

Raport de Evaluare Final

Lot 2 – Asistență financiară
acordată în cadrul OS 1.4, OS 2.1 și
OS 2.2

*Implementarea Planului de Evaluare a
Programului Operațional Capacitate
Administrativă 2019-2020*

CUPRINS

| | |
|--|------------|
| REZUMAT EXECUTIV | 3 |
| EXECUTIVE SUMMARY | 10 |
| I. ANALIZA EFECTUATĂ PENTRU FIECARE TEMĂ DE EVALUARE | 16 |
| II. RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE PENTRU FIECARE TEMĂ DE EVALUARE | 102 |
| III. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI | 144 |
| IV. PROPUNERE PLAN DE ACȚIUNE PENTRU IMPLEMENTAREA RECOMANDĂRILOR | 154 |
| V.1. Tabel de corelare între constatări, concluzii și recomandări | 159 |
| V.2. Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare | 170 |
| V.3. Referințe bibliografice | 173 |
| V.4. Lista persoanelor intervievate | 176 |
| V.5. Modelul de chestionar | 179 |
| Chestionar general pentru beneficiari | 179 |
| Grilă de interviu cu reprezentanții AM | 194 |
| Grilă de interviu cu reprezentanții MLPDA | 197 |
| Grilă de interviu cu reprezentanții SGG | 199 |
| Grilă de interviu cu beneficiarii temei de evaluare 7 | 201 |
| Grilă de interviu cu beneficiarii temei de evaluare 8 | 205 |
| Grilă de interviu cu beneficiarii temei de evaluare 9 | 207 |
| V.6. Analiza datelor provenite din aplicarea customer satisfaction (tema de evaluare 7) | 210 |

Acronime

| | |
|----------|---|
| AM | Autoritatea de Management |
| ANAP | Agencia Națională pentru Achiziții Publice |
| ANI | Agencia Națională de Integritate |
| BEI | Banca Europeană de Investiții |
| BM | Banca Mondială |
| CE | Comisia Europeană |
| CM | Comitetul de Monitorizare |
| CNCISCAP | Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 |
| DGPECA | Direcția Generală Programe Europene Capacitate Administrativă |
| DUAE | Documentul Unic de Achiziție European |
| FESI | Fonduri Europene Structurale și de Investiții |
| FSE | Fondul Social European |
| HG | Hotărârea Guvernului |
| IPC | Indicele de Percepție a Corupției |
| ITI | Investiții Teritoriale Integrate |
| MCV | Mecanismul de Cooperare și Verificare |
| MLPDA | Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației |
| OS | Obiectiv Specific |
| OUG | Ordonanța de Urgență a Guvernului |
| ONAC | Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate |
| POCA | Programul Operațional Capacitate Administrativă |
| PODCA | Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative |
| PNR | Programul Național de Reformă |
| RAI | Raport Anual de Implementare |
| SAPPC | Serviciul de autorizare proiecte, plăți și contabilitate |
| SMBR | Strategia privind mai buna reglementare 2014 2020 |
| SCAP | Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 |
| SGG | Secretariatul General al Guvernului |
| SIDU | Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană |
| SNA | Strategia Națională Anticorupție |
| SNADR | Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 |
| SNAP | Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice |
| UE | Uniunea Europeană |

Rezumat Executiv

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

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

Principalele constatări referitoare la OS 1.4, 2.1 și 2.2

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

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

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

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

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

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

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

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

Principalele constatări pentru fiecare temă de evaluare

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

Tema de evaluare 7:

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

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

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

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

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

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

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

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

Tema de evaluare 8:

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



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

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

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

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

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

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



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

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

Tema de evaluare 9:

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

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

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

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



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

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

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

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

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



Executive Summary

This report captures the evaluation of the effectiveness, efficiency, impact and sustainability of the use of ESF resources through the Operational Program Administrative Capacity (POCA) 2014-2020 under OS 1.4, 2.1 and 2.2. The evaluation also aims to highlight the endogenous and exogenous factors that contribute to the success or failure of the implementation, as well as to the sustainability of the funded actions.

In order to evaluate the physical and financial performance and progress registered in the program implementation, the evaluation team used the following set of methodological tools: desk research (literature review, documentary analysis, analysis of result/achievement indicators), interviews with strategic actors and program beneficiaries, a questionnaire-based survey among POCA beneficiaries, focus groups, an expert panel organized for each evaluation topic, and a customer satisfaction survey (only for topics related to S.O. 1.4).

Main findings for S.O. 1.4, 2.1 and 2.2

The main findings from the evaluation of the Programme are summarized below.

In terms of **effectiveness**, POCA interventions funded by OS 1.4, 2.1 and 2.2 are consistent with national strategies adopted in several sectors, and in particular with SNAP (for OS 1.4), SCAP (OS 2.1) and SNA (OS 2.2). Compared to the previous programming period, POCA benefits from the existence of this strategic and comprehensive framework, providing a high degree of correlation of interventions with existing national strategies.

POCA interventions also respond to the stakeholders' needs and are still fully relevant when considering the evolving context.

The level of progress of the three OS is different: in the case of OS 1.4 the progress is low because the three contracted projects are still in the implementation phase (two of them started in 2019); OS 2.1 (253 projects, of which 69 are under implementation) has a relatively good performance, taking into account the fact that some indicators are expected to reach values set for the year 2023; SO 2.2 (48 contracted projects, of which 6 are in the implementation phase) presents a very high degree of attainment, with a high probability to reach the targets set for 2023.

Regarding **efficiency**, almost all beneficiaries considered that the same results of POCA projects could not have been achieved at lower costs. Some factors influenced the activities under the perspective of their cost-effectiveness, either positively or negatively, depending on specific theme-related factors. In terms of implementation efficiency, the comparison with similar parts of other Operational Programs of EU



member States shows that POCA level of progress at the end of 2019 was higher than comparable sections included in O.P. of Slovakia and Italia, and lower than the comparable sections of the Bulgarian O.P.

As for the **impact** of the funded interventions, almost all beneficiaries agreed with the assertion that without the support of POCA the activities included in the projects could not have been carried out at all or - if realised through other means - would have reached a lower level of quality. However, it has to be taken into consideration that the three S.O. have different scopes: S.O. 1.4 envisaged a wide reform process that is still ongoing and whose impact will continue and will extend also well beyond this programming period; S.O. 2.1 and S.O. 2.2 have a higher level of progress, but the impact of the current interventions puts in place the issue of the continuity of these interventions.

The ways to ensure **sustainability** are intrinsically connected to the implemented activities. However, several risks in the long-term may be highlighted, as indicated here under in the short description of the evaluation results provided for each evaluation theme.

Main findings for each S.O.

For each theme, the main findings from the evaluation of the programme are presented as follows.

Evaluation theme 7:

The actions so far carried out are all consistent in achieving the objectives of the national strategies. The connection with SCAP is very high and the three projects financed under S.O. 1.4 show also a very high complementarity with SNAP. The use of non-competitive mechanisms is finalised to address the fundamental issues related to administrative capacity in the field of public procurement.

The three projects are all under implementation. Only the first project with ANAP as beneficiary is approximating the final stage. The level of progress of the indicators is still low, since only one indicator has so far reached the level of 50% (number of public authorities and institutions supported for the development and simplification of public procurement rules and procedures) and the estimation about the degree of achievement for 2023 is far from the targets (68%). However, since the projects are only three, and two of them have deadlines set in 2022, it is possible that there is still time to generate the expected results.

The support provided in the development of project ideas and the assistance provided by the MA in the implementation of projects was the most important internal factor that influenced the recorded achievements. Some critical external factors influencing the implementation process also emerged: late fulfilment of ex ante conditionalities, excessive amount of tertiary legislation, frequent modifications regarding ex ante controls, asymmetry between ex ante and ex-post controls. The state of emergency caused by the SARS-Covid 19 pandemic had effects in terms of postponement of the training activities and of the awareness events. ONAC was also pushed to run centralized public procurements for different entities and for different products (ventilators, medical equipment).



Regarding impact, the interventions are redesigning the public procurement system according to the initial objectives. Since the whole system still requires an improvement in skills and professionalisation of procurement operators, new competence frameworks and training curricula of the public procurement professional profiles were issued in 2020. ANAP public procurement Guide is online but requires further simplification and more knowledge among the contracting authorities.

The customer satisfaction carried out with 39 contracting authorities indicated that the general aspects of reform process are appreciated. However, on the degree of satisfaction for the functioning of the public procurement system in Romania opinions were divided, while the lowest scores were registered with respect to the evaluation of the legislative framework.

The balance between procurement performance and legal compliance is the most relevant issue arising from the reform process. Public procurement process needs to be further streamlined, simplified and de-bureaucratized in line with the initial needs and objectives set out in the POCA and SNA. Legislation still needs to be made more flexible. The need of a more pronounced attention to the qualitative aspects of procurement also emerged. POCA may contribute to this process by creating the conditions, based on the results of the current interventions, of a continuous, organised and structured dialogue between contracting authorities and ANAP.

The long-term sustainability of the projects interventions may be enhanced by the awareness of the hierarchies of the main organisations involved about the pillaring and transversal role played by public procurement in view of the overall improvement of the country's administrative capacity. Some risks are also to be highlighted: the lack of stability of the legislative framework and the need to better balance control/sanctions approaches aiming mainly to legal compliance and proactive/collaborative approaches aiming to improve public procurement economic performances.

Evaluation theme 8:

POCA interventions under S.O. 2.1 are highly consistent with numerous national strategies, and especially with SCAP. The calls issued were all relevant with respect to the needs of potential beneficiaries and stakeholders.

The changes occurring in the period since the approval of POCA strengthen the connection between the needs initially identified and the interventions enacted by the programme: the objectives aiming to modernising local public administration through the implementation of multiple line of actions are at the current stage as necessary and essential as they were at the moment of the launch of the programme.

253 projects have been contracted, and 69 of them have been completed. The level of progress is relatively good, with an average reach of 38%; not considering the four indicators newly that are still at zero (since the related interventions have not yet been put in place), the level of progress of the initially planned indicators amounts to 56%. For this last set of indicators the possibility to reach the estimated final targets is high. Compared to the end of 2019, the projects under this S.O. registered a significant progress.

Several factors determined delays in the implementation: late fulfilment of the ex-ante conditionality on quality management systems; late implementation of measures promoted by central public administration to ensure a unitary framework for substantiating the decision-making process at local level; postponement or slowing down of public procurement procedures; changes at institutional and legislative level. A differentiated degree of reception of the calls at local level was also observed: some calls were re-launched for the lack of interest shown by the local public authorities. Coronavirus pandemic made difficult or even stopped the implementation of some activities, but at the same time it 'forcibly' accelerated the adoption of ICT tools by local public administrations.

The communication activities were adequate and adapted to the needs of the local authorities. Beneficiaries were very satisfied regarding the communication activities and the support received from the MA, though training by MA POCA on MySMIS and a shared knowledge of the results and the good practices of the projects are needed.

Regarding efficiency, beneficiaries did not consider less expensive ongoing or recently implemented projects providing similar activities to the ones included in the POCA; most of them also asserted that the results of POCA projects could not have been achieved at lower costs. In terms of comparison with other Operational Programs aiming to optimise management systems at local level, at the end of 2019 the Bulgarian O.P. had a higher level of progress than POCA interventions under this S.O., while the Slovak O.P. a lower one.

As for impact, POCA may be considered as a "strong catalyst", without which the same results would not be reached. Most of the contracted projects include multiple and integrated objectives, but the reception of the related changes at the level of staff and employees represents an open issue. With specific regard to standard systems not well understood by the personnel, the need of coordination on the projects results emerged.

Regarding the long-term sustainability of the interventions, it is highly recommendable to promote the conditions for publishing and sharing the results of the activities. Risks in the long-term are mainly related to the lack of future funding, to possible legislative changes and to the fact that the general population is still considered largely unaware/unprepared with regard to many of the new digitised procedures/services introduced thanks to this line of interventions. Moreover, a clear picture of what will follow POCA interventions is still missing: in light of future interventions to be included in the programming period 2021-27, a more locally-focused, bottom-up, approach is needed. As for the digitisation needs of local administrations, a focus on the possibility to consider as eligible applicant also the smaller administrative units (communes and villages) is also to be taken into consideration.

Evaluation theme 9:

POCA interventions under OS 2.2 are consistent with SNA and have also strong connections with other national strategies (SCAP, SNAP and SNADR). The calls issued were fully relevant with regard to the needs of the target groups and of the stakeholders. Moreover, the objectives set by the programme continue to



be relevant with respect to the ongoing evolution of needs and problems.

48 projects were contracted under OS 2.2, and only 6 are still under implementation: the completion rate of contracted projects is 87.5%, and all projects will be completed by January 2021 (except for one project with a completion deadline of March 2022). Four of the indicators show a very high degree of attainment and targets proposed for 2023 have been achieved so far in proportion of 69%. It is however expected that the number of authorities and institutions supported in developing and adopting operational procedures on anti-corruption prevention measures cannot be fully achieved by the end of 2023.

The majority of the surveyed beneficiaries declared not to have faced any particular challenge during the project implementation: compared to the results of the survey with beneficiaries of interventions under S.O. 1.4 and 2.1, this is a much better result. Most of the beneficiaries highly appreciated level of detail and accessibility of the information provided by POCA structures. However, many of them continued to request training sessions for better managing transversal issues arising from the implementation process. Moreover, a stronger orientation to developing an interinstitutional dialogue on the results achieved is needed.

External actors/factors influencing the implementation process were also identified, as delays due to the complexity of the public procurement procedures. The state of emergency also determined delays, but to a lesser extent than in other S.O., due mainly to the high level of progress reached by the activities at the moment of the diffusion of the pandemic. Compared to other S.O., interventions in this field were less influenced by institutional/legislative changes.

Regarding efficiency, almost all the respondents to the survey mentioned that the same results as those achieved through the POCA projects could not have been obtained at lower costs. In terms of comparison with similar interventions included in other Operational Programs of EU Member States, POCA indicators related to S.O. 2.2 at the end of 2019 were at higher levels than comparable indicators of Italian O.P. on transparency and ethics.

As for impact, according to beneficiaries the results obtained through the funded interventions would not have been possible without POCA support. Under this regard, the most important aspect to be taken into consideration is that institutions (both central and local) are in the phase of formally developing procedures to prevent corruption and promote ethics and therefore there is still a serious problem with the formalist approach to measures to promote integrity. However, in some cases the diffusion of new procedures and new skills among not only the personnel directly involved in these activities but at a more general level within their respective institutions was observed.

With regard to long-term sustainability the main long-term results are the implementation of internal procedures and the improvement of individual skills and competences. However, the consolidation of the results is strictly related to the support provided by all the institutional levels involved in the implementation of these measures. The major challenge is therefore related to the necessity to constantly maintain the full involvement of the higher institutional layers of the authorities in charge with the





implementation of the anti-corruption interventions; lack of funds, unpredictable evolution of the pandemic and differentiated administrative capacities at local level may also have an influence on long-term sustainability of the funded interventions. Finally, a debate on the future of the interventions in this field is needed.



I. Analiza efectuată pentru fiecare temă de evaluare

Introducere

Prezentul raport sintetizează rezultatele activităților de evaluare desfășurate pentru cele trei teme de evaluare care reprezintă subiectul evaluării intervențiilor POCA pentru lotul 2:

- 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.

Raportul final de evaluare a intervențiilor POCA aferent anului 2020 este structurat după cum urmează:

- capitolul 1 prezintă pentru fiecare temă de evaluare analiza efectuată pentru a răspunde la întrebările de evaluare, cu accent pe dimensiunile specifice criteriilor de evaluare;
- capitolul 2 prezintă pentru fiecare temă de evaluare răspunsurile la întrebările de evaluare;
- capitolul 3 prezintă pentru fiecare temă de evaluare concluzii și recomandări;
- capitolul 4 prezintă planurile de acțiune propuse pentru implementarea recomandărilor;
- capitolul 5 conține anexele care fundamentează analiza realizată în cadrul raportului de față.

Pentru fiecare temă de evaluare, a fost urmărit setul de întrebări de evaluare menționat la nivelul caietului de sarcini aferent acestui contract, care vizează următoarele criterii definite la nivelul regulamentelor Comisiei Europene: eficacitatea, eficiența, impactul și sustenabilitatea obiectivelor specifice.

Evaluarea *eficacității* intervențiilor POCA a avut rolul de a determina progresul înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă, de a identifica mecanismele care au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții, precum și de a determina măsura în care acțiunile întreprinse la nivelul Programului ar fi putut fi realizate mai bine.

Eficiența intervențiilor POCA a urmărit identificarea măsurii în care costurile implicate sunt justificate, precum și identificarea acelor factori care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele.

Evaluarea *impactului* a vizat, pe de o parte, înțelegerea modului în care progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate, iar pe de altă parte, identificarea unor efecte neintenționate, pozitive sau negative, obținute din implementarea proiectelor finanțate prin POCA OS 1.4, 2.1 și 2.2.

Evaluarea criteriului referitor la *sustenabilitatea* intervențiilor POCA și-a propus determinarea măsurii în care efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp.

Suplimentar față de aceste criterii, echipa de evaluare a analizat *relevanța* intervențiilor (măsura în care obiectivele programate sunt în conformitate cu nevoile, problemele și diverse alte aspecte întâlnite în implementarea Programului), prin includerea unei întrebări suplimentare de evaluare comparativ cu cele specificate la nivelul Caietului de Sarcini.

Analiza prezentată în acest capitol se bazează pe informații cantitative și calitative colectate pentru a sprijini evaluarea temelor de evaluare 7, 8 și 9. Pentru a putea obține rezultate solide legate de criteriile de evaluare, dar și pentru a furniza răspunsuri fundamentate la întrebările de evaluare stabilite în Caietul de sarcini, a fost implementat un set de metode de evaluare robuste (o combinație de analize cantitative și calitative), care au fost triangulate de către echipa de experți în vederea verificării și validării constatrilor obținute. Abordarea metodologică utilizată pentru elaborarea Raportului de evaluare (aplicată la nivelul fiecărei teme de evaluare) a cuprins un mix de tehnici și instrumente ce combină recenzia literaturii de specialitate, colectarea și analiza datelor administrative, sondajul pe bază de chestionar, sondajul de opinie privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali (customer satisfaction), interviuri, panelul de experți și focus grupuri.

Rezultatele analizei efectuată pentru fiecare temă de evaluare sunt formulate în urma implementării următoarelor activități de evaluare:

- **Recenzia literaturii de specialitate** efectuată pentru fiecare temă de evaluare: pentru recenzia literaturii de specialitate au fost utilizate atât resurse interne ale Programului (ex. documentul de program, ghiduri, rapoarte anuale de implementare), cât și resurse externe (ex. strategii naționale și alte documente existente la nivel european).
- **Analiza documentară și analiza indicatorilor de rezultat/realizare:** Analiza datelor administrative a avut rolul de a verifica stadiul de implementare a fiecăruia dintre cele trei obiective specifice vizate de prezentul raport (OS 1.4, OS 2.1 și OS 2.2) și de a identifica progresul acestor intervenții din perspectiva financiară (nivelul de absorbție financiară pentru fiecare temă de evaluare) și fizică (situația proiectelor contractate, gradul de atingere al indicatorilor de rezultat și de realizare pentru fiecare OS, etc.). Astfel, această metodă de evaluare a avut o contribuție semnificativă la formularea constatrilor referitoare la eficacitatea și eficiența fiecărei teme de evaluare.
- **Interviurile semi-structurate** realizate cu reprezentanți au Autorității de Management a POCA, cu actori strategici implicați în cadrul programului și cu un eșantion de beneficiari selectați pentru fiecare temă de evaluare. Rolul acestor interviuri a fost de a colecta informații calitative referitoare la stadiul implementării Programului și a proiectelor, la aspectele specifice legate de fiecare intervenție, obstacole și blocaje întâmpinate, precum și sugestii de îmbunătățire a programului.
- **Sondajul de opinie pe bază de chestionar** a permis colectarea datelor calitative și cantitative necesare în vederea fundamentării răspunsurilor la întrebările de evaluare. Instrumentul utilizat,

chestionarul (cuprinzând atât întrebări închise cât și deschise, întrebări dihotomice, dar și întrebări cu răspunsuri precodificate multiplu), a fost aplicat în rândul beneficiarilor POCA pe fiecare temă de evaluare. Pentru tema de evaluare 7, chestionarul a fost completat de un singur beneficiar POCA, pentru tema de evaluare 8, chestionarul a fost completat de 63 beneficiari unici, iar pentru tema de evaluare 9 au fost înregistrate 14 răspunsuri din partea beneficiarilor unici care au primit finanțare în cadrul OS 2.2.

