitiv. În cadrul acestui mecanism, solicitanții depun cererea de finanțare care parcurge etapele de verificare administrativă a eligibilității și de evaluare tehnică și financiară, chiar dacă procesul de evaluare a proiectelor a creat întârzieri considerabile în unele cazuri.

Din cauza acestor dificultăți, coroborat cu faptul că resurse financiare substanțiale trebuiau alocate către un număr mare de administrații publice locale, previziunile de cheltuieli inițiale planificate nu au putut fi atinse și angajamentele proiectelor eligibile ale diferitelor apeluri de proiecte au fost mult mai reduse comparativ cu resursele programate. Resursele angajate pentru fiecare apel de proiecte în comparație cu suma planificată sunt, în medie, de 35,8%. Cel mai bun procent este înregistrat în cadrul apelului de proiecte nr. 12 din 2018 pentru regiunile mai dezvoltate, cu peste 95,9% din resurse angajate, toate celelalte apeluri de proiecte au însă valori mult mai mici: de la 19,2% pentru apelul de proiecte nr. 6 din 2017 pentru regiunile mai puțin dezvoltate, până la 41,4% pentru apelul de proiecte nr. 10 din 2018 pentru regiunile mai dezvoltate. Această dificultate în angajarea resurselor programate a dus la o reprogramare a



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

resurselor, care au redus valoarea pentru întreaga axă prioritară 2 a POCA cu peste 58 de milioane de euro. În plus, omogenitatea distribuției resurselor din punct de vedere geografic a prezentat multe disparități.

Din punct de vedere al **eficienței**, costurile proiectelor sunt justificate. Doar un procent foarte redus de beneficiari (6%) au implementat sau implementează proiecte care prevăd activități similare cu cele incluse în proiectele sprijinite prin POCA. În general, s-a constatat faptul că aceleași rezultate obținute în proiectele POCA nu ar fi putut fi obținute la costuri mai mici. De asemenea, în ceea ce privește volumul efectiv de muncă necesar implementării proiectelor finanțate prin POCA - din perspectiva numărului de funcționari publici implicați și a timpului necesar pentru managementul proiectului – acesta este similar sau mai redus comparativ cu cel estimat inițial.

În ceea ce privește **impactul** intervențiilor, a fost evidențiat faptul că fără finanțarea POCA, proiectele nu ar fi putut fi implementate cu obținerea acelorași rezultate. Beneficiarii intervențiilor sprijinite prin OS 2.1 s-au dovedit a fi satisfăcuți față de rezultatele obținute. Tipul de intervenții incluse în O.S. 2.1 au necesitat impulsul puternic al POCA, fără de care nu s-ar putea ajunge la aceleași rezultate.

Din perspectiva **rezultatelor, atât intenționate, cât și neintenționate**, care au fost obținute în urma implementării proiectelor, se evidențiază trei categorii principale de rezultate: prima categorie este reprezentată de capacitate organizațională consolidată, cunoștințe și abilități ale personalului; cea de-a doua categorie semnificativă de rezultate este reprezentată de digitalizarea și simplificarea procedurilor, care a inclus crearea de arhive și baze de date digitalizate, servicii online oferite cetățenilor, precum și digitalizarea fluxurilor de lucru interne, site-uri web actualizate și platforme integrate, toate fiind percepute ca modalități de a reduce întârzierile în luarea deciziilor și de a avea un impact pozitiv asupra activităților operaționale; a treia categorie relevantă de rezultate este reprezentată de aplicarea planificării strategice la acțiunile administrației publice.

Un rezultat neintenționat obținut este reprezentat de îmbunătățirea relațiilor și dezvoltarea parteneriatului, care se referă la tipurile de schimb de experiențe rezultate din implementarea proiectelor, care au îmbunătățit capitalul relațional al beneficiarilor – de ex. capacitatea de a lucra într-un mediu multi-stakeholder format din instituții private și publice, mediul de afaceri local și ONG-uri.

Din perspectiva principalelor **rezultate pe termen lung** ale proiectelor care își pot menține efectele și după finalizarea finanțării UE, activitățile de evaluare au arătat că beneficiarii au înregistrat câteva realizări deosebit de importante pe termen lung. Având în vedere factorii percepuți ca având potențialul de a-și menține efectele relevante chiar și după încheierea perioadei de finanțare, s-au evidențiat digitizarea și simplificarea procedurilor interne ca fiind componente fundamentale. Rolul serviciilor digitalizate și impactul lor în simplificarea proceselor de lucru reprezintă rezultatul cel mai durabil care asigură sustenabilitate proiectelor. Capacitatea îmbunătățită a organizațiilor implicate și abilitățile dobândite de personalul instruit este al doilea efect pe termen lung rezultat din implementarea proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare 8.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Un alt rol important în asigurarea **sustenabilității** rezultatelor obținute din proiectele sprijinite îl are aplicarea concretă a unui model de planificare strategică, care este adesea menționat sub formă de documente strategice, planuri de dezvoltare locală sau chiar în crearea unor „mărci locale”. Crearea de parteneriate sau, mai general, consolidarea rețelelor și relațiilor este considerat un alt factor important, care poate conduce la implementarea unor colaborări de succes cu autoritățile locale, crearea de grupuri de lucru și parteneriate public-privat, legături mai strânse între ONG-urile active în domeniile implementării proiectelor, creșterea numărului de voluntari, consolidarea relațiilor de cooperare la nivel local precum și promovarea dialogului social și civic.

Din perspectiva **riscurilor** care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute, analiza și rezultatele evaluării efectuate au identificat trei niveluri diferite de risc. La nivel instituțional/contextual, cele mai importante riscuri sunt legate de lipsa finanțării viitoare (chiar dacă mulți beneficiari și-au afirmat disponibilitatea de a continua activitățile proiectului, dacă este necesar, cu sprijin din bugetul propriu), modificări legislative (mai ales cele legate de lipsa de predictibilitate și continuarea cadrului legislativ), dar și de repartizarea neclară a competențelor între nivelul central și local, dezinteresul/lipsa sprijinului din partea factorilor de decizie și instabilitatea politică. De asemenea, este important de menționat că mai mulți beneficiari au considerat că publicul larg nu este încă conștient/nu este pregătit să utilizeze noile proceduri/servicii digitalizate: în acest caz, riscul menționat ca având impact asupra sustenabilității proiectelor este acela ca noile servicii/proceduri dezvoltate să fie subutilizate în viitor.

La nivel organizațional, riscurile care pot afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legate, în principal, de întreținerea tehnică a soluțiilor și aplicațiilor IT, de posibile schimbări la nivelul managementului instituțiilor beneficiare (care pot avea noi abordări ale nevoilor identificate de proiecte) și (într-o măsură mai mică) a necesității de reorganizare a departamentelor/unităților din administrația publică.

La nivel individual (resurse umane), principalul risc care poate afecta sustenabilitatea proiectelor a fost luat în considerare dintr-o dublă perspectivă: pe de o parte, posibila reticență a personalului față de schimbări care le modifică obiceiurile de rutină și de lucru interne și, pe de altă parte, eventuala lipsă/pierdere – pe termen lung – a resurselor umane capabile să dezvolte/mențină noile sisteme/proceduri.

Un alt risc care ar putea afecta sustenabilitatea pe termen lung a proiectelor este reprezentat de lipsa unei imagini clare a ceea ce va urma după finalizarea intervențiilor POCA. Lipsa unui viitor cadru strategic pentru optimizarea proceselor administrației publice locale se resimte mai acut decât în alte domenii ale intervențiilor POCA.



Obiectivul specific 2.1

- Până la finalul lunii decembrie 2021, au fost contractate în cadrul OS 2.1 un număr de 253 de proiecte, dintre care 117 au fost finalizate - nivelul de progres la nivelul OS 2.1 este relativ bun;
- Intervențiile finanțate prin OS 2.1 în cadrul POCA au un grad foarte ridicat de **coerență** cu multe dintre strategiile naționale existente și în special cu SCAP;
- Din punct de vedere al **eficienței**, costurile proiectelor sunt justificate;
- În ceea ce privește **impactul** intervențiilor, a fost evidențiat faptul că fără finanțarea POCA, proiectele nu ar fi putut fi implementate cu obținerea acelorași rezultate;
- Un alt rol important în asigurarea **sustenabilității** rezultatelor obținute din proiectele sprijinite îl are aplicarea concretă a unui model de planificare strategică;
- Din perspectiva **riscurilor** care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute, analiza și rezultatele evaluării efectuate au identificat trei niveluri diferite de risc (la nivel organizațional, respectiv individual și lipsa unei imagini clare cu privire la ce se va întâmpla după finalizarea POCA).