- **Customer satisfaction:** în cadrul temei de evaluare 7 (OS 1.4 din cadrul POCA) a fost aplicată o metodă suplimentară de evaluare, respectiv sondajul de opinie privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali. Rolul acesteia a fost de a măsura gradul de satisfacție al autorităților contractante din România cu privire la măsurile realizate prin POCA 2014-2020 pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România. În acest sens, a fost creat un chestionar care a fost aplicat online și care a fost transmis către un eșantion reprezentativ de autorități contractante din România, pentru a colecta date legate de îmbunătățirea capacității administrative proprii, în contextul reformei sistemului de achiziții publice.
- **Panelul de experți** a avut ca scop dezvoltarea unei înțelegeri aprofundate privind rezultatele generate de intervențiile POCA, prin mobilizarea unor experți cu expertiză în fiecare domeniu acoperit de temele de evaluare.
- **Focus grupurile** reprezintă în general metode de cercetare calitativă, luând forma unor discuții organizate și structurate, cu un grup selectat de persoane, pentru a obține informații privind opiniile și experiențele acestora față de un subiect dat. Evenimentele au fost organizate online în vederea completării și validării concluziilor preliminare evidențiate la nivelul activităților de evaluare, pentru fiecare temă de evaluare în parte, dar și pentru a colecta informații calitative suplimentare necesare finalizării analizei.

Structura prezentului capitol referitor la analiza efectuată pentru fiecare temă de evaluare a urmat structura Raportului de evaluare a POCA 2019, lotul 2, care a grupat întrebările de evaluare în jurul acelor criterii de evaluare definite la nivelul regulamentelor Comisiei Europene, conform cerințelor caietului de sarcini aferent prezentului contract. Pentru a facilita parcurgerea și înțelegerea analizelor efectuate pentru fiecare temă de evaluare, tabelul de mai jos oferă indicații legate de criteriul de evaluare și de întrebările de evaluare abordate în cadrul fiecărei analize. În consecință, în acest capitol, structurarea analizei preliminare pentru fiecare temă de evaluare urmează secvențialitatea propusă la nivelul Raportului de evaluare final 2019, prezentată și în tabelul de mai jos:

| <i>Criteriul/ Întrebarea de evaluare</i> | <i>Aspecte legate de Program analizate/ Secțiunea în cadrul căreia este prezentată analiza pe fiecare întrebare de evaluare</i> |
|---|---|
| 1. EFICACITATE | |
| 1b. Cât de relevante au fost intervențiile/ acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)? | 1.1. Logica de intervenție |
| 1c. În ce măsură intervențiile/ acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale? | |
| 3a. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor? | |
| 3b. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor? | |
| 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp? | |
| 2. Care sunt actorii și factorii "interni" ce au influențat realizările înregistrate? | |
| 1e. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare? | 1.2. Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului |
| 1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii? | |
| 1g. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea programului? | |
| 1h. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate? | |
| 1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice ținând cont de indicatorii de program, comuni și specifici? | 1.3. Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului |
| 1d. Care sunt actorii și factorii "EXTERNI" care au influențat realizările înregistrate? | |
| 2. EFICIENȚĂ | |
| 4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar? | Rezultate obținute în corelare cu resursele mobilizate |
| 5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței? | |
| 3. IMPACT | |
| 6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/priorităților strategiilor naționale? | Capacitatea Programului de a atinge obiectivele |
| 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale? | |
| 4. SUSTENABILITATE | |
| 8a. Există elemente care ar putea afecta impactul și/ sau sustenabilitatea intervențiilor? | |

Criteriul/ Întrebarea de evaluare

Aspecte legate de Program analizate/ Secțiunea în cadrul căreia este prezentată analiza pe fiecare întrebare de evaluare

8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)?

Capacitatea Programului de a produce efecte de-a lungul timpului

Tema de evaluare 7: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice - OS 1.4

1. EFICACITATE

1.1. Logica de intervenție

Analiza realizată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a sprijini aprecierile referitoare la capacitatea Programului de a aborda nevoile identificate (atât pe cele reieșite în urma evaluării ex-ante, cât și pe cele care s-au configurat odată cu evoluția contextului general), de a observa consistența acestuia cu strategiile naționale și de a testa relațiile cauzale care leagă nevoile identificate cu obiectivele stabilite, cu activitățile sprijinite și cu rezultatele așteptate.

În mod specific, analiza de la nivelul acestei secțiuni este fundamentată pe obiectivul de a răspunde la următoarele întrebări de evaluare:

- 1b. Cât de relevante au fost intervențiile/ acțiunile finanțate în cadrul programului în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
- 1c. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
- 2. Care sunt actorii și factorii „INTERNI” ce au influențat realizările înregistrate?
- 3a. În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului?
- 3b. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor?
- 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp?

Logica de intervenție a OS 1.4. a fost dezvoltată pe o serie de legături cauzale ferme, care conectează nevoile identificate și detaliate la nivelul documentelor strategice relevante (Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice, Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice, Strategia Națională Anticorupție 2016-2020) cu acțiuni specifice orientate spre îndeplinirea obiectivelor asumate la nivel național. Astfel, logica de intervenție a Obiectivului Specific 1.4. este semnificativ corelată cu obiectivele Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP), ale Strategiei Naționale în domeniul

Achizițiilor Publice (SNAP) și Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2016-2020. Această corelare strânsă a fost, de asemenea, asigurată și prin colaborarea și dialogul frecvent dintre Autoritatea de Management și entitatea cu rol de reglementator în domeniul vizat de OS – Agenția Națională pentru Achiziții Publice. Dezvoltarea apelurilor de proiecte aferente obiectivului 1.4. (IP5/2016, IP 11/2018 și IP 16/2019) a fost eficientă din perspectiva stabilirii listelor de acțiuni standardizate sprijinite la nivelul intervenției. Relevanța acțiunilor sprijinite în raport cu nevoile instituționale ale celor doi beneficiari de la nivelul acestui Obiectiv Specific a fost reiterată de asemenea și la nivelul **sondajului de opinie**, proiectele fiind considerate de către respondenți drept foarte relevante pentru îmbunătățirea capacității instituționale, pentru îmbunătățirea competențelor și cunoștințelor personalului intern și, nu în ultimul rând, în raport cu responsabilitățile aferente pentru implementarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. **La nivelul interviurilor și focus grupurilor realizate**, a fost subliniat faptul că dezvoltarea proceselor de planificare și de monitorizare a procedurilor de atribuire centralizată (obiectiv asumat în baza proiectului SIPOCA 753) contribuie în mod direct la creșterea gradului de transparență, la eficacitatea și la randamentul sistemului de achiziții centralizate, obiectiv asumat prin SNAP și corelat cu SCAP și SNA 2016-2020.

Analiza documentațiilor celor trei proiecte sprijinite în cadrul OS 1.4. a reiterat corelarea sprijinului oferit cu nevoile părților interesate, precum și coerența acestora cu obiectivele prevăzute la nivelul documentelor strategice naționale. Astfel:

- Necesitatea îmbunătățirii activității de monitorizare a ANAP și ONAC în vederea îndeplinirii obiectivelor politicii de achiziții publice, precum și pentru consolidarea capacității de identificare a eventualelor practici abuzive și neconcurențiale – reprezintă nevoi reflectate în priorități strategice precum Direcția de acțiune 5 a SNAP vizând îmbunătățirea funcțiilor de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice din România;
- Nevoia sprijinirii autorităților contractante în aplicarea noii legislații în domeniul achizițiilor publice și în dezvoltarea de sisteme de control intern pentru reducerea semnificativă, din stadiu incipient, a riscului de nereguli și erori în derularea procedurilor de achiziție – reprezintă o necesitate reflectată la nivelul direcției de acțiune 4 a SNAP vizând consolidarea capacității autorităților contractante;
- Necesitatea configurării unui sistem de achiziție publică centralizat care să permită și potențeze avantajele agregării cererii și nevoia consolidării capacității administrative și instituționale pentru eficientizarea activităților de planificare, gestionare și monitorizare a achizițiilor centralizate – reprezintă o nevoie reflectată în direcția de acțiune D a SNAP vizând dezvoltarea sistemului de achiziții centralizate;
- Nevoia creării unui cadru instituțional dinamic al achizițiilor publice la nivel național, caracterizat printr-o aplicare și interpretare unitară a legislației în vigoare – reprezintă o nevoie reflectată în direcția de acțiune 2 a SNAP care vizează asigurarea unei coerențe generale și a eficienței sistemului instituțional;

- Necesitatea îmbunătățirii sistemului de achiziții publice prin evaluarea acestuia și dezvoltarea unui Plan de acțiune care să ghideze procesul de reglementare în domeniu în vederea sporirii eficienței și eficacității în condiții de integritate și responsabilitate – reprezintă o nevoie reflectată în prioritatea II.1.1. a SCAP vizând inclusiv susținerea unei reforme bine orientate în cadrul sistemului de achiziții publice;
- Necesitatea asigurării conformității legislației sectoriale cu cadrul legal și a consolidării capacității ANAP în vederea asigurării coerenței și conformității legislației, în vederea îmbunătățirii proceselor de monitorizare și analizare a datelor specifice domeniului achizițiilor publice și în vederea asigurării de sprijin autorităților contractante la nivel local – necesitate reflectată la nivelul direcției de acțiune 1 a SNAP vizând îmbunătățirea calității cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice.
- Considerând sprijinul acordat pentru asigurarea integrității în procesul de achiziții publice, OS 1.4. se corelează în mod implicit și cu Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 (SNA), cu precădere cu:
 - Obiectivul Specific 1.2. Creșterea transparenței proceselor de administrare a resurselor publice (spre exemplu publicarea în format deschis a datelor statistice privind rezultatele obținute în cadrul mecanismului de prevenire a conflictului de interese în achizițiile publice finanțate din fonduri naționale și europene reprezintă o măsură inclusă la nivelul obiectivului specific 1.2. al SNA care se corelează cu măsuri sprijinite prin POCA precum susținerea de măsuri active de prevenire și detectare a conflictului de interese, inclusiv pentru contracte cu finanțare națională);
 - Obiectivul general 3. Consolidarea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în sectoare și domenii de activitate prioritare (corelare cu rezultatele așteptate R2 și R4);
 - Obiectivul Specific 3.6. Creșterea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor (spre exemplu realizarea controlului ex-ante al documentațiilor de atribuire, prin trecerea la o verificare selectivă a autorităților contractante în funcție de o metodologie bazată pe criterii aleatorii și de risc se corelează cu acțiuni sprijinite prin POCA precum măsuri specifice privind verificarea și controlul achizițiilor publice);
 - Obiectivul Specific 5.2. Îmbunătățirea activității de identificare, sancționare și de prevenire a cazurilor de incompatibilități, conflicte de interese și averi nejustificate (spre exemplu adoptarea legislației necesare și asigurarea resurselor adecvate pentru mecanismul de control ex-ante care urmează să fie pus în aplicare de către ANI pentru procedurile de achiziții publice se corelează cu acțiuni sprijinite prin POCA precum măsuri specifice privind verificarea și controlul achizițiilor publice).

Cele trei proiecte finanțate prin intermediul cererilor de proiecte IP5/2016¹, IP 11/2018² și IP 16/2019³ demonstrează prin obiectivele asumate și rezultatele vizate a fi atinse un grad ridicat de corelare cu Strategia Națională în domeniul achizițiilor publice (SNAP), vizând creșterea capacității administrative a Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP), a Oficiului Național pentru Achiziții Publice (ONAC) și a instituțiilor publice responsabile de implementarea SNAP prin:

- Evaluarea rezultatelor obținute în urma implementării SNAP și dezvoltarea unui Plan de acțiuni în domeniul achizițiilor publice cu scopul îmbunătățirii continue a sistemului național (rezultat aferent proiectului „Sprijin în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante, SIPOCA 625”). Prin intermediul acestui rezultat preconizat se creează un mecanism de abordare a întârzierilor în implementarea măsurilor incluse în SNAP și se stabilesc premisele pentru continuarea și consolidarea reformei în domeniul achizițiilor publice. Acest rezultat contribuie deci la susținerea și actualizarea SNAP în funcție de evoluțiile în plan intern.
- Realizarea de programe de formare specializată în domeniul achizițiilor publice (rezultat aferent proiectelor SIPOCA 625 și SIPOCA 753), asigurarea de sprijin la fața locului (rezultat aferent proiectului SIPOCA 625) și dezvoltarea de modele de configurare și organizare a structurilor centralizate la nivel local (rezultat aferent proiectului SIPOCA 625). Rezultatele vizând dezvoltarea și realizarea de programe de formare, respectiv cele vizând asigurarea de sprijin pe teren sunt în acord cu obiectivul nr. 4 al SNAP – Dezvoltarea capacității autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate (în special cu direcția de acțiune privind profesionalizarea persoanelor responsabile cu achizițiile publice), iar cele vizând modelele de organizare a structurilor centralizate sunt în concordanță cu direcția de acțiune care urmărește

¹ Sprijin pentru creșterea transparenței și responsabilității sistemului de achiziții publice în vederea aplicării unitare a normelor și procedurilor de achiziții publice și reducerea neregulilor în acest domeniu. Cod MySMIS – POCA/4/1/4. Mecanism non-competitiv. În urma acestui apel a fost contractat proiectul cu codul SMIS 119622, „Creșterea capacității administrative a ANAP și a instituțiilor publice responsabile pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul achiziții publice”, SIPOCA 45. Beneficiarul finanțării este ANAP. Proiectul a fost demarat în data de 27 februarie 2017 și urmează să fie încheiat în data de 27 aprilie 2020 (însă, conform celor menționate de către reprezentantul ANAP există posibilitatea extinderii duratei proiectului până în luna octombrie 2020).

² Sprijin pentru implementarea regulilor privind achizițiile publice pentru autoritățile și instituțiilor publice. Cod MySMIS – POCA/335/1/4. Mecanism non-competitiv. În urma acestui apel a fost contractat proiectul cu codul SMIS 126949, „Sprijin în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante”, SIPOCA 625. Beneficiarul finanțării este ANAP în parteneriat cu Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației și Institutul Național de Administrație. Proiectul a fost demarat în data de 10 iulie 2019, iar data finalizării acestuia este preconizată a fi 10 iulie 2022.

³ Sprijin pentru consolidarea sistemului de achiziții publice centralizate. Cod MySMIS – POCA/611/1/4. Mecanism non-competitiv. În urma acestui apel a fost contractat proiectul cu codul SMIS 130709, „Dezvoltarea și implementarea unor mecanisme electronice integrate pentru desfășurarea și monitorizarea achizițiilor centralizate”, SIPOCA 753. Beneficiarul finanțării este ONAC în parteneriat cu Ministerul Afacerilor Interne și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Proiectul a demarat în data de 14 noiembrie 2019 și este estimat să se încheie în data de 14 noiembrie 2022.

favorizarea creării de consorții de către autoritățile contractante de la nivelul administrației locale (de asemenea aferentă obiectivului nr. 4 al SNAP).

- Dezvoltarea de instrumente pentru susținerea unei abordări unitare în domeniul achizițiilor publice (inclusiv sprijinirea cooperării intra și inter-instituționale) – rezultat aferent proiectelor SIPOCA 625, SIPOCA 45 și SIPOCA 753. Acest tip de rezultat este corelat cu obiectivele nr.1 și 2 ale SNAP care vizează îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice, respectiv asigurarea unei coerențe globale la nivelul politicii de achiziții publice și la nivel instituțional;
- Dezvoltarea de mecanisme și sisteme integrate pentru eficientizarea proceselor de verificare ex-ante, monitorizare și supervizare a achizițiilor publice – rezultat aferent proiectelor SIPOCA 45, SIPOCA 625 și SIPOCA 753. Acest tip de rezultat se corelează atât cu obiectivul nr. 3 al SNAP Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice (în special cu direcția de acțiune care vizează asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice – măsura B. Eficientizarea controlului ex-ante extern), cât și cu obiectivul nr. 5 al SNAP Eficientizarea funcțiilor de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice (cu precădere direcția de acțiune A. Reorganizarea și redimensionarea funcției de monitorizare).

Această legătură logică între nevoile părților interesate, obiectivele strategice stabilite la nivelul principalelor documente naționale de planificare, obiectivele Programului, activitățile sprijinite (intrări), realizările scontate și rezultatele așteptate (legătură subliniată și detaliată la nivelul rapoartelor de evaluare anterioare) stabilește premisele eficacității POCA, precum și rolul fundamental al acestuia în susținerea procesului de reformă al administrației publice.

În ceea ce privește adecvarea obiectivelor Programului în raport cu evoluția nevoilor identificate inițial (*întrebarea suplimentară 9*), analizele efectuate confirmă faptul că toate obiectivele stabilite în cadrul OS 1.4. sunt în continuare foarte relevante. Asigurarea unui cadru legal stabil și coerent, îmbunătățirea capacității autorităților contractante și consolidarea unei abordări instituționale unitare în domeniul achizițiilor publice continuă să reprezinte obiective fundamentale în raport cu nevoile reieșite din contextul actual. Reforma achizițiilor publice rămâne un punct esențial, urmărit îndeaproape în evaluările Comisiei Europene a reformelor realizate de România și unul dintre cele mai importante subiecte pentru urmărirea transpunerii la nivel național a recomandărilor specifice emise de către Comisia Europeană⁴. Conform Comisiei, în ciuda aprecierii introducerii noului sistem de e-achiziții, a planului ambițios de profesionalizare a personalului și a înființării ONAC, „îmbunătățirea eficienței achizițiilor publice rămâne în continuare un obiectiv de atins”⁵. În ceea ce privește scorul obținut la nivelul Tabloului de Bord al Pieței Unice în anul

⁴ Comisia Europeană (2020): Document de lucru al serviciilor Comisiei. Raportul de țară din 2020 privind România care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană și EUROGRUP. Semestrul european 2020: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, COM(2020) 150 final, 26.2.2020 SWD(2020) 522 final.

⁵ Ibid., p. 82.

2019, România se poziționa sub media europeană în cazul a 9 din 12 indicatori aferenți măsurării performanței achizițiilor publice, reiterând nevoia continuării unei reforme comprehensive în acest sector⁶. Monitorizarea realizată de către ANAP a eficienței procedurilor de achiziții publice indica faptul că în anul 2019 cel mai utilizat criteriu de atribuire a fost prețul cel mai scăzut (în proporție de 80,2% din totalul procedurilor atribuite), „ceea ce indică dificultăți în implementarea celorlalte criterii de atribuire stabilite de cadrul legislativ aferent achizițiilor publice”⁷; în același an, 42,75% din numărul contractelor de achiziții publice încheiate de autoritățile contractante au fost atribuite ca urmare a procedurilor de achiziții publice în care a fost depusă o singură ofertă, „ceea ce poate indica o lipsă de concurență reală în piața achizițiilor publice”⁸. Reducerea ratei „cazurilor de oferte unice” a fost deja indicată drept unul dintre principalele obiective stabilite în orientările în materie de investiții privind finanțarea politicii de coeziune în perioada 2021-2027 pentru România⁹ în ceea ce privește îmbunătățirea performanței achizițiilor publice.

Toate activitățile de cercetare efectuate (interviuri cu beneficiari, interviuri cu principalii actori strategici, sondaj de opinie, sondaj privind satisfacția beneficiarilor finali, focus grup) confirmă necesitatea continuării procesului de reformă. Așa cum se indică în celelalte capitole ale acestui raport de evaluare în care sunt detaliate rezultatele atinse în urma aplicării diferitelor instrumente de cercetare, procedurile de achiziții publice au în continuare un impact relevant asupra implementării proiectelor și testează capacitatea administrativă generală a instituțiilor publice.

Datele colectate în urma realizării interviului cu reprezentanții actorului cheie MLPDA au relevat faptul că inclusiv în cazul autorităților contractante cu experiență, personalul implicat în procedurile de achiziție consideră că acestea continuă să fie „greoaie” și consumatoare de timp, afirmație cu atât mai semnificativă cu cât aceasta este formulată de o instituție centrală ce dispune de personal înalt calificat pentru a gestiona aceste proceduri: în concordanță cu aspectele menționate de reprezentantul interviuat, problema este

⁶ Single Market Scoreboard, Public Procurement Performance 2019, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.

⁷ Însă, în comparație cu anul 2018, s-a observat o creștere a utilizării criteriului de atribuire raportul calitate-preț, de la 2.691 proceduri în anul 2018 la 3.492 proceduri în anul 2019 - ANAP (2020). Indicatorii de monitorizare a procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract în anul 2019, disponibil la adresa <http://anap.gov.ro/web/raport-indicatorii-de-monitorizare-a-eficientei-procedurilor-de-achizitie-publica-finalizate-prin-contract-in-anul-2019/>, p.12. Raportul este bazat pe analiza a 25.751 contracte de atribuire pentru care autoritățile și entitățile contractante române au publicat anunțuri de atribuire pe adresa <https://www.e-licitatie.ro/pub> până la data de 8 ianuarie 2020.

⁸ Ibid., p. 51.

⁹ Comisia Europeană (2020): Document de lucru al serviciilor Comisiei. Raportul de țară din 2019 privind România, inclusiv un bilanț aprofundat referitor la prevenirea și corectarea dezechilibrelor economice, care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Banca Centrală Europeană și EUROGRUP. Semestrul European 2019: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, 27.2.2019 SWD(2019) 1022 final, Anexa D.



evident accentuată la nivel local, unde „nivelul de formare a resurselor umane este mai scăzut”. Ca răspuns la evaluarea Comisiei Europene, Guvernul României a confirmat în luna aprilie a anului 2020 intenția de a continua reforma achizițiilor publice prin implementarea proiectelor POCA finanțate în cadrul OS 1.4.

Relevanța continuă a intervențiilor din cadrul acestui OS este susținută și de natura și sfera de aplicare a celor trei proiecte finanțate. Proiecte sunt strict legate de implementarea SNAP și de obiectivul general al strategiei de a îmbunătăți sistemul de achiziții publice în ansamblu său: în ciuda faptului că în cazul unora dintre proiecte realizarea deplină a tuturor obiectivelor trebuie în continuare urmărită, este esențial să reamintim aici de natura în sine a proiectelor – acestea atrag resurse financiare substanțiale și vizează elemente de reformă sistemică – fapt ce asigură că strategia este urmărită în mod activ și că la nivel central se consideră și evoluția nevoilor în acest domeniu. Utilizarea apelurilor non-competitive a asigurat dezvoltarea și finanțarea proiectelor strategice de importanță națională, elaborate în baza unei colaborări permanente între AM POCA și ANAP, aspect care facilitează conexiunea adecvată între nevoi, obiective și evoluția contextului vizat în cadrul celor două apeluri de proiecte lansate s-au adresat ANAP ca instituție beneficiară.

Cel mai relevant exemplu al capacității intervențiilor Programului, precum și a beneficiarilor săi de a se adapta la contextul în evoluție este evidențiat de rolul jucat de ONAC în perioada stării de urgență decretată ca urmare a efectelor răspândirii virusului Covid-19. ONAC este un pilon important al procesului de reformă în domeniul achizițiilor publice, iar consolidarea achizițiilor centralizate reprezintă unul dintre obiectivele principale ale acestui OS, iar pandemia de Covid a afectat implementarea intervențiilor POCA și implicit, a activităților care urmau a fi implementate în cadrul proiectului implementat de ONAC. În ciuda faptului că ONAC nu și-a finalizat procesul de atragere a personalului prevăzut în organigramă, acest organism nou instituit a lansat licitații pentru achiziții centralizate de echipamente medicale și produse necesare în perioada stării de urgență decretată în luna martie 2020. Acest eveniment important are loc în contextul implementării de către ONAC a proiectului SIPOCA 753 („Dezvoltarea și implementarea unor mecanisme electronice integrate pentru desfășurarea și monitorizarea achizițiilor centralizate”), demarat la mijlocul lunii noiembrie anul 2019 și cu un termen de finalizare programat pentru luna noiembrie anul 2022. Disponibilitatea ONAC de a prelua sarcini și activități noi în contextul pandemiei de Covid, care în mod clar au fost imposibil de prevăzut în avans, demonstrează adaptabilitatea acestei instituții la un context în schimbare și provocator.

Considerând aspectele prezentate anterior, activitățile de evaluare evidențiază faptul că, la nivelul OS 1.4, intervențiile sprijinite au fost corelate în mod semnificativ cu liniile de reformă asumate de către autoritățile din România, rezultatele așteptate venind în sprijinul procesului de adresare a nevoilor identificate inițial precum și a necesităților dezvoltate în timp.

1.2. Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului

Întrucât implementarea Programului presupune adoptarea unei serii de măsuri organizatorice, această secțiune cuprinde analiza aferentă adresării întrebărilor de evaluare referitoare atât la proces, cât și la



modurile de intervenție selectate pentru a gestiona Programul, plasându-se accent pe factorii interni care influențează realizările înregistrate, pe criteriile de eligibilitate, pe comparația cu perioada de programare anterioară în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii și pe activitățile de comunicare. Astfel, scopul analizei aferente acestei secțiuni este acela de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

- 2. Care sunt actorii și factorii „INTERNI” ce au influențat realizările înregistrate?
- 1e. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare?
- 1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat Programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?
- 1g. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea Programului?
- 1h. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Mecanismele de guvernare ale unui program, instrumentele utilizate și structurile de management reprezintă în general cei mai importanți factori care influențează modalitatea de implementare, precum și rezultatele atinse. Mecanismul utilizat la nivelul OS 1.4. în procesul de depunere, evaluare și selecție a proiectelor a fost exclusiv cel non-competitiv. Similar observațiilor de la nivelul Raportului evaluare aferent anului 2019, acest mecanism a fost considerat de către beneficiari și actori cheie – la nivelul interviurilor realizate – drept un instrument care facilitează dezvoltarea și finanțarea de proiecte strategice, de importanță națională. Cu toate acestea, actorii cheie consultați au menționat și riscul sprijinirii unor beneficiari care, în lipsa experienței anterioare în managementul de proiecte mari și în contextul unei capacități administrative reduse, pot întâmpina dificultăți în etapa de implementare – în special în atingerea rezultatelor, în depășirea unor probleme intervenite sau în atingerea tuturor indicatorilor asumați. Însă, chiar și în acest context, utilitatea mecanismului non-competitiv și necesitatea utilizării acestuia pentru susținerea proiectelor strategice au fost confirmate și reiterate.

Interacțiunea cu și sprijinul acordat de către reprezentanții Autorității de Management beneficiarilor au fost de asemenea identificate în activitățile de evaluare ca reprezentând factori interni care au influențat buna derulare a proiectelor sprijinite în baza OS 1.4. și realizările înregistrate. Dialogul frecvent cu ofițerii de proiect a permis identificarea de soluții, în special în contextul pandemiei de SARS-CoV-2, când o serie de activități (precum realizarea de întâlniri de consultare, evenimente de conștientizare, cursuri de pregătire) a trebuit amânată ori reconfigurată pentru a preveni riscul de răspândire a virusului Covid-19. Cu toate acestea, schimbarea frecventă a ofițerilor de proiect (în cazul unuia din cele 3 proiecte finanțate de la finalul anului 2019 fiind modificați 3 ofițeri) este percepută de către beneficiari ca afectând acest sistem eficient de comunicare – cunoașterea și înțelegerea în timp de către ofițeri a proiectelor strategice fiind esențială pentru identificarea de soluții aplicabile contextelor instituționale.

În ceea ce privește platforma MySMIS, datele colectate prin intermediul interviurilor semi-structurate au relevat, similar observațiilor din cadrul raportului anterior, anumite dificultăți în utilizare acesteia – beneficiarii subliniind volumul ridicat de muncă implicat în modificarea secțiunii de buget ca urmare a operării unor schimbări în alocarea resurselor între activități. Cu toate acestea, la nivelul actorilor cheie intervievați, a fost observată îmbunătățirea în timp a platformei, utilitatea acesteia, în special pentru facilitarea raportării, și aportul adus la diminuarea volumului de muncă în implementarea proiectelor – considerente dependente însă de experiența în derularea de proiecte a echipelor de implementare.

În ceea ce privește actorii și factorii interni cu impact asupra realizărilor proiectelor sprijinite în cadrul OS 1.4., cel mai important factor menționat a fost cel al factorilor cu putere de decizie din cadrul instituțiilor beneficiare (în special la nivelul partenerilor), care în contextul neimplicării în activitatea operațională a proiectelor poate conduce la neatingerea obiectivelor inițial asumate. Totodată, volumul de muncă ridicat și responsabilitățile suplimentare acordate unor funcționari publici, membri ai echipelor de implementare, în special în perioada stării de urgență în contextul pandemiei SARS-Cov-2 au determinat anumite desincronizări generate de indisponibilitatea temporară de implicare a acestora la nivelul proiectelor. Astfel, de pildă în cazul ONAC, urmare a identificării nevoii de mandatare a instituției pentru realizarea de achiziții centralizate de produse medicale necesare în contextul pandemiei de SARS-Cov-2, au fost realizate o serie de modificări bugetare la nivelul proiectului derulat cu sprijinul POCA pentru a realoca fonduri de la activitățile de achiziții centralizate, ce urmau a fi pilotate în proiect spre consolidarea capacității ONAC și a MAI, pentru achiziționarea de produse necesare serviciilor medicale de urgență. Cu toate acestea, în baza reconfigurării atribuțiilor la nivelul echipelor de implementare, aceste dificultăți au putut fi depășite, atingerea obiectivelor previzionate nefiind afectată.

În ceea ce privește criteriile de eligibilitate, cele trei apeluri non-competitive lansate (IP5/2016, IP11/2018 și IP16/2019) au prezentat diferențe nesemnificative. La nivelul primului și celui de-al doilea apel non-competitiv a fost inclus un criteriu legat de eligibilitatea solicitanților și a partenerilor, precum și nouă criterii referitoare la caracteristicile proiectelor:

- Absența dublei finanțări;
- Neimplementarea activităților anterior depunerii;
- Conexiuni clare cu Programul;
- Eligibilitatea grupului țintă;
- Valoarea financiară concordantă cu prevederile ghidului solicitantului;
- Durata conformă cu condițiile enunțate la nivelul ghidului solicitantului;
- Activitățile obligatorii;
- Componenta minimă obligatorie a echipei de proiect;
- Principii orizontale.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Cel de-al treilea apel non-competitiv a menținut aceleași criterii și a adăugat unul nou, legat de conformitatea contribuției financiare cu cerințele de la nivelul ghidului solicitantului¹⁰.

Efortul general al Autorității de Management a fost direcționat către ghidarea beneficiarilor într-o mai mare măsură asupra rezultatelor, decât către activități. Astfel, AM a solicitat beneficiarilor să acorde o atenție sporită la rezultatele și la indicatorii estimați a fi atinși și, în consecință, să consolideze coerența dintre rezultate și valoarea financiară a proiectelor. În baza criteriilor de eligibilitate a fost clarificat astfel faptul că beneficiarii nu vor putea modifica rezultatele asumate a fi atinse, iar valorile proiectelor nu vor putea crește.

Potrivit reprezentantului unității de monitorizare și contractare a AM POCA intervievat, pe toată perioada de implementare (dar mai ales la nivelul anului 2018), au fost întâmpinate dificultăți cu privire la criteriile de verificare administrativă și de eligibilitate – în special în cazul celor marcate ca fiind obligatorii în grila de evaluare, în cazul cărora nu puteau fi solicitate clarificări din partea solicitanților. Modificarea posibilității de solicitare a unor clarificări (în baza deciziei Comitetului de Monitorizare organizat în anul 2018) pentru anumite criterii obligatorii de eligibilitate a avut un impact pozitiv imediat asupra modului de verificare a eligibilității intervențiilor propuse spre finanțare. Pentru intervențiile sprijinite prin O.S 1.4, aceste modificări au fost aplicate celui de-al treilea apel de proiecte (IP 16/2019) lansat, în urma căruia a fost contractat proiectul SIPOCA 753.

În ceea ce privește influența criteriilor de eligibilitate asupra caracteristicilor proiectelor (în contextul în care cele trei apeluri lansate în cadrul O.S. 1.4 au fost non-competitive), beneficiarii au subliniat (atât la nivelul interviurilor cât și la nivelul sondajului) că elaborarea cererii de finanțare a fost în mare parte influențată de acele criterii, care au fost considerate definitorii. În contrast, structura parteneriatelor aferente proiectelor a fost influențată într-o foarte mică măsură. În cazul proiectului implementat de către ONAC, reprezentantul a declarat că structura parteneriatului a fost mai degrabă influențată de obiectivele de reformă avute în vedere.

În ceea ce privește comparația între PODCA și POCA, precum și experiența acumulată prin implementarea programului actual, trebuie reiterat – similar celor prezentate la nivelul Raportului final de Evaluare 2019

¹⁰ Comitetul de monitorizare al POCA a aprobat metodologia și criteriile de selectare a operațiunilor în sesiunea din 16 aprilie 2015 (Decizia CM nr. 2). Modificările aduse la nivelul metodologiei și la nivelul criteriilor inițiale au fost aprobate prin Deciziile nr. 8 (26 Mai 2016), nr. 13 (13 Iunie 2017) și nr. 21 (12 Decembrie 2018). Introducerea noilor criterii legate de conformitatea contribuției financiare cu ghidurile solicitanților a fost aprobată prin Decizia nr. 21. În ceea ce privește criteriile de evaluare, ponderea lor relativă a rămas neschimbată (36 de puncte pentru relevanță, 34 pentru metodologia de implementare, 24 pentru eficiența costurilor și 6 pentru sustenabilitate). Unele modificări au fost adoptate de către CM (Decizia nr. 8), însă în ceea ce privește subcriteriile, în special pentru a crește ponderea relativă a subcriteriului privind resursele financiare și eficiența costurilor (corelație buget/activități; eligibilitatea cheltuielilor; estimarea costurilor; relațiile optime între resursele umane și costurile estimate; corelarea bugetului achizițiilor publice; calculul corect al costurilor). După cum se poate observa, schimbarea criteriilor de eligibilitate conform Deciziei nr. 21 a fost în conformitate cu creșterea ponderii de importanță a sub-criteriului în relației cu resursele financiare și eficiența costurilor, modificare introdusă de către Decizia nr. 8.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

– faptul că PODCA a inclus achizițiile publice printre liniile sale de intervenție. Incluse la nivelul priorității tematice „Consolidarea unei capacități administrative eficiente”, intervențiile PODCA vizând achizițiile publice s-au concentrat în principal pe implementarea curriculei și a materialelor didactice. Însă, așa cum a evidențiat recenzia literaturii de specialitate în cazul O.S. 1.4 de la nivelul Raportului Inițial, procedurile de achiziții publice și modul de cheltuire a fondurilor publice au reprezentat cele mai complicate/dificile domenii ale procesului de implementare a Programului Operațional, în principal din cauza complexității procedurilor de achiziții publice și întârzierilor generate de acestea.

Principala diferență dintre actuala perioadă de programare și cea anterioară este reprezentată de conexiunea puternică a prezentului Program cu strategiile naționale relevante, precum SNAP și SCAP. Cele trei proiecte implementate în cadrul O.S. 1.4 derivă direct din abordarea comprehensivă ce conectează strategia POCA în acest domeniu cu implementarea SNAP și SCAP. Complet absentă în PODCA, această conexiune a fost consolidată și de existența CNCISCAP, structură cu rol strategic de luare a deciziilor în procesul de implementare, monitorizare și evaluare a SCAP. Potrivit reprezentantului MLPDA interviuat, CNCISCAP a jucat un rol de legătură transversal care a asigurat permanent corelarea măsurilor strategice din cadrul SCAP cu intervențiile sprijinite prin POCA.

O a doua diferență între cele două programe este reprezentată de abordarea POCA, aceasta fiind mult mai orientată spre rezultate comparativ cu PODCA. Chiar dacă, conform Autorității de Management, nu au existat „schimbări dramatice” în comparație cu PODCA, POCA se concentrează mult mai mult pe rezultate, acest fapt reieșind din eforturile făcute pentru a îmbunătăți abordarea și structura mecanismului non-competitiv, în special prin atenția oferită beneficiarilor cu privire la rezultatele proiectelor, și mai puțin către activitățile propuse, conform celor prezentate anterior.

În ceea ce privește beneficiarii OS 1.4, nu se pot formula concluzii legate de experiențele anterioare ale acestora în cadrul programului anterior. Atât ANAP, cât și ONAC nu existau în forma actuală în perioada precedentă de programare. ANAP a fost înființată în 2015, în timp ce ONAC a fost înființată în 2018.

În ceea ce privește activitățile de comunicare care vizează informarea solicitanților și beneficiarilor POCA, Planul de comunicare a fost elaborat în conformitate cu Strategia de comunicare pentru instrumentele structurale 2014-2020, care s-a bazat pe o abordare unitară și pe strategia de comunicare comună pentru FESI. Fiecare autoritate de management este responsabilă pentru comunicarea aspectelor specifice ale programului operațional pe care îl gestionează. Necesitatea de a oferi sprijin real beneficiarilor actuali (cât și potențialilor beneficiari), atât în faza de aplicare, cât și în faza de implementare a fost adresată de către AM POCA prin realizarea unei game largi de activități care au inclus: trimiterea de răspunsuri și clarificări prin e-mail și telefon, precum și desfășurarea de evenimente de comunicare (de ex., caravane și ateliere).

Activitățile de informare a potențialilor solicitanți, precum și îndrumarea oferită de către AM POCA în dezvoltarea cererilor de finanțare (în cazul OS 1.4) au contribuit de asemenea la strânsa ancorare a proiectelor propuse în obiectivele strategice naționale. În cazul tuturor apelurilor lansate până în prezent, AM POCA a desfășurat un proces de consultare pentru a asigura în rândul potențialilor beneficiari un nivel



sporit de înțelegere a informației incluse în ghidul solicitantului. Părțile interesate au fost invitate să se implice în procesul de consultare a ghidurilor solicitantului și să își ofere opiniile, sugestiile și propunerile pentru îmbunătățirea acestor documente prin intermediul unui formular online.

La nivel general, prin două studii realizate în perioada august 2019 - iunie 2020, de către o echipă de evaluare independentă, s-au analizat gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari cu privire la intervențiile POCA, cât și gradul de satisfacție al beneficiarilor programului față de sprijinul oferit de către AM în implementarea proiectelor finanțate¹¹.

Rezultatele ambelor studii au oferit un feedback pozitiv. Primul studiu a relevat faptul că gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari este unul ridicat, deoarece o mare parte dintre aceștia (74%) cunosc în mare sau în foarte mare măsură oportunitățile de finanțare ale POCA (studiul subliniază că „aspecte precum structura programului, obiectivele specifice aferente fiecărei axe, calendarul apelurilor de proiecte, condițiile de eligibilitate și modul în care se solicită finanțarea sunt bine cunoscute de către potențialii beneficiari”). Cel de-al doilea studiu indică gradul ridicat de utilitate a măsurilor de informare întreprinse de AM POCA (ghidul beneficiarului, metodologii, manuale, asistență telefonică și prin e-mail), cu un accent deosebit asupra abordării pro-active a echipei AM POCA (abordarea reprezentanților AM este caracterizată de ”profesionalism și implicare”). Trebuie remarcat faptul că perioada studiilor acoperă parțial perioada de răspândire a pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2, timp în care AM a emis două instrucțiuni (nr. 3¹² și nr. 4¹³ din 25 martie 2020).

De asemenea, cei doi beneficiari ai proiectelor contractate în cadrul Obiectivului Specific 1.4 au apreciat sprijinul oferit de către AM POCA. Ambii au considerat foarte relevante activitățile de informare furnizate pentru sprijinirea implementării și pregătirii proiectelor, fiind considerat că informațiile furnizate sunt ușor de accesat și limbajul folosit este ușor de înțeles.

Cu toate acestea, se consideră că pagina oficială a POCA ar trebui să abordeze mai eficient prezentarea și valorificarea rezultatelor obținute în urma implementării intervențiilor sprijinite prin OS 1.4. În ciuda

¹¹ AM POCA (2020), *Studiu pentru determinarea gradului de conștientizare a potențialilor beneficiari în ceea ce privește POCA* <http://www.poca.ro/anunturi/studiu-pentru-determinarea-gradului-de-constientizare-a-potentialilor-beneficiari-in- ceea-ce-priveste-poca/>; AM POCA (2020), *Studiu pentru determinarea gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA privind sprijinul oferit de AM* <http://www.poca.ro/anunturi/studiu-pentru-determinarea-gradului-de-satisfactie-a-beneficiarilor-poca-privind-sprrijinul-ofert-de-am/>. Ambele studii fac parte din proiectul ”Sprijin pentru activități de publicitate, informare și comunicare ale AM POCA”, cod SIPOCA 38, finanțat din axa 3 – Asistența tehnică a POCA.

¹² <http://www.poca.ro/anunturi/instructiunea-nr-3-prelungire-durata-proiecte/>.

¹³ <http://www.poca.ro/anunturi/instructiunea-nr-4-suspendarea-aplicarii-prevederilor-contractului/>. Prin intermediul acestor instrucțiuni, AM POCA a stabilit că solicitările cu privire la modificările proiectelor și orice altă comunicare cu AM trebuie efectuate numai electronic (prin MySMIS) sau prin telefon sau e-mail (cu ofițerul de proiect desemnat). Din acel moment, AM POCA a decis să suspende, pe parcursul stării de alertă, activitatea de audiențe la sediul instituției. După cum a reamintit reprezentantul unității de monitorizare și contractare a AM POCA în cadrul interviului, au fost emise proceduri interne de lucru pentru tele-muncă și toți membrii personalului au început lucrul în regim de tele-muncă.

faptului că, la nivelul temei de evaluare 7, vizibilitatea rezultatelor obținute în cadrul proiectelor este bună – în cazul proiectului SIPOCA 45, de exemplu, principalele rezultate sunt disponibile pentru consultare publică, includerea tuturor documentelor elaborate în cadrul proiectelor strategice ar putea contribui la o mai bună corelare și interconectare a proiectelor finanțate. Acest pas este deosebit de important pentru procesul general de reformă a achizițiilor publice, deoarece poate contribui la crearea unei mai bune legături între autoritatea principală de reglementare (ANAP), achizitorul centralizat (ONAC) și numărul mare de autorități contractante, actori care formează împreună scenariul la nivelul căruia are loc procesul de reformă. Este demn de remarcat faptul că Recomandarea Comisiei privind achizițiile publice emisă în 2017 invită statele membre, printre multe alte recomandări, să promoveze schimbul de bune practici și să încurajeze comunitățile de practicieni prin ”forumuri online” și ”rețele sociale profesionale”¹⁴.