Recomandări

Contextul în care s-a desfășurat implementarea O.S. 2.1, care a vizat optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale a fost cu siguranță dinamic. Chiar dacă intervențiile POCA nu au reușit să folosească toate resursele prevăzute inițial și aceste resurse au cunoscut o distribuție neuniformă la nivel național, strategia abordată în cadrul acestui obiectiv specific este considerată a fi pozitivă și oportună. Este esențial ca această abordare să fie continuată în viitor, deoarece nivelul local are cea mai mare nevoie de un proces de reformă, însă este dificil de identificat fonduri disponibile pentru realizarea modificărilor preconizate: într-adevăr, există încă o nevoie puternică de a susține reforma la acest nivel pentru creșterea capacității administrative a instituțiilor locale.

Recomandarea este de a demara o evaluare aprofundată a rezultatelor diferite obținute în perioada de finanțare curentă, în vederea valorificării rezultatelor atinse; în urma evaluării menționate anterior, se recomandă stabilirea unui set de cerințe minime de eligibilitate, la un nivel necesar și suficient pentru a asigura capacitatea/potențialul autorităților locale de a întreprinde implementarea sistemelor și standardelor comune. Aceste etape vor trebui completate cu o abordare de jos în sus mai concentrată la nivel local pentru a evidenția specificul și particularitățile locale și nivelul de dezvoltare al administrațiilor locale din perspectiva sistemului comun și a standardelor stabilite. Pornind de la această analiză, se recomandă să se stabilească tipuri sau clase de proiecte cu bugete distincte, proporționale cu nevoile sau capacitatea reale, solicitate de autoritățile locale pentru implementarea unor sisteme și standarde comune. În acest fel, se poate realiza diferențierea nevoilor de dezvoltare, modernizare, digitalizare a solicitanților eligibili pentru a putea depune și implementa efectiv proiectele privind sistemele și standardele comune pe care acestea și le doresc la nivelul administrației locale, printr-un mecanism de apeluri de proiecte necompetitive.

2.9 Tema de evaluare 9

Comparativ cu situația înregistrată la sfârșitul anului 2020, numărul de proiecte finanțate în cadrul O.S. 2.2 a crescut considerabil. Odată cu apelul publicat la 14 aprilie 2021 (CP15less/2021), adresat autorităților publice locale, au fost incluse în Program încă 40 de proiecte, toate fiind în curs de implementare. În total, au fost finanțate 87 de proiecte în cadrul OS 2.2; dintre acestea, 10, adică 11% din total, sunt gestionate de autorități publice centrale (APC) și 77 de autorități publice locale (APL), reprezentând 89% din total. În această etapă, 53% din cele 87 de proiecte finanțate prin POCA au fost finalizate, în timp ce 41 (47%) erau încă în curs de implementare.

Programul a lansat activități în cadrul acestui obiectiv specific, începând cu proiecte care vizează autoritățile publice centrale și incluzând treptat autoritățile publice locale. Această abordare strategică este în conformitate cu obiectivul de a sprijini introducerea unor reforme care pornesc de fapt de la instituțiile centrale și sunt apoi implementate pe scară largă și prin implicarea instituțiilor locale.

- Această abordare a avut rezultate importante și parțial neașteptate în ceea ce privește consolidarea relațiilor interinstituționale, favorizând dezvoltarea unor relații directe și de colaborare între administrațiile centrale și locale în implementarea inovațiilor normative și procedurale legate de introducerea unei mai mari transparențe și integrități în administrația publică.
- Colaborarea interinstituțională este, de asemenea, unul dintre elementele care pot facilita coerența intervențiilor implementate cu Strategia Națională Anticorupție (SNA) prin creșterea oportunităților de comparare și aliniere între autoritățile publice naționale, cum ar fi Ministerul Justiției, administrația locală și Agenția Națională de Integritate (ANI).

Analiza progresului financiar arată că valoarea proiectelor finanțate în cadrul OS 2.2 se ridică la aproximativ 54,6 milioane de lei (dacă se ia în considerare contribuția financiară FSE și cofinanțarea națională); plățile către beneficiarii finali ai proiectelor se ridică la aproximativ 29 milioane de lei, adică 53% din valoarea proiectelor. Valoarea proiectelor finalizate este de aproximativ 65% din totalul proiectelor finanțate, ceea ce indică un progres avansat în implementarea proiectelor.