1.3. Analiza implementării: realizările și rezultate Programului

Această secțiune include analiza aferentă întrebărilor referitoare la rezultatele Programului și la factorii externi care au influențat atingerea acestora. Astfel, prezenta analiză are ca scop fundamentarea răspunsurilor aferente următoarelor întrebări de evaluare:

- 1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice, luând în considerare indicatorii Programului, comuni și specifici?
- 1d. Care sunt factorii „EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate?

La nivelul acestei secțiuni este prezentată în continuare analiza indicatorilor de realizare și a celor de rezultat la nivelul OS 1.4. În acest sens, s-a avut în vedere determinarea nivelului de atingere a țintelor la nivel de indicator, numărul și stadiul de implementare al proiectelor contractate, precum și nivelul estimat de atingere a țintelor pentru anul 2023 (la data de 23.11.2020) De asemenea, este realizată și o analiză a progresului înregistrat în implementarea Programului din perspectivă financiară, cu precizarea că datele luate în considerare sunt cele disponibile la nivelul Listei operațiunilor selectate și finanțate în cadrul POCA la data de 30.11.2020, disponibilă pe website-ul POCA și cele disponibile în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare 2018 și 2019.

La nivelul **temei de evaluare 7** (OS 1.4) se înregistrează 3 proiecte contractate, ceea ce corespunde cu un grad de atingere a indicatorilor relativ redus și posibilități reduse de atingere a țintelor finale (atingere în proporție de 100% a unui singur indicator).

¹⁴ Recomandarea Comisiei (UE) 2017/1805 privind profesionalizarea achizițiilor publice, Construirea unei arhitecturi pentru profesionalizarea achizițiilor publice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>.

Tabelul nr. 1. Număr proiecte contractate, reziliate, finalizate și aflate în implementare la nivelul OS 1.4

| Număr proiecte contractate | Număr proiecte reziliate | Număr proiecte finalizate | Număr proiecte aflate în implementare |
|----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 3 | 0 | 0 | 3 |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

La nivelul temei de evaluare 7 au fost selectați cinci indicatori prin care se pot evalua măsurile întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice (2 indicatori de rezultat și 3 indicatori de realizare). Având în vedere faptul că, la nivelul temei de evaluare 7, numai 3 proiecte au fost contractate (2 beneficiari unici), toate aflate încă în implementare, gradul de atingere al indicatorilor de rezultat și realizare este redus. Astfel, se remarcă faptul că un singur indicator a fost atins în proporție de 50%, referitor la numărul de autorități și instituții publice susținute pentru dezvoltarea și simplificarea normelor și procedurilor achizițiilor publice. În același timp, în baza proiectelor contractate, se estimează că țintele vor fi atinse în proporție de 68% (pondere semnificativă având în vedere rata de contractare actuală) și cel puțin doi dintre indicatori vor fi atinși în proporție de 100%. În perioada iulie 2020 – noiembrie 2020 nu s-au înregistrat evoluții privind indicatorii temei de evaluare 7.

În continuare sunt evidențiate valorile înregistrate la nivel de indicator, precum și nivelul de atingere actual și gradul de atingere estimat pentru anul 2023.

Tabelul nr. 2. Grad de atingere a țintelor pentru anii 2020 (noiembrie) și 2023, pentru indicatorii aferenți temei de evaluare 7

| Denumire indicator | Tipologie indicator | Grad de atingere | Țintă | Estimare 2023 | Nivel de atingere (decembrie 2020) | Estimare privind gradul de atingere (2023) |
|--|---------------------|------------------|-------|---------------|------------------------------------|--|
| 5S16 Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice | Rezultat | 0 | 60% | 60% | 0% | 100% |
| 5S54 Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/ simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice | Realizare | 2 | 4 | 3 | 50% | 75% |
| 5S55 Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice | Realizare | 1 | 150 | 162 | 1% | 100% |
| 5S17 Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.4 | Rezultat | 310 | 11550 | 4080 | 3% | 35% |
| 5S56 Participanți la activități de formare privind achizițiile publice | Realizare | 310 | 15000 | 4580 | 2% | 31% |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate de AM POCA

În baza analizei progresului înregistrat la nivelul intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 7, s-a putut observa faptul că la nivelul proiectului SIPOCA 625¹⁵, ANAP, cu sprijinul Băncii Mondiale, acordase până la finalul anului 2020, asistență tehnică pentru 48 de autorități și entități contractante¹⁶ prin:

- Desfășurarea a 5 serii de ateliere de lucru, a câte 4 sesiuni fiecare, cu privire la etapa de planificare a proceselor de achiziții publice organizate (reunind 185 de participanți - responsabili achiziții, experți tehnici, dar și persoane cu funcții de conducere);
- Înaintarea de recomandări formulate cu privire la 43 de documentații de atribuire (dintre care 17 licitații deschise, 2 negocieri competitive și o concesiune de servicii).

Se observă astfel că, în ciuda factorilor externi și interni care au afectat implementarea activităților la nivel de proiect, există totuși un progres în desfășurarea activităților planificate care a contribuit la atingerea unor rezultate parțiale relevante în termeni de evenimente organizate, participanți la evenimente și documentații consultate.

Totodată, la nivelul proiectului SIPOCA 45¹⁷, ANAP a finalizat și publicat¹⁸ o serie de instrumente dezvoltate pentru a susține o abordare unitară în domeniul achizițiilor publice (ex.: Îndrumar care să sprijine soluționarea problemelor privind gestionarea utilităților și a autorizațiilor, Ghid privind implementarea standardelor de control intern managerial în achizițiile publice de către autoritățile contractante, Îndrumar pentru Autoritățile Contractante privind conflictele de interese în procesele de achiziții publice, Cod de etică pentru persoanele desemnate să exercite controlul financiar preventiv propriu, Îndrumar privind consolidarea controlului preventiv propriu în domeniul achizițiilor publice) și pentru a fundamenta dezvoltarea unui sistem de achiziții centralizate (ex.: Studiu de fezabilitate privind produsele sau serviciile principale recomandate pentru achiziționarea centralizată, Raport de recomandare asupra structurii și modului de funcționare a unei Unități Centrale de Achiziții Publice, Studiu cu privire la opțiunile de organizare a UCA sub forma unei societăți cu capital integral de stat sau a unei instituții publice, Analiza oportunității și fezabilității centralizării achizițiilor publice la nivel regional prin stabilirea unor asocieri de autorități contractante sau înființarea unor unități de achiziție centralizată). Aceste rezultate evidențiază progresul în derularea activităților la nivelul proiectului, înregistrat în anul 2020 comparativ cu situația din anul 2019.

¹⁵ „Sprijin în implementarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante”.

¹⁶ Comunicat de presă ANAP, disponibil la adresa <http://anap.gov.ro/web/48-de-autoritati-contractante-din-toata-tara-au-apelat-la-asistenta-tehnica-oferita-de-anap-si-banca-mondiala-pentru-imbunatatirea-proceselor-de-achizitii/>.

¹⁷ „Creșterea capacității administrative a ANAP și a instituțiilor publice responsabile pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul achiziții publice”.

¹⁸ Rezultate SIPOCA 45, disponibile la adresa <http://anap.gov.ro/web/prezentare-proiect-poca/rezultate/>.

La nivelul proiectului SIPOCA 753¹⁹, ONAC are în implementare contractul de dezvoltare a unei aplicații IT (etapa de planificare) ce va permite utilizatorilor înscrierea directă a necesarului de achiziție, eficientizând o procedură care în prezent se realizează manual (ex.: în cazul achiziției centralizate de hârtie, aproximativ 900 de utilizatori au transmis individual necesarul de achiziție, centralizarea tuturor datelor primite de către ONAC trebuind realizată manual).

Astfel, în baza analizei informațiilor disponibile la nivelul ultimelor rapoarte de progres disponibile pentru cele trei proiecte contractate în cadrul temei de evaluare 7, se poate concluziona că există un progres (mai ales comparativ cu situația existentă la finalul anului 2019) la nivelul activităților desfășurate, care contribuie în mod direct la atingerea obiectivelor specifice stabilite în cadrul proiectelor. Chiar dacă performanța proiectelor, din perspectiva implementării activităților planificate, este mai lentă decât a fost inițial estimat (inclusiv ca urmare a efectelor pandemiei de Covid 19 care au amânat desfășurarea anumitor activități), poate fi apreciat pozitiv efortul beneficiarilor și capacitatea acestora de a derula activități care vizează reforma achizițiilor publice în România.

Analiza dimensiunii financiare indică faptul că în continuare la nivelul temei de evaluare 7 se înregistrează valori scăzute ale plăților efectuate către beneficiari – respectiv de 16% din valoarea cheltuielilor eligibile.

Tabelul nr. 3. Valoarea plăților efectuate în cadrul temei de evaluare 7

| Temă de evaluare | Valoare cheltuielilor eligibile ale proiectelor contractate – lei | Valoarea plăților efectiv realizate din fonduri UE - lei | Valoarea plăților efectiv realizate din bugetul național - lei | Valoarea totală a plăților – lei |
|---------------------------|---|--|--|----------------------------------|
| Tema de evaluare 7 | 183.652.336,01 | 29.065.307,77 | 1.813,69 | 29.067.121,46 |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate de AM POCA

Avându-se în vedere faptul că la nivelul Obiectivului Specific 1.4 sunt în implementare doar 3 proiecte, ale căror activități care presupun interacțiune umană semnificativă (ex.: activități de formare, evenimente de conștientizare, vizite de studiu etc.) au suferit modificări în contextul pandemiei SARS-Cov 2. (în general efectuarea acestora fiind amânată), nivelul scăzut al plăților efectuate poate fi în bună măsură justificat. Cu toate acestea, considerând rezultatele obținute la nivelul sondajului de opinie privind gradul de satisfacție al autorităților contractante cu privire la măsurile de îmbunătățire a sistemului de achiziții publice se poate afirma faptul că în general nivelul de satisfacție al beneficiarilor direcți și indirecti ai celor trei proiecte este unul ridicat. Astfel, în ceea ce privește:

- Măsurile luate pentru asigurarea clarității responsabilităților în procedurile de achiziții publice, utilizarea sistemului electronic de achiziții, instrumentele și metodologiile dezvoltate pentru sprijinirea activității în domeniul achizițiilor publice, documentațiile standardizate, măsurile realizate pentru îmbunătățirea capacității de planificare a strategiei de contractare și codurile de

¹⁹ „Dezvoltarea și implementarea unor mecanisme electronice integrate pentru desfășurarea și monitorizarea achizițiilor centralizate”.

etică publicate, respondenții atât de la nivelul administrației publice centrale, cât și locale și-au exprimat un nivel general ridicat de satisfacție.

- Măsurile luate pentru reducerea poverii administrative în procesul de achiziții publice, măsurile de promovare și sprijinire a derulării achizițiilor publice verzi și disponibilitatea instrumentelor de evaluare a riscurilor privind corecta funcționare a sistemului de achiziții publice, respondenții au exprimat un nivel general mediu de satisfacție, indicând necesitatea unor eforturi sporite în aceste direcții, respectiv o mai bună promovare a instrumentelor existente/dezvoltate.

În ceea ce privește impactul aferent factorilor și actorilor externi asupra realizărilor înregistrate la nivelul temei de evaluare 7, în urma rezultatelor activităților de evaluare, se pot identifica patru fenomene diferite.

Primul fenomen se referă la condiționalitățile ex-ante privind achizițiile publice. Condiționalitățile au cuprins patru linii de acțiuni privind:

- Măsuri pentru aplicarea eficientă a normelor Uniunii în domeniul achizițiilor publice prin introducerea de mecanisme adecvate;
- Măsuri pentru asigurarea de proceduri transparente de atribuire a contractelor;
- Modalități de formare și de diseminare a informațiilor pentru personalul implicat în implementarea FESI;
- Măsuri pentru a asigura capacitatea administrativă privind implementarea și punerea în aplicare a normelor Uniunii în domeniul achizițiilor publice.

Condiționalitățile ex-ante au fost îndeplinite în anul 2016, la 2 ani după începerea perioadei de programare, fapt care a cauzat întârzieri în demararea activităților specifice legate de reforma în domeniul achizițiilor publice.

Cel de-al doilea fenomen este reprezentat de instabilitatea cadrului legislativ specific domeniului achizițiilor publice. Acest factor a fost evidențiat în toate activitățile de evaluare ca impunând dificultăți, în special în etapa de implementare a proiectelor. Panelul de experți a evidențiat cantitatea excesivă de legislație terțiară care, după transpunerea directivei UE la nivelul legislației naționale, a presupus introducerea a peste 20 de noi reguli (participantul din cadrul panelului de experți a menționat faptul că „activitatea de profesionalizare a resurselor umane în situația în care autoritatea responsabilă implementează legislație terțiară contradictorie cu cea națională în perioade scurte de timp este dificil de evaluat”).

În ceea ce privește modificările privind verificarea ex-ante a documentației de atribuire²⁰, în anul 2020 au fost aduse modificări la nivelul legii nr. 96/2016, acestea fiind aprobate prin Ordonanța de Urgență nr. 23

²⁰ Raportul ANAP privind monitorizarea indicatorilor aferenți achizițiilor publice se referă la anul 2019, când au fost efectuate controale ex-ante de către personalul specializat al ANAP, în urma cererilor autorităților/entităților

(obiectivul fiind simplificarea și flexibilizarea – prin selectarea unui eșantion pentru controlul ex-ante reprezentând 10% din totalul procedurilor de atribuire). Ulterior, Decizia nr. 221/2020 a Curții Constituționale Române a admis excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 23/2020. O nouă Ordonanță de Urgență a fost emisă și aprobată ulterior (nr. 114/2020) pentru restabilirea regulilor OUG nr.23/2020.²¹

Unii dintre participanții de la nivelul focus grupului organizat în cadrul acestei teme de evaluare au semnalat, de asemenea, asimetria dintre controalele ex-ante și ex-post, aspect care poate provoca dezechilibre și întâzieri la nivelul procedurilor, din cauza diferențelor de interpretare între cele două etape de control. În ceea ce privește achizițiile centralizate, unele modificări legislative se află încă în procedura de aprobare. După cum a fost menționat în cadrul interviului cu reprezentantul ONAC, instituția a încheiat un acord pentru servicii de asistență tehnică rambursabile (SATR) cu Banca Mondială privind activitățile proiectului care vizează modificări legislative. Acordul a implicat producerea de livrabile elaborate de către experții juridici ai Băncii Mondiale în vederea dezvoltării unei propuneri de modificare a legislației, scopul fiind alinierea acesteia cu atribuțiile acordate ONAC²². De asemenea, în cadrul focus grupului organizat, unii participanți au evidențiat impactul planului anual de achiziții asupra proiectelor finanțate de POCA, din perspectiva aspectelor ce țin de justificarea valorii estimate a serviciilor și bunurilor propuse a fi achiziționate în momentul pregătirii proiectului. Legea privind achizițiile publice prevede că valoarea stabilită pentru procedurile de achiziții publice trebuie să fie reală și estimată la momentul demarării procedurilor. Astfel, există decalaje de timp (și de preț) între estimarea făcută la momentul elaborării proiectului și estimarea prețului la momentul inițierii procedurii de achiziție publică. Gradul scăzut de

contractante. Raportul a menționat că, în aceste cazuri, durata medie a procesului de atribuire a contractului a fost de 230 de zile. A se vedea ANAP (2020), *Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract în anul 2019*, pp.35-36. <http://anap.gov.ro/web/raport-indicatorii-de-monitorizare-a-eficienței-procedurilor-de-achiziție-publica-finalizate-prin-contract-in-anul-2019>

²¹ Premisele OUG nr. 114/2020 au subliniat necesitatea „adoptării unor măsuri urgente pentru îmbunătățirea și flexibilizarea sistemului de achiziții publice”, deoarece „existența litigiilor privind achizițiile publice este reprezentată un factor constant în întârzierea calendarelor de implementare a proiectelor finanțate prin fonduri europene”. De asemenea, trebuie reamintit faptul că, în luna mai, Legea nr. 148/2020 a fost aprobată (conținând un articol unic), pentru a permite autorităților contractante „să excludă din procedura de atribuire orice operator economic, organizat ca societate pe acțiuni (S.A.), al cărui capital social este reprezentat de acțiuni la purtător și care nu dovedește identitatea deținătorilor/beneficiarilor efectivi ai acțiunilor la purtător”.

²² Legislația română prevede anumite tipuri de informații care trebuie incluse la nivelul avizelor de participare și care nu trebuie transpuse în mod obligatoriu în directivă (de exemplu, valoarea celui mai mic contract subsecvent sau valoarea celui mai mare contract subsecvent). Această dispoziție este mai dificil de respectat în cadrul achizițiilor centralizate (în comparație cu cele organizate de către o singură autoritate contractantă care, pe baza experienței, poate specifica aceste informații) la nivelul cărora ONAC ar trebui să furnizeze informații (aceste informații fiind irelevante pentru un operator economic care ar câștiga un acord-cadru într-o procedură ce achiziție centralizată). ONAC nu are dreptul să propună modificarea legii achizițiilor publice, acest drept revenind ANAP. Mai mult, proiectul SIPOCA 753 dezvoltă anumite linii directoare pentru a sprijini procedura și furnizarea de standarde pentru achizițiile centralizate organizate de către ONAC. Cu sprijinul experților Băncii Europene de Investiții, ONAC elaborează ghiduri de sprijin pentru desfășurarea procedurilor de achiziții centralizate care pot fi ulterior transformate în proceduri operaționale sau de sistem.

satisfacție al autorităților contractante care au răspuns la chestionarul privind satisfacția clienților cu privire la stabilitatea, coerența și eficiența cadrului legislativ oferă o confirmare generală a constatărilor menționate.

Cel de-al treilea fenomen extern relevant este reprezentat de reorganizarea ministerelor, care a avut loc în noiembrie 2019 (în baza OUG nr. 68/2019, emisă în temeiul dispoziției noului Cod Administrativ care permite Guvernului să „ordoneze modificări în organizarea și funcționarea ministerelor, precum și transferul de activități de la un minister la altul sau către organismele specializate ce se află în relație de subordonare cu ministerele sau cu Guvernul”). Principala modificare care a avut un impact asupra proiectelor finanțate prin POCA a fost subordonarea ANAP față de Secretariatul General al Guvernului, acest fapt determinând și schimbări la nivelul conducerii, respectiv la nivelul personalului ierarhic superior. Aceste schimbări pot avea efecte negative asupra eficienței implementării proiectelor. În cazul OS 1.4., reorganizarea instituțională a afectat calendarul de implementare a anumitor proiecte finanțate în cadrul acestui obiectiv specific. Problemele legate de natura „dificilă” a colaborării interinstituționale cu ministerele și instituțiile centrale au fost menționate la nivelul interviurilor cu ambii beneficiari.

Cel de-al patrulea fenomen și factor extern este reprezentat de pandemia de Covid-19. Starea de urgență instaurată în urma răspândirii accelerate a pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2 a avut efecte semnificative asupra implementării proiectelor contractate în 2019 și programate a fi încheiate la nivelul anului 2020 (SIPOCA 625 și SIPOCA 753). Acest fapt este evidențiat, în principal, de amânarea activităților de formare și a evenimentelor de conștientizare. În ceea ce privește SIPOCA 753, nu s-au putut organiza întâlniri/evenimente de conștientizare sau cursuri de formare cu personalul și partenerii ONAC (planificate pentru acest an, astfel încât să se desfășoare în paralel cu două proceduri de instruire și practică). ONAC a trebuit să desfășoare activități publice centralizate pentru diferite entități și pentru diferite produse necesare combaterii pandemiei (ventilatoare, echipamente medicale) în locul unității centralizate de achiziții a Ministerului Sănătății. Astfel, ONAC a fost mandatat să achiziționeze produsele necesare pentru a face față situației generate de către virusul SARS-CoV-2. Din acest motiv, ONAC a realizat modificări la nivel de proiect, alocând mai multe fonduri către achizițiile centralizate.

Per total, toți acești factori contribuie la explicarea nivelului scăzut al progresului înregistrat de intervențiile din cadrul Obiectivului Specific 1.4. Este într-adevăr probabil ca toate cele trei proiecte contractate să fie finalizate la o dată diferită de cea prevăzută inițial. Acest lucru s-a întâmplat deja la nivelul proiectului SIPOCA 625, implementat de către ANAP, fiind posibil și pentru proiectul SIPOCA 753 (în acest caz, chiar dacă data de încheiere a fost stabilită la nivelul anului 2022, posibilitatea unei prelungiri a fost menționată în mod explicit de către reprezentantul ONAC în cadrul interviului desfășurat cu echipa de experți).

2. EFICIENȚĂ

Această secțiune cuprinde analiza eficienței intervențiilor sprijinite la nivelul temei de evaluare 7. Astfel, scopul analizei este acela de a fundamenta răspunsul la următoarele întrebări de evaluare:

- 4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar?
- 5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței?

În ceea ce privește **măsura în care costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar**, activitățile de evaluare au evidențiat faptul că măsurile de reformă implementate prin intermediul POCA nu ar fi putut fi realizate la costuri mai mici sau nu ar fi putut fi deloc realizate în absența sprijinului acordat prin Program. În baza sondajului de opinie realizat în rândul beneficiarilor acestei teme de evaluare, s-a observat însă o discrepanță între dimensiunile echipelor de management de proiect. Astfel, în cazul unui proiect derulat în parteneriat, echipa de proiect totaliza 26 de poziții (19 poziții la nivelul liderului de proiect, 2 poziții la nivelul partenerului 1 și 5 poziții la nivelul partenerului 2 – însă mobilizarea efectivă până în prezent a fost de 17 persoane). În cazul unui proiect derulat fără parteneri, echipa de management a mobilizat 4 persoane. Această discrepanță nu reflectă însă în mod obligatoriu diferențe de eficiență atinse la nivelul diferitelor proiecte susținute, ci mai curând reflectă nevoia de consultanță/servicii externe, disponibilitatea resursei umane la nivel instituțional și experiența personalului în gestionare de proiecte strategice finanțate prin fonduri nerambursabile. Activitățile de evaluare au relevat faptul că disponibilitatea personalului la nivelul administrației publice a reprezentat un factor transversal care a afectat inclusiv implementarea proiectelor finanțate prin POCA, în sensul în care resursa umană disponibilă și pregătită din cadrul instituțiilor beneficiare a avut un rol important în implementarea cu succes a activităților planificate în cadrul proiectelor. Lipsa pregătirii sau a resurselor umane a generat necesitatea ca beneficiarii să identifice soluții alternative, care au presupus fie externalizarea unor activități, fie implicarea unor organizații internaționale care pot oferi asistență tehnică de specialitate în anumite domenii.

Cel mai asemănător program operațional privind reforma administrației publice²³ care vizează achizițiile publice din celelalte state membre UE este Programul Operațional Administrație Publică Eficientă din Slovacia²⁴. Astfel, în ceea ce privește compararea nivelului de eficiență între cele două programe, intervențiile POCA prezintă un nivel mai înalt de progres.

²³ Alte cinci State Membre au adoptat în aceeași perioadă de programare programe naționale destinate îmbunătățirii capacității administrative a sectorului public: Bulgaria, Grecia, Ungaria, Italia și Slovacia.

²⁴ Pentru o prezentare generală, consultați: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014SK05SFOP001>; Pentru programul operațional, consultați: <http://www.reformuj.sk/monitorovanie/hodnotenie/>.

Programul Operațional din Slovacia include un obiectiv specific intitulat "Aplicarea transparentă și eficientă a regulilor politicii de achiziții publice" (în cadrul A.P 1: Capacitate instituțională consolidată și administrație publică eficientă). Acest obiectiv specific se concentrează pe optimizarea politicii naționale de achiziții publice, în special prin simplificarea normelor și proceselor aferente achizițiilor publice, precum și prin creșterea utilizării achizițiilor publice ecologice și prin promovarea inovării, respectiv integrarea aspectelor sociale la nivelul acestui domeniu. În baza informațiilor cuprinse la nivelul Raportului Anual de Implementare al Programului Operațional din Slovacia, se poate observa că, până la finalul anului 2019, toți indicatorii privind politica de achiziții publice²⁵ se aflau încă la valoarea "0", arătând astfel un nivel de progres mult mai scăzut decât cel al POCA – chiar dacă indicatorul similar din cadrul POCA, la aceeași dată, înregistra valori foarte scăzute, fapt ce poate fi observat la nivelul raportului final de evaluare 2019 aferent POCA, subsecțiunea 1.3, tema de evaluare 7.

În ceea ce privește eficiența costurilor, activitățile de evaluare au evidențiat faptul că măsurile de reformă implementate prin POCA nu ar fi putut fi realizate cu costuri mai mici în absența sprijinului din partea programului. Acest fapt este confirmat și de opiniile reprezentanților ANAP și ONAC, care au confirmat că POCA a oferit un sprijin eficient în comparație cu alte surse posibile de finanțare, în cadrul sondajelor diseminate către aceștia.

Din perspectiva volumului de muncă necesar pentru implementarea proiectelor, chiar dacă este considerat ca fiind ridicat, acesta a fost în concordanță cu așteptările beneficiarilor care au implementat proiecte strategice în cadrul acestui O.S. Acest fapt a fost confirmat și de rezultatele interviului realizat cu ONAC, care evidențiază faptul că „volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectului este același cu cel estimat inițial”. Analiza realizată la nivelul proiectelor implementate în cadrul temei de evaluare 7 a relevat faptul că ANAP a implicat 4 persoane pe an pentru gestionarea proiectelor, în timp ce ONAC a menționat că au fost alocate 26 de posturi în cadrul echipei de management – 19 pentru liderul de proiect, 2 pentru un partener (CNSC) și 5 pentru cel de al doilea partener (MAI-DSU). Cu toate acestea, în cazul ONAC, volumul de muncă a crescut ca urmare a pandemiei.²⁶ Ca răspuns la evoluția situației

²⁵ Indicatorii de program sunt următorii: R0057 – Numărul de entități ale căror angajați au participat la activități de formare cu privire la achizițiile publice ecologice și care implementează astfel de achiziții publice la un an după desfășurarea activităților; R0058 – Numărul de entități ale căror angajați au participat la formare în ceea ce privește aspectul social în achizițiile publice și care implementează aspectul social la nivelul achizițiilor publice la un an după desfășurarea activităților; O0059 – Numărul de entități ai căror angajați au participat în activități de formare aferente domeniului achizițiilor publice ecologice; O0060 – Număr de participanți la activități educaționale cu privire la achizițiile publice ecologice; O0061 – Numărul de entități ale căror angajați au participat la instruire cu privire la aspecte sociale aferente achizițiilor publice și O0062 – Numărul de participanți la activități educaționale cu privire la aspectele sociale aferente achizițiilor publice.

²⁶ România a declarat starea de urgență la 16 martie 2020. După cum se menționează în OUG nr. 11/2020 "situația generată de pandemia de COVID-19 necesită un set de măsuri excepționale". Starea de urgență s-a încheiat la 14 mai 2020. Decizia nr. 782/2020 a extins starea de alertă pe teritoriul României începând cu 15 septembrie 2020 și a stabilit noi măsuri pentru combaterea efectelor COVID-19. Potrivit interviului cu reprezentantul MLPDA, impactul COVID-19

epidemiologice, ONAC a fost mandatat să achiziționeze produsele necesare pentru a face față situației generate de pandemia cauzată de răspândirea virusului SARS-CoV-2 (în baza OUG nr. 11/2020). În acest context, au fost aduse modificări proiectului SIPOCA 753, prin realocarea fondurilor din activitatea ce vizează pilotarea achizițiilor centralizate prevăzute în proiect către creșterea capacității ONAC și MAI cu privire la achiziționarea centralizată a produselor pentru servicii medicale de urgență.

De asemenea, activitățile de evaluare au evidențiat faptul că ONAC nu a putut desfășura activitățile fără să înregistreze întârzieri la nivel de proiect, ceea ce a necesitat o regândire a graficului Gantt (activitățile cele mai afectate au fost cele legate de instruire, evenimentele de conștientizare și vizitele de studiu). Încărcarea experților de la nivelul echipei de conducere cu alte sarcini urgente (în special în ceea ce privește furnizarea de urgență a stocurilor medicale de strictă necesitate) a dus la indisponibilitatea temporară a acestora, astfel fiind necesară o reconfigurare a atribuțiilor legate de proiect către alți experți din cadrul echipei. Astfel, cea mai mare problemă internă întâmpinată în etapa de implementare a proiectului desfășurat de ONAC a constat în imposibilitatea de a implementa la timp activitățile, conform planificării inițiale.

Un factor extern care a influențat realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 7 este implicarea directă a Băncii Mondiale și a Băncii Europene de Investiții în proiectele implementate în cadrul Obiectivului Specific 1.4.

ANAP, în calitate de beneficiar în cadrul proiectului SIPOCA 45 a investit două milioane de lei pentru contractul de asistență cu Banca Mondială și BEI. Banca Mondială a oferit asistență tehnică pentru dezvoltarea și actualizarea Ghidului Web. Potrivit observațiilor reprezentantului ANAP intervievat, întrucât "pe piața liberă nu a fost identificat nici un operator economic pentru realizarea activităților de monitorizare și supraveghere, au fost realizate negocieri cu Banca Mondială, această nevoie fiind îndeplinită cu aceeași sumă". Potrivit interviului cu Autoritatea de Management, proiectele sprijinite în cadrul OS 1.4. sunt implementate conform așteptărilor datorită parteneriatului direct cu Banca Mondială (alți beneficiari care nu erau în parteneriat cu Banca Mondială au avut proiectele amânate, principalul motiv fiind problemele legate de achizițiile publice).

La nivelul proiectului SIPOCA 625, implicarea Băncii Mondiale a vizat sprijinirea implementării măsurilor de consolidare a capacității administrative a autorităților contractante, cu un accent sporit pe problemele legate de profesionalism și integritate. Astfel, Banca mondială a oferit:

- a) Asistență în dezvoltarea unei metodologii de selectare a 160 de autorități contractante (pe baza unei analize prealabile a capacității și performanței autorităților contractante în ceea ce privește achizițiile publice);

a fost foarte mare chiar și la nivel legislativ deoarece "au fost afectate și măsurile care vizează dezvoltarea propunerilor legislative, activitatea Parlamentului fiind afectată de introducerea stării de urgență. Toate legile elaborate sunt mai degrabă axate pe combaterea pandemiei decât pe alte domenii".

- b) Asistență tehnică oferită celor 160 de autorități contractante selectate pentru a își îmbunătăți procesele interne de achiziții și pentru a dezvolta capacitatea personalului cu responsabilități în domeniul achizițiilor publice (prin furnizarea de asistență tehnică direct la locul de muncă privind planificarea și executarea achizițiilor, inclusiv în elaborarea documentației de atribuire, precum și îndrumări periodice în timpul procesului de evaluare, de semnare a contractului și de implementare a acestuia).

La nivelul aceluiași proiect, implicarea Băncii Europene de Investiții a fost concentrată pe facilitarea dezvoltării unei abordări unitare în ceea ce privește controlul ex-ante, precum și eficientizarea utilizării fondurilor publice (prin agregarea cererii între autoritățile contractante de la nivel local).²⁷

În ceea ce privește proiectul derulat de către ONAC (SIPOCA 753), în baza Acordului pentru servicii de asistență tehnică încheiat cu Banca Mondială, instituția beneficiară a început procesul de elaborare a unei propuneri de modificare a legislației pentru a alinia dispozițiile legale relevante cu atribuțiile care au fost acordate ONAC.

În general, deși impactul asistenței tehnice nu poate fi încă estimat (va fi evaluat după finalizarea tuturor activităților), necesitatea unor astfel de inițiative de profesionalizare și consolidare a capacității tehnice și procedurale la nivelul autorităților contractante este subliniată inclusiv de către Comisia Europeană la nivelul rapoartelor de țară, acestea fiind considerate activități cheie pentru asigurarea sustenabilității reformelor din domeniul achizițiilor publice, precum și pentru a asigura ireversibilitatea acestei reforme.

Frecvențele schimbări legislative, precum și instabilitatea la nivel politic, au creat anumite dificultăți în implementarea proiectelor, ducând astfel la suspendări temporare de implementare (în cazul SIPOCA 625) sau întâzieri în derularea activităților. Un exemplu în acest sens îl constituie modificările legislative care vizează controlul ex-ante în timpul implementării celor două proiecte gestionate de către ANAP (SIPOCA 45 și SIPOCA 625). Aceste modificări pot afecta impactul general al celor două proiecte, care sprijină implementarea SNAP. Luând în considerare observațiile Comisiei Europene, care a menționat la nivelul raportului de țară 2020 că "modificările mecanismului de control ex-ante, prin reducerea eșantionului și introducerea controalelor voluntare, implică riscuri semnificative în ceea ce privește eficiența și executarea efectivă a fondurilor UE. Fără consultări publice prealabile sau evaluări de impact relevante, aceste modificări legislative confirmă faptul că procesul decizional este în continuare imprezvizibil", activitățile de evaluare au confirmat faptul că schimbările legislative au influențat în mare măsură realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 7.

²⁷ Banca Europeană de Investiții își propune să sprijine procesul de înființare a cel puțin două unități pilot de achiziții centralizate la nivel local. În ciuda imposibilității de a evalua impactul asistenței acordate în această etapă timpurie de desfășurare a activităților, utilitatea agregării achizițiilor publice pentru a o face mai eficientă este subliniată și la nivelul legislației europene (a se vedea Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&qid=1609057717159&from=EN>).

În ceea ce privește impactul factorilor interni, așa cum este detaliat în subsecțiunea 1.2., în prezent, impactul este unul în general pozitiv. Dialogul continuu al beneficiarilor cu ofițerii de proiect în ceea ce privește identificarea soluțiilor – în special în situația epidemiologică prezentă – reprezintă un element care a facilitat dezvoltarea proiectelor fără a afecta rezultatele planificate ale acestora. Cu toate acestea, ONAC a descris ”schimbarea repetată a managerului de proiect” ca o problemă ce ar trebui rezolvată și îmbunătățită. De asemenea, au fost menționate dificultăți în utilizarea platformei MySMIS (“Sunt necesare 6 ore pentru a modifica resursele umane în bugetul proiectului. Acest aspect trebuie îmbunătățit, pentru că este necesară o cantitate foarte mare de informații”).

3. IMPACT

Această secțiune include analiza ce sprijină evaluarea impactului intervențiilor POCA în cadrul temei de evaluare 7. Această analiză este ghidată de obiectivul de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

- 6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/priorităților strategiilor naționale?
- 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale?

După cum s-a menționat mai sus, toate cele trei proiecte contractate în cadrul O.S. 1.4 se află în curs de implementare. Două dintre acestea (SIPOCA 625 și SIPOCA 753) nu au ajuns încă la jumătatea perioadei de implementare (se așteaptă ca ambele să se încheie la nivelul anului 2022, însă există posibilitatea anumitor prelungiri). Cu toate acestea, în prezenta secțiune referitoare la impact sunt prezentate stadiul actual și câteva considerații cu privire la problemele existente, fiind strict legate de impactul preconizat al intervențiilor de reformă.

Principalele nevoi identificate la nivelul O.S. 1.4 vizează îmbunătățirea cadrului legal și instituțional în domeniul achizițiilor publice, îmbunătățirea pregătirii și gestionării procedurilor de achiziții publice, asigurarea executării corecte a contractelor de achiziții publice și îmbunătățirea competențelor și cunoștințelor personalului din autoritățile și instituțiile publice (inclusiv a factorilor de decizie). La nivelul subsecțiunii 1.1., a fost menționat modul în care aceste nevoi se suprapun cu cele generate de problemele identificate și detaliate în cadrul SNAP.

În opinia echipei de evaluare, evoluțiile nevoilor prezentate anterior și acoperite în cadrul intervențiilor care vizează reformarea sistemului de achiziții publice din România sunt clare.

Aceste nevoi se suprapun cu cele generate de problemele identificate și detaliate în SNAP (ex.: D1 cadru legislativ complex, D2 sistem instituțional fragmentat, D4 capacitate administrativă scăzută a autorităților contractante). În baza celor trei proiecte finanțate, POCA contribuie la îndeplinirea următoarelor obiective specifice și direcții de acțiune stabilite în SNAP:

- **Obiectivul specific 2:** Crearea unei agenții naționale a achizițiilor publice funcționale și operaționale, care să îndeplinească funcțiile prevăzute în strategie în mod coerent, printr-un sistem implementat de verificare și echilibrare;
- **Direcția de acțiune nr. 1:** Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională; Măsura D: Dezvoltarea și implementarea unui ghid on-line care va determina o schimbare de paradigmă la nivelul întregului sistem de achiziții publice;
- **Direcția de acțiune nr. 2:** Coerența globală și eficiența sistemului instituțional, Măsura A: Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central; Măsura D: Reformarea și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice. Acțiuni: stabilirea cerințelor specifice cu privire la implementarea standardelor de control intern pentru gestionarea efectivă a procesului de achiziții publice; emiterea unor ghiduri/îndrumări privind sistemele de control intern pentru achiziții publice;
- **Direcția de acțiune nr. 3:** Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice; Măsura A: Dezvoltarea controlului intern. Acțiuni: stabilirea cerințelor specifice cu privire la implementarea standardelor de control intern pentru gestionarea efectivă a procesului de achiziții publice; emiterea unor ghiduri/îndrumări privind sistemele de control intern pentru achiziții;
- **Obiectivul specific nr. 4:** Dezvoltarea unei evoluții profesionale în sistem pentru personalul responsabil cu achizițiile publice.

Primul proiect contractat (SIPOCA 45) a avut ca scop consolidarea capacității administrative a ANAP în conformitate cu SNAP și creșterea cooperării între autoritățile contractante. Cu sprijinul Băncii Mondiale, ANAP a oferit asistență tehnică autorităților și entităților contractante (a se vedea subsecțiunea 1.3) prin oferirea de recomandări privind elaborarea documentației de atribuire.

Cel de-al doilea proiect (SIPOCA 625) a avut ca scop consolidarea rolului ANAP în proiectarea și gestionarea procesului de reforma și, în special, susținerea unei abordări unitare cu privire la achizițiile publice²⁸, precum și pregătirea terenului pentru dezvoltarea unui sistem de achiziții centralizat (acest din urmă obiectiv este urmărit prin înființarea a două unități pilot de achiziții centralizate la nivel local). Obiectivul general este de a evalua funcționarea sistemului de achiziții publice după transpunerea legislației UE și de a emite recomandări și propuneri pentru a îmbunătăți în continuare funcționarea acestuia (unul dintre principalele obiective fiind sistemul de control ex-ante).

Proiectul SIPOCA 625 mai vizează de asemenea și contribuția la:

- Implementarea Strategiei Naționale Anticorupție în sensul realizării acțiunii nr. 6 „Organizarea periodică de cursuri de formare profesională multidisciplinară pentru promovarea bunelor practici naționale și internaționale în materia achizițiilor publice”, în sensul atingerii OS 1.1 prin raportarea inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției.

²⁸ Documentele și ghidurile dezvoltate de către ANAP pot fi accesate la următorul link: <http://anap.gov.ro/web/ghiduri/>.

- Implementarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice, în sensul contribuiri la rezultatul „Creșterea profesionalismului personalului din administrația publică”, aferent obiectivului I al SCAP.

Astfel, corelarea logică între OS 1.4 și SNAP, anterior detaliată, precum și analiza proiectelor finanțate din perspectiva contribuțiilor acestora la implementarea SNAP conduce la asumția legitimă că progresul înregistrat în implementarea SNAP este condiționat într-o măsură importantă de intervențiile POCA.

Cel de al treilea proiect (SIPOCA 753) a propus dezvoltarea unui sistem de achiziții centralizate rațional și bine funcțional, al cărui obiectiv general este de a efectua proceduri de achiziții la volume mari pentru a obține prețuri nete mai mici pentru autoritățile contractante care decis să desfășoare achiziții centralizate. ONAC a început deja primele proceduri centralizate și standardizate (precum licitații pentru achiziționarea de hârtie), prin agregarea cererii mai multor autorități: acest proces a fost dezvoltat în paralel cu analizele privind pregătirea altor achiziții centralizate (precum combustibilul), cu elaborarea ghidurilor vizând evitarea blocajelor potențiale care pot apărea în desfășurarea procedurilor de achiziții centralizate și planificarea unui sistem integrat pentru realizarea electronică a etapelor procesului de achiziții centralizate (această platformă va viza procedurile de planificare și monitorizare a achizițiilor centralizate²⁹).

Această succesiune de intervenții vizează definirea unui sistem în care autoritatea de reglementare (ANAP), în baza dispozițiilor legale, oferă îndrumare și control selectiv autorităților contractante, în timp ce ONAC se concentrează pe achizițiile centralizate. Combinația rezultatelor proiectelor SIPOCA 625 și SIPOCA 753 ar trebui să producă integrarea între ONAC și autoritățile regionale (derivate din cele două entități pilot menționate mai sus) pentru a echilibra procedurile centralizate agregate la nivel național și local. Monitorizarea și raționalizarea modificărilor în curs ar trebui să contribuie, de asemenea, la prevenirea sau reducerea contestațiilor (acesta este motivul pentru care CNSC este partener al SIPOCA 753, rolul său fiind acela de a elabora un ghid care să reunească toate tipurile de elemente care au condus la contestații).

Întregul sistem necesită atât îmbunătățirea competențelor, cât și a profesionalizării operatorilor de achiziții publice, aceasta fiind o activitate inclusă în toate proiectele contractate. În această privință, un pilon al strategiei de reformă este definirea noilor cadre de competență și a programelor de formare a personalului din domeniul achizițiilor publice (expert achiziții publice, consilier achiziții publice, consilier sistem achiziții publice) concepute de ANAP cu asistența Băncii Mondiale, în cadrul SIPOCA 625³⁰. Aceste

²⁹ Prin intermediul platformei, sute de utilizatori vor putea să înregistreze direct cererile de achiziții în baza unui cont unic (în cazul procedurii de achiziție centralizată de hârtie, 900 de utilizatori au depus cererile, însă aceste au fost depuse fizic). În cadrul interviului, ONAC a subliniat faptul că instituția trebuie să îmbunătățească activitățile de monitorizare astfel încât să aibă o mai bună înțelegere a contextului pieței. ”În cazul supra-estimării necesității de către autoritățile contractante, distorsiuni ale pieței sunt probabile”. Astfel, prin intermediul monitorizării, va fi posibilă o mai bună calibrare a procedurilor de achiziții.