Progresele înregistrate în ceea ce privește indicatorii de realizare și de rezultat sunt satisfăcătoare. Doi indicatori de realizare depășesc cu mult ținta, respectiv indicatorul privind "Autoritățile și instituțiile publice sprijinite să introducă standarde de raportare publică", care este mai mult decât dublu față de țintă; și indicatorul privind "Personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice care participă la cursuri de formare în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității", care a depășit ținta cu aproximativ 10%, dar care va înregistra o nouă creștere pe măsură ce proiectele finanțate se vor finaliza. Valorile celorlalți doi indicatori de realizare (5S64 și 5S65) se situează între 40% și 50% din țintă. Valorile vor crește pe măsură ce proiectele, care sunt încă în curs de implementare, vor fi finalizate.

Indicatorii de rezultat arată o situație similară. Indicatorul 5S26 privind "Personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice a fost certificat în urma absolvirii unor cursuri de prevenire a corupției, transparență,



UNIUNEA EUROPEANĂ



etică și integritate" a depășit semnificativ ținta preconizată, la fel ca și indicatorul 5S24 privind "Autoritățile și instituțiile publice au transmis date și informații publice în formate standardizate".

Indicatorul de rezultat 5S25, care se referă la adoptarea de către autoritățile publice a unor proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție, se situează la 35% din țintă, dar ar putea atinge ținta după finalizarea proiectelor finanțate.

Proiectele finanțate sunt extrem de **relevante** pentru obiectivul specific 2.2; opiniile beneficiarilor arată că relevanța este apreciată în special în ceea ce privește îmbunătățirea competențelor individuale și organizaționale; implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică; implementarea certificărilor, cum ar fi sistemul de management anti-corupție, certificarea ISO 37001. Formarea profesională este al doilea cel mai important rezultat, urmat de creșterea gradului de conștientizare a problematicii transparenței atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice.

Printre elementele care au afectat **eficacitatea** și, în consecință, au influențat atingerea obiectivelor proiectului, se pot identifica trei grupuri de mecanisme:

- Primul grup se referă la factorii interni organizațiilor și la capacitatea de gestionare a acestora; aici apar unele dintre dificultățile majore întâmpinate în implementarea proiectelor, cum ar fi, de exemplu, dificultatea de a respecta calendarul activităților și, în consecință, introducerea unor prelungiri ale termenelor stabilite. O altă problemă similară este reprezentată de întârzierea lansării achizițiilor publice.
- Al doilea grup de factori care au împiedicat implementarea proiectelor se referă la lipsa de resurse umane specializate, atât pe plan intern (în administrația publică), cât și extern (pe piață), ceea ce privește în special competențele de management de proiect, în special în gestionarea aspectelor financiare, dar și dificultatea de a găsi specialiști capabili să realizeze documente strategice, care au dus la întârzierea implementării proiectelor. Un alt element care a apărut în acest context se referă la rezistența la schimbarea practicilor de lucru, care trebuie văzută, de asemenea, în special în administrațiile locale, ca o reală dificultate în adăugarea de noi sarcini într-un cadru general de subdimensionare a administrațiilor publice.
- Cel de-al treilea grup de obstacole se referă direct la dificultățile externe, cum ar fi lipsa de participare a părților interesate, prețurile mai mari pentru materialele, serviciile și echipamentele necesare pentru proiecte și, mai ales, consecințele pandemiei Covid-19.

În ceea ce privește criteriul **eficienței**, datele colectate arată că costurile proiectelor sunt justificate și că aceleași rezultate ca cele obținute în urma implementării proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute în absența sprijinului financiar POCA. În plus, beneficiarii au apreciat sprijinul primit din partea Autorității de Management a Programului în pregătirea proiectelor și apoi în timpul implementării.

Indicele de percepție a corupției (IPC), unul dintre cei mai cunoscuți și mai relevanți indicatori ai tendințelor de corupție, clasifică 180 de țări pe o scară de la 100 (foarte integru) la 0 (foarte corupt). IPC arată că România se situează pe locul 63 din 180 de țări în 2022 (în 2021, România era pe locul 66), cu un scor de





UNIUNEA EUROPEANĂ



46/100 (față de 45, în 2021). Comparativ cu alte state membre ale UE, România s-a clasat pe locul 25 din cele 27 de state membre. Ultima clasare și ultimul scor sunt ușor mai mari decât în 2019 și 2020, când scorul a fost de 44. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, între 2013 și 2017, scorul general s-a îmbunătățit de la 43/100 la 48/100, iar apoi a scăzut din nou de-a lungul anilor. Prin urmare, tendința este **ușor pozitivă**, dar trebuie subliniat faptul că indicele reprezintă percepțiile privind corupția, iar acestea se pot schimba în moduri care nu sunt întotdeauna aliniate cu schimbările legate de reformele specifice din administrația publică.

Activitățile promovate în cadrul OS 2.2 **au consolidat** procesul de integrare a unui număr de reforme și inovații în contextul administrativ național, atât la nivel central, cât și la nivel local. Aceste îmbunătățiri au avut un impact asupra formulării de orientări pentru implementarea strategiilor de reformă, a implementării sistemelor de calitate, a digitalizării procedurilor administrative și a participării cetățenilor la procesele de reformă.

În ceea ce privește **impactul** preliminar al programului, datele și opiniile colectate cu privire la proiectele implementate prin intermediul POCA arată că principalul rezultat al proiectului se referă la implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică, inclusiv datorită îmbunătățirii competențelor personalului autorității publice în domeniul prevenirii corupției. În unele cazuri, se face referire directă la implementarea unor certificări, cum ar fi sistemul de management anticorupție, certificarea ISO 37001. Formarea personalului în domeniul anticorupție este al doilea cel mai important rezultat. Acesta este urmat de o mai mare conștientizare a importanței corupției în ceea ce privește împiedicarea atât a concurenței pe piețe, cât și a aplicării corecte a normelor de stat.

Printre **punctele forte** care au reieșit în urma implementării proiectului, beneficiarii evidențiază digitalizarea unor procese. În timpul mai multor interviuri cu liderii de proiect, acest subiect a fost abordat și în legătură cu criza pandemică, care, deși a creat destul de multe dificultăți în implementarea proiectului, a accelerat, de asemenea, digitalizarea unui număr de servicii și activități, inclusiv a sesiunilor de formare care se desfășurau încă la distanță.



Obiectivul specific 2.2

- În total, au fost finanțate 87 de proiecte în cadrul OS 2.2; dintre acestea, 10, adică 11% din total, sunt gestionate de autorități publice centrale (APC) și 77 de autorități publice locale (APL), reprezentând 89% din total;
- Progresele înregistrate în ceea ce privește indicatorii de realizare și de rezultat sunt satisfăcătoare. Doi indicatori de realizare depășesc cu mult ținta;
- Proiectele finanțate sunt extrem de **relevante** pentru obiectivul specific 2.2; opiniile beneficiarilor arată că relevanța este apreciată în special în ceea ce privește îmbunătățirea competențelor individuale și organizaționale; implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică;
- Printre elementele care au afectat **eficacitatea** și, în consecință, au influențat atingerea obiectivelor proiectului, se pot identifica trei grupuri de mecanisme (1. factori interni ai organizațiilor și capacitatea de gestionare a acestora; 2. lipsa de resurse umane specializate, atât pe plan intern (în administrația publică), cât și extern (pe piață); 3. dificultățile externe (ex. lipsa de participare a părților interesate).
- În ceea ce privește criteriul **eficienței**, datele colectate arată că costurile proiectelor sunt justificate și că aceleași rezultate ca cele obținute în urma implementării proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute în absența sprijinului financiar POCA
- În ceea ce privește **impactul** preliminar al programului, datele și opiniile colectate cu privire la proiectele implementate prin intermediul POCA arată că principalul rezultat al proiectului se referă la implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică, inclusiv datorită îmbunătățirii competențelor personalului autorității publice în domeniul prevenirii corupției

Recomandări

Recomandarea nr. 1: Urmărirea, în continuare, a dezvoltării relațiilor interinstituționale între diferitele niveluri ale administrației centrale și locale.

Această practică, avută în vedere de strategia programului - atât de mult încât au fost promovate apeluri de proiecte atât pentru administrațiile centrale, cât și pentru cele locale - nu numai că s-a dovedit a fi în concordanță cu inovarea practicilor administrative, dar a permis și consolidarea capitalului relațional al administrațiilor publice, și în special al celor locale.

Această modalitate de implementare a activităților prevăzute în cadrul OS 2.2 a permis crearea unui cadru organizat pentru consolidarea relațiilor cu administrațiile centrale care promovează reformele, dar și pentru cunoașterea și valorificarea și/sau transferul de bune practici din contextele locale.