³⁰ Documentația a fost aprobată în Iulie/August 2020. A se vedea: <http://anap.gov.ro/web/alte-informatii-sipoca-625/>

instrumente au fost dezvoltate cu obiectivul specific de a sprijini sistemul de achiziții publice din România și de a îl profesionaliza în contextul reglementărilor și politicilor UE.

În ceea ce privește impactul, se remarcă două caracteristici: prima dintre acestea este legată de faptul că programele de formare au fost concepute atât pentru adresarea conformității legale, dar și pentru a dezvolta performanța în domeniul achizițiilor (o altă dovadă a necesității de a menține un echilibru între performanța procedurilor de achiziții publice și respectarea conformității legale, aspect care poate reprezenta cea mai relevantă problemă care apare din procesul de reformă). Cea de-a doua caracteristică se referă la intervalul de timp necesar care trebuie să treacă pentru a vedea efectele tangibile ale reformei în domeniul achizițiilor publice. După cum se afirmă într-unul din documentele metodologice emise, dacă cadrul și programul de funcționare sunt „solide și structurate (...) pentru formarea publică în domeniul achizițiilor publice la nivel național”, se presupune, de asemenea, că „va dura puțin mai mult până când rezultatele instruirii devin vizibile în practica achizițiilor publice. În legătură cu această perspectivă, se consideră că programul de formare creează condițiile necesare pentru dezvoltarea capacității profesionale a personalului din domeniul achizițiilor publice și pentru îmbunătățirea practicii în acest domeniu, în concordanță cu obiectivele naționale, pe o perioadă de aproximativ trei-patru ani”³¹.

Activitățile de evaluare au evidențiat un set de constatări legate de stadiul actual al procesului de profesionalizare. Reprezentanții ONAC consideră relevante aspectele legate de îmbunătățirea abilităților personale la nivelul angajaților în urma implementării proiectului. Din perspectiva ANAP, monitorizarea procedurilor de achiziții publice necesită perioade diferite de timp la nivelul autorităților contractante, care pot fi explicate prin existența unui grad diferențiat de pregătire al personalului din autoritățile contractante responsabile de derularea procesului de achiziții publice: „analizând durata medie a unei proceduri de achiziții publice, (...) se constată faptul că la nivelul autorităților contractante există probleme în etapa de evaluare (...) există situații în care, deși au fost depuse 232 de oferte, autoritatea contractantă a reușit să încheie un contract de achiziție publică în 67 de zile, dar există și cazuri în care au fost depuse doar 8 oferte și procedura de achiziții publice a fost efectuată în 499 de zile”³². Aceasta este dovada existenței unui context extrem de diferențiat, care necesită îmbunătățiri ulterioare referitoare la capacitatea de monitorizare a procedurilor de achiziții publice din partea autorităților contractante.

Necesitatea de a îmbunătăți în continuare gradul de profesionalizare a fost evidențiată și de panelul de experți organizat în cadrul acestei teme de evaluare (rezultatele detaliate sunt prezentate în anexe). Rezultatele obținute din activitățile de evaluare au evidențiat în special necesitatea conectării stricte a

³¹ ANAP, Banca Mondială (2020), *Standardul Ocupațional pentru Ocupația de Expert Achiziții Publice. Programa de Pregătire Teoretică și Practică. Prezentare Succintă și Aspecte Metodologice*, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2020/09/Prezentare-si-aspecte-metodologice-Programa-de-formare.pdf>, p. 27.

³² ANAP (2020), *Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract în anul 2019*. <http://anap.gov.ro/web/raport-indicatorii-de-monitorizare-a-eficienței-procedurilor-de-achiziție-publică-finalizate-prin-contract-in-anul-2019/>, p. 42. La nivel general, tendințele pozitive sunt reprezentate de o mai mare deschidere a IMM-urilor (prin împărțirea contractelor de achiziții în loturi) și prin scăderea timpului mediu de atribuire în cazul procedurilor simplificate comparativ cu 2018 (p.33).

îmbunătățirii abilităților tehnice cu implicarea deplină a nivelurilor politice/instituționale superioare (acesta este, de asemenea, un pilon în recomandarea Comisiei UE privind achizițiile publice emisă în 2017)³³: Sprijinul POCA nu constă doar în acordarea de finanțare, ci și în creșterea gradului de conștientizare a nevoilor instituționale. Există o nevoie clară de creștere a culturii administrative, de integrare a domeniului achizițiilor publice în sistemul de management, de pregătire profesională integrată a angajaților din sectorul public (...); profesionalizarea nu trebuie să fie dezarticulată, în sensul pregătirii doar a expertului în achiziții publice (...). Dacă se consideră doar gradul de pregătire al experților în achiziții publice și nu pregătirea la nivelul instituțional al managementului achizițiilor publice, această pregătire produce efecte limitate și un impact marginal (...). Este necesară integrarea planului de pregătire în domeniul achizițiilor publice în fluxul managerial. În opinia echipei de evaluare, nevoia de profesionalizare în domeniul achizițiilor publice este încă actuală și ar trebui considerată prioritară, în vederea eficientizării procedurilor de achiziții publice.

Un alt aspect fundamental al procesului de reformă este reprezentat de Ghidul achizițiilor publice³⁴. Ghidul oferă informații fundamentale pentru toți actorii implicați în procedurile de achiziții publice, pentru a clarifica și uniformiza aplicarea normelor. După cum se indică pe site-ul web, „în forma sa finală, Ghidul oferă informații care acoperă toate procesele legate de achizițiile publice efectuate de orice autoritate contractantă pe parcursul tuturor activităților”. Ghidul include elemente interactive, cu legături către texte legislative relevante și cu formulare prestabilite - cu un conținut minim considerat necesar pentru desfășurarea activităților de achiziții publice. Alături de descrierea procedurilor, Ghidul oferă, de asemenea, suport suplimentar sub formă de formulare-cadru (descărcabile și adaptabile), precum și liste de verificare.

Activitățile de evaluare realizate în cadrul prezentului contract arată totuși că mai trebuie parcurse câteva etape pentru a atinge un nivel satisfăcător în ceea ce privește calitatea informațiilor furnizate. Rezultatele panelului de experți au evidențiat faptul că, la nivelul Ghidului achizițiilor publice, sunt necesare mai multe măsuri de sprijin al echipelor de achiziții din instituțiile publice, de exemplu, prin crearea unor modele variate de contracte de achiziții publice, dar și de explicare a rolului acestora de modele, și nu contracte care trebuie să fie preluate *in integrum*, fără adaptarea acestora la scopul și obiectivul achiziției. Rezultatele obținute în cadrul focus grupului organizat în cadrul temei de evaluare 7 converg asupra constatării că ghidul achizițiilor publice este un document complex și dificil de parcurs. În opinia echipei de

³³ „Pentru a avea un impact real, orice politică de profesionalizare ar trebui să se bazeze pe sprijin politic la nivel înalt. Aceasta înseamnă definirea unei repartizări clare a responsabilităților și sarcinilor instituțiilor la nivel politic central, sprijinirea eforturilor la nivel local, regional și sectorial, asigurarea continuității pe parcursul ciclurilor politice, folosind, după caz, structurile instituționale care promovează specializarea, agregarea și schimbul de cunoștințe”. A se vedea Recomandarea Comisiei (UE) 2017/1805 din 3 octombrie 2017 privind profesionalizarea PP - Construirea unei arhitecturi pentru profesionalizarea PP (2017) – JO L 259/28

³⁴ <https://www.achizitiipublice.gov.ro/workflows/view>

evaluare, un dialog continuu, organizat și structurat între autoritățile contractante și ANAP ar fi benefic pentru a contribui la îmbunătățirea Ghidului și la introducerea de noi proceduri și instrumente.

Un indicator semnificativ al impactului măsurilor de reformă este furnizat de rezultatele chestionarului privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali, desfășurat pe un eșantion de reprezentanți ai 39 de autorități contractante³⁵. Tabelul de mai jos prezintă nivelul mediu de satisfacție al autorităților contractante respondente (grupate în funcție de tipul de instituție pe care îl reprezintă) în ceea ce privește aspectele generale ale procesului de reformă:

Tabelul nr. 4. Componente legate de dezvoltarea procedurilor de achiziții publice³⁶

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|--|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Clarificarea responsabilităților | 7.22 | 7.15 | 7.18 |
| Îmbunătățirea cooperării interinstituționale | 6.57 | 6.5 | 6.54 |
| Reducerea poverii administrative | 5.85 | 5.75 | 5.83 |
| Utilizarea sistemelor și instrumentelor electronice în desfășurarea achizițiilor publice | 8.11 | 8.13 | 8.12 |
| Instrumente și metodologii dezvoltate (ghiduri online, modele, birouri de asistență, linii verzi și / sau servicii de e-mail, exemple de bune practici) la nivel național pentru sprijinirea activității profesionale în domeniul achizițiilor publice | 7.47 | 7.52 | 7.48 |
| Elaborarea de documentații standardizate pentru achiziții publice | 7.19 | 7.21 | 7.15 |
| Măsuri de promovare și sprijinire a achizițiilor publice verzi | 6.74 | 6.75 | 6.64 |
| Îmbunătățirea capacității de planificare a strategiei de contractare (adică evaluarea nevoilor, cercetarea pieței, selectarea procedurii de atribuire) | 7.11 | 7.12 | 7.05 |
| Disponibilitatea și gradul de utilizare a instrumentelor de evaluare a riscurilor pentru | 6.8 | 6.84 | 6.81 |

³⁵ 65.8% dintre respondenți (25) reprezintă o entitate publică locală, în timp ce 31.6% dintre respondenți reprezintă fie o instituție subordonată unei autorități publice centrale (15.8%), fie o autoritate publică centrală (15.8%). Doar 2.8% dintre respondenți reprezintă o instituție subordonată unei autorități publice locale. În ceea ce privește nivelul de experiență al respondenților, 51.3% dintre aceștia (20 de instituții) dețin mai mult de 10 ani experiență în domeniul achizițiilor publice, în timp ce 20.5% dintre aceștia (8 instituții) dețin mai puțin de 3 ani experiență. De asemenea, 10.3% dintre respondenți aveau între 3 și 5 ani experiență (7 instituții), iar 17.9% (4 instituții) aveau între 5 și 10 ani experiență în achiziții publice. Toate variabilele au fost operaționalizate folosind o scară de la 1 (scorul minim) la 10 (scorul maxim).

³⁶ Respondenții au fost rugați să indice gradul de satisfacție utilizând o scală de la 1 la 10. Scorurile au fost distribuite după cum urmează: 1,2 = Foarte scăzut, 3,4 = Scăzut, 5,6 = Mediu, 7,8 = Ridicat, 9,10 = Foarte ridicat.

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|--|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| identificarea și soluționarea amenințărilor legate de funcționarea corectă a sistemului de achiziții publice | | | |
| Disponibilitatea și utilizarea codurilor de etică, precum și a standardelor de integritate: | 7.55 | 7.6 | 7.56 |

Se poate observa că gradul de satisfacție al beneficiarilor nu diferă semnificativ în funcție de categoria de administrație publică. Într-adevăr, cel mai scăzut grad de satisfacție este legat de reducerea poverilor administrative. Atât autoritățile publice locale, cât și cele centrale consideră că impactul reformei achizițiilor publice asupra acestei componente este unul mediu. De asemenea, au existat alte trei componente care au primit un scor mediu din partea respondenților, și anume: îmbunătățirea cooperării interinstituționale, măsuri de promovare și susținere a achizițiilor publice ecologice, precum și disponibilitatea și gradul de utilizare a instrumentelor de evaluare a riscurilor pentru identificarea și soluționarea amenințărilor legate de funcționarea corectă a sistemului de achiziții publice.

În ceea ce privește celelalte componente, gradul de satisfacție a fost ridicat (media scorurilor reprezentând o valoare de 7 sau mai mare). Potrivit respondenților, reforma în domeniul achizițiilor publice a avut cel mai evident impact asupra componentei legate de utilizarea sistemelor și instrumentelor electronice în desfășurarea achizițiilor publice, fiind singura componentă din această categorie în care respondenții au acordat un scor mediu de peste 8 puncte³⁷. De asemenea, după cum se poate observa din analiza de mai sus, componenta privind instrumentele și metodologiile dezvoltate (ghiduri online, modele, birouri de asistență, linii verzi și/sau servicii de e-mail, exemple de bune practici) la nivel național pentru a sprijini activitatea profesională în domeniul achizițiilor publice, din punctul de vedere al participanților la acest chestionar, a avut un impact mai mare la nivel central decât la nivel local.

În ceea ce privește componentele legate de îmbunătățirea abilităților tehnice de organizare a procedurilor de achiziții și de gestionare a contractelor, tabelul de mai jos prezintă opinia respondenților, indiferent de tipul instituției reprezentate, care indică faptul că gradul de satisfacție cu privire la impactul acestor componente este unul mediu. O serie de rezultate pozitive au fost înregistrate pentru aspectele ce țin de impactul asupra execuției contractelor, urmate de impactul asupra evaluării ofertelor, în timp ce cel mai

³⁷ Rezultatele sunt coerente cu datele raportate de către ANAP în studiul de monitorizare a procedurilor de achiziții publice. Gradul de utilizare a canalelor electronice pentru întregul proces de achiziții publice a atins un nivel de 99.61% în 2019 pentru acele proceduri de achiziții publice încheiate prin semnarea unui contract, la nivel național. În 2015, acest procent a fost de 48.99%, iar în 2016 de 75.88%. În 2019, procedurile desfășurate "off-line" (0.39%) rămăseseră cele în domeniile securității și apărării. A se vedea ANAP (2020). *Raport – Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract în anul 2019*, <http://anap.gov.ro/web/raport-indicatorii-de-monitorizare-a-eficienței-procedurilor-de-achiziție-publică-finalizate-prin-contract-in-anul-2019/>, p. 50.

reduc impact poate fi observat pentru aspectele ce țin de elaborarea specificațiilor tehnice și a documentației procedurilor de achiziție.

Tabelul nr. 5. Componente legate de îmbunătățirea capacității de organizare a procedurilor de achiziții publice și de gestionare a contractelor

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|---|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Elaborarea specificațiilor tehnice și a documentației procedurilor de achiziție | 6.32 | 6.37 | 6.36 |
| Elaborarea criteriilor de atribuire și a ponderilor acestora | 6.36 | 6.41 | 6.4 |
| Evaluarea ofertelor | 6.5 | 6.52 | 6.5 |
| Execuția contractului | 6.81 | 6.89 | 6.84 |
| Evaluarea performanțelor contractelor cu atenție specifică asupra eficienței acestora | 6.36 | 6.44 | 6.37 |

Din perspectiva autoevaluării gradului de profesionalizare, rezultatul obținut din partea autorităților contractante a fost unul ridicat (7,59 în rândul autorităților publice locale, 7,56 în rândul autorităților publice centrale, 7,57 punctaj total). Pe de altă parte, doar 24% dintre respondenți au participat deja la activități de formare organizate de POCA care vizează profesionalizarea în rândul responsabililor privind achizițiile publice: dintre cei 9 respondenți care au participat la aceste activități, 6 au menționat că sunt foarte mulțumiți de rezultate, oferind scoruri de 9 sau 10; 2 dintre respondenți s-au declarat mulțumiți, acordând scorul de 8, iar un singur respondent a avut un grad mediu de satisfacție, acordând scorul de 5.

În ceea ce privește achizițiile centralizate, marea majoritate a respondenților (84,6%) nu a achiziționat produse sau servicii printr-o procedură centralizată (33 de respondenți), în timp ce 15,4% dintre aceștia dețin deja experiență cu organizarea unor achiziții centralizate (6). În consecință, gradul de satisfacție pentru acest aspect a fost măsurat doar pentru un eșantion redus de respondenți, care au avut opinii diferite în ceea ce privește derularea achizițiilor centralizate.

Analiza gradului de satisfacție al beneficiarilor a evidențiat faptul că cele mai mici punctaje au fost acordate pentru evaluarea cadrului legislativ, așa cum este prezentat în tabelul de mai jos:

Tabelul nr. 6. Evaluarea cadrului legislativ³⁸

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|---|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Cadrul legislativ privind achizițiile publice este stabil | 3.31 | 3.31 | 3.31 |

³⁸ Respondenții au fost rugați să indice gradul de satisfacție utilizând o scală de la 1 la 10. Scorurile au fost distribuite după cum urmează: 1,2 = Foarte scăzut, 3,4 = Scăzut, 5,6 = Mediu, 7,8 = Ridicat, 9,10 = Foarte ridicat.

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|---|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Cadrul legislativ privind achizițiile publice este coerent | 3.47 | 3.5 | 3.48 |
| Cadrul legislativ privind achizițiile publice este eficient (contribuie la minimizarea ineficiențelor, risipei, neregulilor, fraudelor) | 3.39 | 3.39 | 3.39 |

În ceea ce privește gradul de satisfacție privind funcționarea sistemului de achiziții publice din România, în general, opiniile au fost împărțite: 35,9% dintre respondenți au acordat un punctaj de 7, 17,9% dintre respondenți au acordat un punctaj de 8 și 15,4% dintre respondenți au acordat punctajul 9, în timp ce un singur respondent a acordat 10. Cu toate acestea, există un procent semnificativ de respondenți nemulțumiți de funcționarea sistemului de achiziții publice, 28,2% dintre respondenți acordând punctaje între 3-6.

Concluziile generale care pot fi formulate în această etapă sunt de mai multe tipuri. Pe de o parte, legislația trebuie să fie mai flexibilă și mai capabilă să mențină echilibrul între nevoi și performanță. Din moment ce schimbarea și adaptarea cadrului legislativ sunt în afara controlului direct al POCA, se poate acorda o atenție mai pronunțată asupra aspectelor calitative ale achizițiilor publice (toate celelalte aspecte care nu vizează prețul sau economiile financiare). Rezultatele panelului de experți au evidențiat faptul că implicarea ANAP în stabilirea indicatorilor de performanță contractuali, a indicatorilor naționali de performanță a achizițiilor publice, a obiectivelor de rezultat, precum și a exemplurilor de indicatori de calitate pe tipuri de produse/servicii/lucrări, este încă redusă. Necesitatea indicatorilor de performanță și calitate este demonstrată de faptul că, până la acest moment, implementarea contractelor administrative de achiziții publice se rezumă strict la livrarea produsului, simpla prestare a serviciului sau efectuarea lucrărilor, fără a fi implementate aspecte ce țin de monitorizarea și evaluarea calității contractelor.

În ceea ce privește efectele neintenționate, un aspect pozitiv care a reieșit din activitățile de evaluare a vizat faptul că, în urma accelerării procedurilor electronice în urma pandemiei, întreaga etapă de evaluare și contractare se desfășoară acum complet electronic, ceea ce - în opinia unității de contractare și monitorizare a AM - a redus timpul de contractare comparativ cu perioada precedentă de programare, deoarece această procedură nu era complet disponibilă electronic înainte de pandemie (beneficiarii nu aveau seturi de semnături electronice).

În ceea ce privește activitățile de instruire, intervențiile modifică condițiile pentru acces și specificul profilurilor profesionale în domeniul achizițiilor publice (expert în achiziții publice, consultant în achiziții publice, consilier în sistemul de achiziții publice). Activitățile de formare vizează aceste profiluri profesionale, dar și factorii de decizie politici (ex.: primari) și ofițerii cu atribuții de control (auditori interni, alte organe de control ale autorităților publice). Conform datelor rezultate din activitățile de evaluare, aceste activități de formare sunt identificate ca având potențialul de a produce importante efecte benefice



UNIUNEA EUROPEANĂ



(neintenționate) pe termen lung, contribuind la consolidarea unei comunități profesionale în domeniul achizițiilor publice (prin definirea unui standard profesional și prin stabilirea unei fișe de post recunoscute pentru a sprijini formarea eficientă).

4. SUSTENABILITATE

Spre deosebire de alte obiective specifice, procesul de reformă în domeniul achizițiilor publice nu pare amenințat pe termen lung de lipsa unui cadru strategic bine definit. Necesitatea de a interveni în acest domeniu cu tipul de intervenții implementate prin POCA nu este pusă în discuție de niciun actor (Comisia Europeană, Guvernul României, ANAP și ONAC ca beneficiari). Activitățile de evaluare desfășurate nu evidențiază nicio îngrijorare specifică privind sustenabilitatea proiectelor în curs de desfășurare din punctul de vedere al alocării financiare, sau din punctul de vedere al sprijinului strategic necesar. Factorii decizionali din cadrul principalelor organizații cu rol cheie în domeniul achizițiilor publice (ANAP, ONAC, SGG și MLPDA) conștientizează rolul central și transversal pe care reforma în domeniul achizițiilor publice o va avea asupra consolidării capacității administrative în România. De asemenea, definirea detaliată a procedurilor și activităților care necesită achiziții de servicii de consultanță sau asistență tehnică (precum cele oferite în acest moment de Banca Mondială sau Banca Europeană de Investiții), este fezabilă și se poate materializa în viitor (când proiectele POCA vor fi încheiate). Problemele legate de sustenabilitate se referă la modul în care (și nu dacă) reforma în domeniul achizițiilor publice va continua în viitor. Pe termen lung, la nivel strategic și legislativ, este necesară echilibrarea celor două tendințe potențial conflictuale care caracterizează achizițiile publice – respectarea conformității legale, pe de o parte, și realizarea performanței economice, pe de altă parte. La nivel operațional, unele caracteristici trebuie luate în considerare atunci când se analizează sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor actuale.

Un factor care poate reduce eficacitatea intervențiilor POCA în viitor este reprezentat de lipsa stabilității cadrului legislativ. Problema impredictibilității politicilor din România, cauzată de instabilitatea contextului legislativ, este o problemă recurentă, inclusiv dacă se iau în considerare Recomandările anuale pentru România emise de către Comisia Europeană. Acest factor are un impact direct asupra domeniului achizițiilor publice, iar evenimentele desfășurate în primul semestru al anului 2020 confirmă faptul că toți actorii (inclusiv beneficiarii POCA) își desfășoară activitatea într-un context legislativ instabil. Rezultatele sondajului privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali au demonstrat că reprezentanții celor 39 de instituții publice care au răspuns la chestionar nu sunt foarte mulțumiți cu privire la stabilitatea, coerența și eficiența cadrului legislativ: scorurile aferente acestor trei variabile fiind mult sub valoarea medie (respectiv 3.31, 3.47 și 3.39 de puncte pe o scală de la 1 la 10)³⁹.

³⁹ Trebuie subliniat faptul că aproape 80% dintre respondenții din cadrul sondajului privind nivelul de satisfacție al beneficiarilor finali aveau mai mult de trei ani experiență în domeniul achizițiilor publice (51,3%, reprezentând 20 de respondenți, dețin o experiență de mai bine de 10 ani). De asemenea, este semnificativ faptul că evaluarea negativă a cadrului legislativ a fost formulată după ce respondenții au oferit, în medie, o evaluare pozitivă a impactului componentelor specifice aferente reformei achizițiilor publice.





Echipa de evaluare consideră că cele mai recente modificări legislative (produse în luna iulie 2020) cu privire la sistemul de control ex-ante (de altfel, una dintre cele mai frecvente surse de observații critice din partea Comisiei Europene în ultimii ani) au creat o bază solidă pentru următoarele etape ale reformei domeniului achizițiilor publice. Asigurarea sustenabilității la nivelul proiectelor depinde și de pregătirea personalului administrației publice din România în domeniul achizițiilor publice, un proces care depinde în mare măsură de posibilitatea de a lucra într-un mediu bine definit și stabil, care nu este expus schimbărilor continue și dispersate. De asemenea, rolul ONAC în derularea de achizițiilor publice centralizate trebuie evidențiat prin dezvoltarea unui proces clar și integrat de intervenții coerente.

Pe termen lung, impactul general al procesului de reformă depinde într-o măsură importantă de rolul jucat de către autoritatea de reglementare (ANAP). Rezultatele panelului de experți au evidențiat faptul că nivelul de calitate a procesului de reformă trebuie monitorizat prin indicatori calitativi, capabili să arate modul în care se desfășoară, la nivel instituțional, procedurile de achiziții publice. Această afirmație indică, de asemenea, necesitatea dezvoltării unui echilibru adecvat între o abordare care vizează în principal conformitatea legală a procedurilor de achiziții publice și o abordare pro-activă/bazată pe colaborare care vizează îmbunătățirea performanței economice a achizițiilor publice.

Necesitatea de asigurare a sustenabilității pe termen lung apare și în contextul de dezvoltare a proiectului SIPOCA 753, al cărui termen de finalizare este programat pentru anul 2022. În prezent, ONAC trebuie să își consolideze capacitatea administrativă și să își definească mai bine rolul, din mai multe puncte de vedere: finalizarea grilei de personal; modificări legislative ce urmează să fie adoptate pentru corelarea atribuțiilor ONAC provenite din contextul generat de starea de urgență cu atribuțiile definite anterior prin OUG 46/2018 (privind înființare ONAC, care exclude competențele sale în sectorul sănătății); necesitatea implementării proceselor consultative de piață în achizițiile centralizate (proces care lipsește în acest moment din cauza temerii că această consultanță ar putea denatura modul de derulare al achizițiilor); problema monitorizării încă insuficiente a achizițiilor centralizate (pentru a evita supraestimarea achizițiilor care pot rezulta din cereri disproporționate ale unor cumpărători individuali); necesitatea îmbunătățirii relațiilor cu beneficiarii achizițiilor centralizate (precum autoritățile de la nivel local). Toate aceste caracteristici sunt abordate în cadrul intervențiilor aflate în curs de implementare. În același timp, aceste elemente trebuie luate în considerare pentru a consolida procesul de reformă în domeniul achizițiilor publice în următorii ani. Manifestarea elementelor prezentate anterior reprezintă un risc care poate reduce capacitatea ONAC de a efectua proceduri centralizate în conformitate cu așteptările și obiectivele procesului de reformă. Aceste aspecte trebuie luate în considerare pe termen lung, astfel încât ONAC să își poată atinge rezultatele și obiectivele propuse.



Tema de evaluare 8: Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale - OS 2.1

1. EFICACITATE

1.1. Analiza logicii de intervenție

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni prezintă constatările obținute cu referire la următoarele întrebări de evaluare:

- 1b. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
- 1c. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
- 3a. În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului?
- 3b. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor?
- 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp?

OS 2.1 (Introducerea de sisteme și standarde comune în administrațiile publice locale care optimizează procesele orientate către beneficiari în conformitate cu SCAP) este parte a Axei Prioritare 2 din cadrul POCA, împreună cu alte două OS.

Evaluarea eficacității intervențiilor publice demarează cu procesul de verificare a logicii de intervenție prin intermediul testării relațiilor de cauzalitate care leagă nevoile identificate de obiectivele stabilite, de activitățile sprijinite (intrări), de realizările și rezultatele așteptate. Logica de intervenție reprezintă legătura dintre ipoteze, nevoi și rezultate. Pentru tema de evaluare 8 a fost proiectat un cadru specific care reconstruiește teoria schimbării (logica de intervenție).

Nevoile acoperite de intervențiile finanțate prin OS 2.1 al POCA au vizat următoarele elemente:

- Necesitatea de a avea o guvernare mai eficientă pe mai multe niveluri în planificarea strategică a investițiilor;
- Optimizarea alocării resurselor între nivelul local și central pentru a reduce redundanțele și suprapunerile;
- Creșterea competențelor și capacității autorităților administrației publice locale de a gestiona eficient serviciile publice, veniturile publice, bugetarea pe programe;
- Încurajarea autorităților locale în utilizarea sistemului informațional digital interconectat;
- Îmbunătățirea sistemelor de elaborare, implementare și evaluare a politicilor;
- Îmbunătățirea transparenței în utilizarea fondurilor publice;

- Creșterea gradului de implicare a societății civile în dezvoltarea strategiilor care vizează nivelurile centrale și regionale/locale ale serviciilor publice și în identificarea/implementarea proiectelor pe termen mediu și lung;
- Îmbunătățirea expertizei tehnice în probleme administrative specifice precum instrumente financiare, cunoașterea reglementărilor etc.
- Consolidarea aspectelor organizaționale în sistemele operaționale, platformele de achiziții electronice etc.

Principalele rezultate așteptate din intervențiile finanțate prin OS 2.1 sunt:

- autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung;
- autorități și instituții publice locale în care s-au implementat sisteme unitare de management al calității și al performanței dezvoltate prin program, conform Planului de acțiune pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității;
- autorități și instituții publice locale în care s-au implementat măsurile de simplificare a procedurilor pentru cetățeni, în conformitate cu Planul integrat de simplificare a procedurilor pentru cetățeni elaborat la nivel național;
- personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1.

Din analiza documentațiilor proiectelor sprijinite în cadrul OS 2.1 a reieșit că intervențiile finanțate au fost relevante în raport cu nevoile diferitelor părți interesate, concluzie confirmată și la nivelul Raportului de evaluare a POCA 2019. Cele mai recurente nevoi ale beneficiarilor OS 2.1 au vizat:

- Necesitatea de implementare a unui management performant în administrația publică locală, fapt care reprezintă o condiție esențială pentru derularea reformelor actuale și viitoare în acest domeniu;
- Existența unor proceduri greoaie, birocratice, caracterizate de suprareglementări la nivelul administrației publice locale;
- Procedurare insuficientă a activităților derulate la nivelul administrațiilor publice locale;
- Inexistența unor soluții care să asigure administrarea electronică a documentelor create;
- Nevoia de automatizare a activităților din cadrul instituțiilor din administrația publică;
- Interconectare insuficientă între sistemele informatice ale instituțiilor publice;
- Lipsa unor strategii sectoriale în anumite domenii;
- Lipsa unor mecanisme și proceduri standard pentru planificarea strategică locală;
- Nevoia de dezvoltare și introducere a unor sisteme de management al calității și performanței.

Implicarea autorităților publice locale/județene (primării și consilii județene), precum și tematicile abordate în cadrul proiectelor selectate în cadrul OS 2.1, sunt în concordanță cu recenzia literaturii de



specialitate, care a identificat nevoile specifice legate de tema de evaluare 8, iar analiza ulterioară a confirmat că Obiectivul Specific 2.1 și rezultatele preconizate ale acestuia corespund acestor nevoi.

Interviurile realizate cu beneficiarii temei de evaluare 8 au evidențiat faptul că angajații unităților administrativ-teritoriale au nevoie de informații mai structurate și metodologii adecvate pentru asigurarea de servicii publice de calitate, adaptate nevoilor complexe ale cetățenilor, într-un mediu socio-economic în continuă schimbare și în condițiile unei presiuni crescute a cetățeanului pentru obținerea acestui drept legat de accesul la informații publice sau la informații de interes.

O mare parte din proiectele selectate în cadrul OS 2.1 au prevăzut introducerea sistemelor de calitate/ autoevaluare/evaluare (de exemplu ISO sau CAF), precum și îmbunătățirea competențelor personalului autorităților locale, în principal prin cursuri de pregătire intensă. Astfel de instruirii se concentrează nu numai pe gestionarea noilor sisteme informatice, ci și pe alte tematici precum management și eficiență operațională, care vor asigura, în opinia echipei de evaluare, un nivel mai ridicat de calificare a personalului în cadrul autorităților publice, odată ce proiectele sprijinite prin OS 2.1 vor fi finalizate. Un rezultat al activităților de evaluare derulate evidențiază faptul că acțiunile finanțate au accelerat în mod clar adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale. Acest fapt este confirmat de rezultatele deja obținute în cadrul proiectelor finanțate, la nivelul cărora beneficiarii au dezvoltat și implementat în cadrul instituțiilor beneficiare sisteme și instrumente IT, care au rolul de eficientiza și digitaliza activitatea desfășurată în cadrul administrațiilor publice locale. Așadar, acțiunile finanțate prin proiectele sprijinite în cadrul OS 2.1 au acoperit în mod corespunzător nevoile relevante ale beneficiarilor, prezentate mai sus.

Analiza efectuată prezintă un nivel ridicat de relevanță a intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.1, iar interesul pe care autoritățile publice locale l-au demonstrat până în acest moment în participarea la apelurile de proiecte lansate evidențiază în mod clar nivelul ridicat de adecvare a intervențiilor finanțate.

Tipurile intervențiilor finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA sunt relevante în raport cu strategiile naționale, în special cu Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. Există o dovadă clară a legăturii dintre acțiunile finanțate în cadrul temei de evaluare 8 din cadrul POCA și obiectivele strategiilor naționale, în special cu cele din SCAP. Analiza documentară actualizată a documentelor naționale strategice confirmă în continuare această legătură.

În baza analizei documentare efectuate, s-a observat o corelare semnificativă a acțiunilor sprijinite prin OS 2.1 cu OS I.2 din SCAP, care se referă la asigurarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor între administrația publică centrală și locală și exercitarea sustenabilă a acestora, precum și cu activitățile preconizate din cadrul acesteia. De asemenea, intervențiile sprijinite prin tema de evaluare 8 sunt corelate și cu OS II.1 din SCAP.

Totodată, OS 2.1 din cadrul POCA vizează dezvoltarea de procese de management la nivel local prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și 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 prevede, la nivelul OS 2.1, dezvoltarea sistemelor și instrumentelor de management privind managementul calității, acțiuni corelate cu cele din Plan, după cum urmează:

- implementarea standardelor de cost și calitate elaborate pentru serviciile publice;
- implementarea unor mecanisme/metode eficiente de planificare și execuție bugetară;
- implementarea măsurilor de simplificare a procedurilor administrative pentru cetățeni (în conformitate cu planul integrat de simplificare a procedurilor pentru cetățeni, analiza evenimentelor de viață);
- schimburile de experiență/crearea de rețele cu autoritățile naționale și internaționale, instituțiile, organismele publice.

Nivelul ridicat de coerență dintre OS 2.1 și Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020 este observat și la nivelul acțiunilor preconizate, luând în considerare că activitățile cheie prevăzute în cadrul planului se referă la instruirea și organizarea personalului din autoritățile și instituțiile publice pentru utilizarea managementului calității, precum și la acordarea de sprijin pentru toate categoriile de autorități și instituții publice în vederea implementării sistemelor de management al calității. POCA prevede continuarea unora dintre măsurile existente deja în PODCA referitoare la simplificare și managementul calității, precum și implementarea unor acțiuni prevăzute pentru perioada 2014-2020, precum: elaborarea de ghiduri și manuale clare și cuprinzătoare pentru orientarea solicitanților/beneficiarilor și diseminarea bunelor practici; identificarea implicațiilor procedurilor interne (evaluare, contractare, monitorizare, validare, verificare etc.) pentru beneficiari și simplificarea acestora în consecință; oferirea de asistență pentru beneficiari; reducerea și simplificarea documentelor solicitate pentru rambursarea cheltuielilor; menținerea unui nivel ridicat de competență la nivelul autorității de management prin formarea continuă a personalului.

De asemenea, OS 2.1 este corelat cu *Acordul de Parteneriat al României* (OT 2 – OT 11), ținând cont de faptul că axa prioritară: AP2 „Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente” include principalele concepte de creștere inteligentă, durabilă și incluzivă și coeziune economică, socială și teritorială. Aceste concepte sunt legate de sisteme și standarde comune pentru administrația publică, modelele unitare de resurse umane, care contribuie la consolidarea unei infrastructuri capabile să asigure creșterea menționată în acordul de parteneriat și la coeziunea prin sisteme adecvate (sistemele diferite de la nivel național ar împiedica mai degrabă coeziunea). Totodată, OS 2.1 prezintă coerență și cu Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020, luând în considerare faptul că toate obiectivele specifice din cadrul POCA sunt coerente cu această din urmă strategie și cu obiectivele acesteia legate de elementele comune de gestionare și transparență, care vor fi facilitate în mod substanțial prin îmbunătățirea TIC. Principalele activități vizate de strategie se referă la o definiție mai clară a serviciilor publice, structurarea implementării, promovarea standardelor, promovarea transparenței și a unei legislații mai bune, control, feedback și evaluare. Aceste aspecte sunt toate aliniate la obiectivele principale ale POCA privind eficiența administrației și transparența, în acest caz prin soluții TIC. Ca atare, aceste





activități au sprijinit OS 2.1 referitor la optimizarea proceselor orientate către beneficiar prin sisteme/procese comune.

Din analiza documentațiilor de proiect și a literaturii de specialitate, dar și din interviurile și chestionarele aplicate în rândul beneficiarilor, a rezultat faptul că anumite acțiuni specifice finanțate prin OS 2.1 sunt corelate și cu alte strategii/studii tematice, însă cu o frecvență mai redusă: Master Planul General de Transport, Programul Național de Reformă (PNR), Recomandări Specifice de Țară 2014, Strategia privind mai buna reglementare 2014 2020 (SMBR). Această corelare este mai degrabă un efect secundar care rezultă din tipologia unor activități specifice derulate în cadrul proiectelor finanțate prin OS 2.1, care au presupus componente tematice care contribuie la atingerea unor obiective specifice din cadrul documentelor strategice menționate mai sus.

Analiza logicii de intervenție pentru tema de evaluare 8 confirmă faptul că POCA abordează principalele probleme identificate la nivelul recenziei literaturii de specialitate. Obiectivul specific este corelat cu nevoile; rezultatele preconizate corespund, de asemenea, nevoilor. În plus, activitățile planificate sunt legate în mod logic de rezultatele preconizate. O atenționare a echipei de evaluare în ceea ce privește tema 8 este aceea că o nevoie principală identificată, cea a descentralizării, nu este urmărită cu strictețe. Cu toate acestea, se poate înțelege că descentralizarea reprezintă o sarcină instituțională, care trebuie integrată într-un context mai vast decât cel al unui singur program și, în orice caz poate fi remarcat faptul că tema de evaluare 8 se concentrează într-adevăr pe încurajarea autorităților publice locale de a sprijini măsuri de descentralizare. La nivelul proiectelor sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare, care vizează dezvoltarea de metode și instrumente de sprijinire a dezvoltării locale, optimizarea structurilor și proceselor din cadrul autorităților și instituțiilor publice locale, simplificarea procedurilor pentru cetățeni, rezultate propuse sunt corelate direct cu activitățile planificate în cadrul acestora. Din analiza efectuată reiese o relație de cauzalitate clară și puternică între rezultatele așteptate ale intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 8 și logica de intervenție POCA.

În cadrul proiectelor analizate, numărul personalului instruit variază de la 50 până la 150/200, în funcție de obiectivele propuse. Analiza datelor colectate prin intermediul interviurilor realizate cu beneficiarii OS 2.1 a evidențiat o relevanță semnificativă a intervențiilor sprijinite pentru acoperirea nevoilor identificate la nivelul autorităților beneficiare. Printre cele mai recurente nevoi identificate în rândul beneficiarilor OS 2.1 se regăsesc: digitalizarea și sistematizarea arhivelor; crearea de interfețe IT pentru a simplifica interacțiunea cu cetățenii, acestea fiind considerate priorități în planurile administrațiilor locale și considerate a fi extrem de relevante la nivel organizațional.

De asemenea, rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8 au confirmat faptul că intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului au prezentat un grad ridicat de relevanță în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă). Astfel, s-a putut observa că un procent de 65% dintre respondenții la sondajul de opinie au considerat proiectele ca fiind foarte relevante pentru îmbunătățirea abilităților individuale ale organizațiilor pe care le reprezintă, iar un alt



procent de 34,9% a afirmat că proiectul este relevant pentru îmbunătățirea abilităților individuale. De asemenea, toți respondenții la chestionar au fost de părere că proiectele sprijinite prin OS 2.1 din cadrul POCA sunt relevante pentru îndeplinirea nevoilor interne ale organizațiilor pe care le reprezintă, în timp ce 93% dintre respondenți au considerat proiectul ca fiind relevant și foarte relevant pentru organizarea instituțională.

Ca și exemple oferite de respondenții la chestionar din perspectiva relevanței intervențiilor pentru îmbunătățirea organizării instituționale, cele mai recurente dintre acestea au vizat: actualizarea procedurilor și managementul documentelor, asigurarea coerenței la nivelul proceselor interne, colaborarea interinstituțională, simplificarea comunicării cu alte departamente și cu alte instituții care implementează măsuri similare, interoperabilitatea datelor care sunt utilizate de mai multe servicii interne ale instituției, precum și de alte autorități publice locale și centrale.

În ceea ce privește întrebarea de evaluare care urmărește să verifice în ce măsură contextul a evoluat și dacă această evoluție pune sub semnul întrebării unul sau mai multe obiective ale strategiei intervențiilor, rezultatele activității de evaluare (prezentate în paragraful următor) confirmă că intervențiile implementate prin OS 2.1 până la acest moment răspund evoluției nevoilor identificate inițial.

Obiectivele legate de îmbunătățirea capacității administrative generale a autorităților locale sunt încă pe deplin în concordanță cu evoluția contextului la nivel național. Luând în considerare analizele disponibile cu privire la dezvoltarea locală din România, Comisia Europeană a subliniat recent problema persistenței inegalităților teritoriale vaste în domenii legate de: dezvoltarea economică (și este de așteptat ca diferitele consecințe socio-economice ale pandemiei să creeze efecte inegal distribuite la nivelul regiunilor din România⁴⁰), dezvoltarea infrastructurilor (în primul rând conectivitatea digitală: „șase din cele opt regiuni din România se află pe poziții inferioare în clasamentul UE”⁴¹), furnizarea de servicii publice și utilizarea serviciilor de e-guvernare (“ponderea adulților care utilizează serviciile de e-guvernare este redusă, patru regiuni având performanțe foarte slabe”⁴²). Obiectivele care vizează modernizarea administrației publice locale prin implementarea mai multor linii de acțiuni (introducerea sistemelor de management al calității, dezvoltarea de soluții IT pentru furnizarea de servicii publice, profesionalizarea personalului etc.) rămân în acest moment la fel de necesare și esențiale pe cât erau la momentul lansării programului.

⁴⁰ Comisia Europeană (2020b), Recomandarea Consiliului privind Programul Național de Reformă 2020 al României și emiterea unui aviz al Consiliului privind Programul de Convergență 2020 al României, Bruxelles, 20.5.2020 COM (2020) 523 final, p. 3.

⁴¹ Comisia Europeană - Documentul de lucru al Serviciilor Comisiei (2020a), *Raport de țară pentru România 2020. Însoțirea documentului Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană și Eurogrupul Semestrul European 2020: Evaluarea progresului în reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și rezultatele analizelor aprofundate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011*, COM (2020) 150 final, 26.2.2020 SWD (2020) 522 final, p. 55.

⁴² *Idem*

În opinia echipei de evaluare, intervențiile POCA în cadrul OS 2.1 au o abordare mai integrată comparativ cu perioada de programare anterioară, inclusiv datorită rolului de coordonare jucat de CNCISCAP și mai ales datorită rolului MLPDA în cadrul acestui comitet, cu referire directă la măsurile de simplificare și la sistemele de management al calității care urmează să fie implementate la nivel local. Considerăm că un rol important în asigurarea generală a corelării intervențiilor cu evoluția nevoilor autorităților locale revine grupurilor de lucru CNCISCAP, care includ și structuri asociative ale administrației locale, societății civile și mediului de afaceri (în special în grupul de lucru pentru pilonul de debirocratizare și simplificare).

Luând în considerare faptul că nevoile inițiale și obiectivele stabilite sunt încă pe deplin relevante, este posibil la acest moment să fie formulat un raționament conform căruia relevanța intervențiilor depășește cu mult contextul actual. Deși nu se pune în discuție relevanța intervențiilor actuale cu privire la nevoile identificate inițial, este posibil ca acele nevoi să necesite o aprofundare și o „ușoară actualizare”, mai degrabă decât o modificare substanțială a acestora. Constatările provenite din analizele și activitățile de evaluare efectuate sugerează că obiectivele stabilite trebuie să fie adaptate în continuare nevoilor locale. Acest rezultat este deosebit de important din perspectiva a două aspecte: pe de o parte necesitatea de implementare a sistemelor de management al calității, iar pe de altă parte nevoia de promovare a participării partenerilor sociali și a ONG-urilor la procesele de dezvoltare locală (acest ultim aspect face obiectul unui apel de proiecte care va fi lansat în perioada următoare). Din perspectiva primului aspect, mulți beneficiari care au implementat proiecte ce vizează introducerea de noi standarde de calitate în procedurile lor interne simt nevoia să fie susținuți în continuare pentru dezvoltarea acestor noi sisteme de management; din perspectiva noului apel de proiecte ce urmează a fi lansat, este necesară o analiză specifică a nevoilor locale, care în alte contexte de finanțare UE a fost implementată cu succes, pentru a evita ca intervențiile să fie gestionate preponderent de la nivel central, și să nu ia în considerare realitățile specifice de la nivel local, către care ar trebui orientate intervențiile programului.

1.2. Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului

Această secțiune cuprinde analiza aferentă adresării întrebărilor de evaluare referitoare atât la procesul, cât și la metodele de gestionare a Programului Operațional Capacitate Administrativă, cu accent pe factorii interni care influențează realizările înregistrate, pe criteriile de eligibilitate, pe comparația cu perioada de programare anterioară în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii și pe activitățile de comunicare. Astfel, analiza efectuată de la nivelul acestei secțiuni are rolul de a prezenta constatările obținute cu referire la următoarele întrebări de evaluare:

- 2. Care sunt actorii și factorii „INTERNI” ce au influențat realizările înregistrate?
- 1e. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare?
- 1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat Programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?

- 1g. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea Programului?
- 1h. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

În baza analizei efectuate și a rezultatelor Raportului de evaluare a POCA 2019, s-a observat că în cadrul OS 2.1 lansarea apelurilor a fost condiționată de mai mulți factori, printre care: îndeplinirea cu întârziere a criteriilor din condiționalitățile ex-ante, T11.1 (*Existența unei strategii de consolidare a eficienței administrative a Statelor Membre, inclusiv a administrației publice, criteriile nr. 3 și 4*)⁴³; întârzieri în obținerea rezultatelor din proiectele deja finanțate în cadrul OS 1.1, rezultatele respective reprezentând baza pentru unele dintre apelurile care urmau să fie lansate în cadrul OS 2.1; îndeplinirea cu întârziere a unor măsuri (promovate de administrația publică centrală) pentru a asigura un cadru unitar pentru fundamentarea deciziei la nivel local, în corespondență cu OS I.2 din 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 selecție a proiectelor a fost mecanismul competitiv. În cadrul acestui mecanism, solicitanții depun cererea de finanțare ce parcurge etapele de verificare administrativă a eligibilității și de evaluare tehnică și financiară.

Conform informațiilor din Rapoartele Anuale de Implementare 2017, 2018 și 2019 și în baza informațiilor colectate prin interviurile realizate cu Autoritatea de Management a POCA, au existat întârzieri în procesul de evaluare externă cauzate de nivelul scăzut de calitate a evaluărilor efectuate de către evaluatorii externi (care a rezultat în primirea unui număr mare de contestații). Pentru a accelera procesul de evaluare/contractare a proiectelor, activitatea Serviciului de Evaluare și Contractare a Proiectelor a fost reorganizată inclusiv prin înființarea unor echipe interne de evaluatori. În baza informațiilor furnizate de Autoritatea de Management, numărul angajaților interni care urmăresc întregul proces de depunere a cererilor de finanțare, evaluare, solicitare de clarificări, este foarte redus; în medie, durează între 6 și 8 luni de la depunerea proiectelor până la faza de contractare.

De asemenea, au existat numeroase solicitări adresate de beneficiari către AM POCA, pentru prelungirea termenului de răspuns la clarificări în etapa de evaluare tehnică și financiară sau pentru transmiterea

⁴³ În vederea îndeplinirii criteriului nr.3, *Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în administrația publică* (privind evaluarea nevoilor părților interesate și utilizarea sistemelor de management al calității) a fost aprobat de CNCISCAP în martie 2016, dar implementarea tardivă a acestui plan de acțiune a condiționat momentul lansării apelurilor de proiecte. În ceea ce privește criteriul nr. 4 cu privire la măsurile de simplificare, au fost organizate întâlniri comune cu reprezentanții MDRAP și SGG, ca structuri responsabile de implementarea măsurilor SCAP și a condiționalităților ex-ante. În iunie 2018, realizarea măsurilor SCAP privind creșterea calității procesului decizional la nivel local a fost obținută de MDRAP prin elaborarea Ghidului pentru planificarea și fundamentarea procesului decizional în administrația publică locală. Ghidul a reprezentat baza pentru lansarea CP10/2018. AM a organizat întâlniri cu reprezentanții autorităților publice locale și cu reprezentanții asociațiilor autorităților publice locale pentru a identifica tipurile de măsuri concrete de simplificare și reducere a birocrăției pentru cetățeni.



documentelor de contractare, fapt care a cauzat întârzieri în etapa de contractare. În aceste condiții, AM POCA a acordat prelungiri doar în situații temeinic justificate, care nu erau imputabile exclusiv beneficiarului. Alte dificultăți care au influențat realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 8 identificate în activitățile de evaluare s-au referit la obținerea unor documente administrative de către aplicanți în etapa de contractare, însă toate aceste aspecte nu reprezintă probleme sistemice, ci țin de situația particulară a fiecărui solicitant.

În baza rezultatelor interviurilor derulate, atât cu beneficiarii temei de evaluare 8, cât și cu autoritățile programului, a fost identificat un factor intern pozitiv care a facilitat implementarea proiectelor finanțate în cadrul OS 2.1 și care este reprezentat de relația constructivă dintre beneficiari și AM POCA, iar echipa de evaluare consideră că sprijinul primit atât în etapa de depunere a cererii de finanțare, cât și pe durata implementării proiectului, a contribuit la buna implementare a proiectelor finanțate. De fiecare dată când a fost nevoie, reprezentanții AM POCA au fost prompti în acordarea de sugestii problemelor întâmpinate, au fost disponibili în a răspunde la întrebări și au oferit informații cât mai utile într-un timp cât mai scurt posibil. De asemenea, au fost organizate discuții cu autoritățile locale la momentul lansării apelurilor de proiecte și s-a încercat identificarea unor activități specifice pentru fiecare indicator astfel încât beneficiarii să poată înțelege mai bine cum să implementeze proiectele.

Un alt factor intern care a influențat pozitiv realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 8, se referă la experiența deținută de instituțiile beneficiare și/sau de echipele de management ale proiectelor în derularea unor proiecte finanțate prin fonduri europene. Această experiență a reprezentat un avantaj structural din perspectiva faptului că familiarizarea cu mecanismele și modul de derulare a unor proiecte finanțate din surse europene au contribuit la orientarea proiectelor către atingerea rezultatelor și obiectivelor propuse.

Rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8 au confirmat faptul că factorii interni care au facilitat implementarea proiectului au fost reprezentați de sprijinul primit de beneficiari din partea reprezentanților programului (81% dintre respondenți), de experiența internă trecută a acestora în gestionarea unor proiecte finanțate din fonduri europene (76% dintre respondenți), precum și de sprijinul primit din partea managementului instituțiilor beneficiare (14,3% dintre respondenți).

În opinia echipei de evaluare, chiar dacă au existat unele întârzieri în procesul de evaluare a proiectelor, mecanismele interne care au fost activate până în prezent au contribuit pozitiv la implementarea eficientă a proiectelor.

Prin Decizia Comitetului de Monitorizare a POCA din 2018 a fost introdus un criteriu de eligibilitate legat de conformitatea contribuției financiare cu cerințele Ghidului solicitantului (criteriu care derivă din cel existent, având rolul de a reduce situațiile în care proiectele au fost respinse pentru erori de calcul ale contribuției solicitate), care a fost aplicat pentru intervențiile sprijinite prin OS 2.1, numai în cadrul





ultimului apel lansat (CP 13/2019). Modificarea este importantă inclusiv din perspectiva faptului că în cadrul CP 13 a fost contractat un număr ridicat de proiecte care au fost analizate în cadrul OS 2.1.

Mecanismul utilizat în procesul de depunere, evaluare și selecție a proiectelor în cadrul OS 2.1 a fost cel competitiv. Apelurile lansate – în cadrul cărora entitățile eligibile au fost reprezentate de instituții ale administrației locale, diferențiate pe regiuni mai dezvoltate și mai puțin dezvoltate - au fost următoarele: CP 4/2017 regiuni mai puțin dezvoltate, CP 4/2017 regiunea mai dezvoltată, CP 10/2018 regiuni mai puțin dezvoltate, CP 10/2018 regiunea mai dezvoltată, CP 6/2017 regiuni mai puțin dezvoltate, CP 6/2017 regiunea mai dezvoltată, CP 12/2018 regiuni mai puțin dezvoltate, CP 12/2018 regiunea mai dezvoltată, CP 13/2019 regiuni mai puțin dezvoltate mai puțin, CP 13/2019 regiunea mai dezvoltată. În anul 2017, CP4 și CP6 s-au concentrat pe introducerea managementului calității la nivelul autorităților publice locale (cel de-al doilea apel vizând autoritățile care nu au depus proiecte sau nu au obținut finanțare în timpul primului apel de proiecte). Apelurile de proiecte CP 10/2018, CP 12/2018 și CP 13/2019 au vizat sprijinirea procesului decizional la nivelul autorităților administrației publice locale, măsuri de simplificare pentru cetățeni și, doar pentru CP 10/2018 și CP 12/2018 - introducerea managementului calității.

În ceea ce privește influența criteriilor de eligibilitate asupra caracteristicilor proiectelor, sondajele de opinie aplicate în rândul beneficiarilor OS 2.1 în anii 2019 și 2020 au relevat faptul că un procent ridicat de respondenți au considerat că dezvoltarea cererilor de finanțare a fost în mare parte influențată de criteriile de eligibilitate. Doar 12%, și respectiv 8%, dintre respondenți au considerat că cererile de finanțare au fost într-o măsură mică sau foarte mică influențate de criteriile de eligibilitate. Pe de altă parte, la nivelul ambelor sondaje de opinie aplicate, un procent ridicat de beneficiari a considerat că structura parteneriatelor a fost doar puțin sau foarte puțin influențată de criteriile de eligibilitate.

Nu au fost menționate alte probleme specifice cauzate de criteriile de eligibilitate în cadrul focus grupului sau a interviurilor realizate cu beneficiarii temei de evaluare 8 (doi dintre beneficiarii intervievați au subliniat în mod explicit că aceste criterii nu au creat nicio problemă la definirea și depunerea proiectului: de exemplu Județul Cluj, proiect cod SMIS 126214, și Municipiul Sebeș, proiect cod SMIS 126539). În situațiile în care au apărut probleme sau au fost necesare clarificări în etapa de depunere a proiectelor, acestea au fost de obicei rezolvate prin răspunsurile la clarificări elaborate de către Autoritatea de Management a POCA (rezultat al interviului realizat în cadrul proiectului cod SMIS 129575, implementat de Municipiul Orăștie). Un singur beneficiar interviuat în cadrul activităților de evaluare a considerat că nivelul de detaliere a criteriilor de eligibilitate în cadrul Ghidurilor pentru aplicanți nu este adecvat, susținând că „au existat situații în care un proiect a fost considerat neeligibil din motive arbitrare” (proiect cod SMIS 119208, implementat de Județul Neamț).

În termeni mai generali și luând în considerare și viitoarele intervenții care vor fi incluse în perioada de programare 2021-2027, este necesară o aprofundare suplimentară a concentrării asupra digitalizării la nivel local: autoritățile locale incluse în grupul țintă al POCA sunt reprezentate doar la nivelul consiliilor județene și al municipiilor, ceea ce a făcut dificilă accesarea fondurilor de către unitățile administrative





locale care aveau cea mai mare nevoie de sprijin (comune și sate). Aceste entități puteau fi eligibile numai dacă participau în parteneriat sau erau parte a unor asociații de profil.

În ceea ce privește **comparația intervențiilor în acest domeniu** între perioada actuală de programare și cea anterioară, obiectivul specific 2.1 din cadrul PODCA a vizat sprijinirea procesului de descentralizare sectorială a serviciilor, având ca grupuri țintă și autoritățile publice locale. Cu toate acestea, din programul anterior a lipsit o strategie integrativă pentru administrația publică; în plus, intervențiile au fost fragmentate în proiecte relativ mici, fără o corelare cuprinzătoare cu orientările strategice. În consecință, una din lecțiile învățate din perioada trecută de programare a fost reprezentată de necesitatea elaborării unor intervenții mai sistemice.

POCA este un program mult mai orientat către sprijinirea intervențiilor pentru consolidarea capacității instituționale prin finanțarea de proiecte strategice și integrate: intervențiile finanțate prin OS 2.1 consolidează o abordare strategică, care vizează dezvoltarea capacității administrative a instituțiilor/autorităților publice locale prin îmbunătățirea acelor domenii (sisteme de management al calității, luarea deciziilor, simplificare, digitalizare) corespunzătoare celor mai relevante nevoi ale aceluiași instituții/autorități.

Înființarea CNCISCAP reprezintă un alt element de noutate (față de perioada de programare anterioară), important în implementarea Programului, în special în vederea identificării proiectelor prioritare din perspectiva implementării SCAP, obiectivul fiind acela de a corela calendarul lansărilor de apeluri cu evoluția implementării SCAP⁴⁴. Rolul CNCISCAP este deosebit de relevant pentru intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1, luând în considerare faptul că SCAP a fost elaborat în parteneriat de MLPDA și SGG, iar responsabilitățile implementării acestei strategii sunt împărțite între cele două instituții: MLPDA se ocupă în mod specific de măsurile care vizează administrația publică locală, simplificarea procedurilor aplicabile cetățenilor și probleme de management al calității. Acțiunile CNCISCAP sunt, de asemenea, sprijinite de cinci grupuri de lucru tematice corelate cu cei cinci piloni din cadrul strategiei, iar coordonarea grupurilor de lucru este împărțită între SGG și MLPDA, în funcție de aria lor de expertiză: MLPDA coordonează activitatea grupurilor de lucru legate de managementul calității și administrația publică locală. Aceste grupuri includ, de asemenea, structuri asociative ale administrației locale, ale societății civile și ale mediului de afaceri (în special în cadrul grupului privind pilonul referitor la debirocratizare și simplificare). În opinia echipei de evaluare, rolul CNCISCAP în implementarea intervențiilor sprijinite prin POCA a fost unul strategic, care a permis selectarea unor intervenții integrate și care abordează problemele de politică în mod unitar. În general, POCA prezintă o abordare strategică mai bine ținută către sprijinirea materializării obiectivelor prevăzute în documente naționale strategice, precum SCAP.

În ceea ce privește experiența acumulată în actuala perioadă de programare, participarea beneficiarilor la programele anterioare a fost esențială din perspectiva experienței dobândite în pregătirea cererilor de

⁴⁴ Raportul anual de implementare POCA (2017), p. 39, disponibil la adresa: http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Implementation-report_2014RO05SFOP001_2017_0_ro.pdf.



finanțare și eficientizarea procesului de management al proiectelor, atât din punct de vedere financiar, cât și din punct de vedere operațional, și poate contribui direct la obținerea unor rezultate satisfăcătoare. În baza rezultatelor sondajelor de opinie aplicate în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8, în anii 2019 și respectiv 2020, o mare majoritate a acestora (86% dintre respondenții din 2019 și 95% dintre respondenții din 2020) consideră că experiența anterioară în implementarea unor proiecte finanțate din fonduri UE este relevantă sau foarte relevantă pentru implementarea cu succes a proiectelor POCA. Chiar dacă există o diferență semnificativă de proporții între chestionarele aplicate în 2019 și 2020, cele două sondaje arată, de asemenea, că un procent considerabil de beneficiari au fost parteneri de proiect în perioada de programare anterioară (75% dintre respondenți din 2019 și 37% dintre respondenți din 2020⁴⁵). Dintre cei care au avut deja experiențe în cadrul PODCA, 49% dintre beneficiarii respondenți la chestionar au menționat că experiența lor în cadrul POCA s-a îmbunătățit cel mai mult din perspectiva implementării activităților și atingerii rezultatelor acestora (aspecte ce țin de managementul general al proiectelor), în timp ce pentru 33% dintre respondenți cele mai relevante îmbunătățiri au fost înregistrate în etapele de pregătire a cererilor de finanțare și de rambursare. Atunci când experiența acumulată anterior vizează alte programe UE, 96% dintre respondenții la sondajul de opinie aplicat în anul 2020 și 92% dintre respondenții la sondajul aplicat în 2019 au afirmat că instituția/organizația pe care o reprezintă a aplicat deja în cadrul altor programe de finanțare UE. Din această perspectivă, este important de menționat faptul că mai mulți beneficiari au subliniat că proiectele POCA sunt „mai ușor” de implementat decât celelalte proiecte finanțate prin alte fonduri UE experimentate, deoarece nivelul de complexitate este de obicei mai mic decât cel aferent proiectelor finanțate prin programe operaționale care vizează dezvoltarea de componente tehnice de infrastructură⁴⁶.

În ceea ce privește tema de evaluare 8, **activitățile de comunicare** sunt adecvate și adaptate la nevoile autorităților locale. Autoritățile publice locale (beneficiari în cadrul OS 2.1) sunt grupuri țintă specifice vizate de Planul de comunicare (pagina 8 din Planul de comunicare pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020). Planul de comunicare POCA are ca scop formularea și gestionarea în mod eficient a informațiilor atât prin creșterea gradului de conștientizare în rândul potențialilor beneficiari și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de Program, precum și prin informarea și susținerea beneficiarilor în procesul de implementare a proiectelor.

⁴⁵ În cadrul interviurilor realizate, doi dintre beneficiari au subliniat în mod explicit că proiectul actual reprezintă o continuare a unui proiect anterior finanțat de PODCA (este cazul Strategiei de dezvoltare locală a Bistriței pentru perioada 2010 - 2030, SIPOCA 75 și a proiectului implementat de Județul Arad, SIPOCA 676).

⁴⁶ Acest aspect a fost menționat în mod explicit de trei din beneficiarii care au participat la interviurile realizate, respectiv de proiectul SIPOCA 76 (beneficiarul proiectului fiind Județul Mureș), proiectul SIPOCA 489 (Județul Neamț) și proiectul SIPOCA 574 (Județul Mureș). Într-unul din cazuri, implementarea „mai ușoară” a activităților POCA a fost menționată inclusiv din perspectiva respectării Manualului de identitate vizuală „care, pentru POR, presupune aprobarea de către AM pentru fiecare livrabil elaborat în cadrul proiectelor, în timp ce pentru POCA această aprobare prealabilă nu este necesară” (proiect SIPOCA 821, beneficiar Municipiul Alexandria).



Activitățile de comunicare se adresează în mod specific autorităților locale, inclusiv prin acțiuni de tipul „caravelor” organizate la nivel regional. Un alt instrument eficient din punct de vedere al comunicării îl reprezintă site-ul web al programului, care este actualizat constant cu materiale și informații specifice, dedicate în special potențialilor beneficiari și beneficiarilor, ca de exemplu: Ghidul beneficiarului POCA (orientări privind implementarea proiectelor finanțate prin POCA), Manualul de identitate vizuală a POCA 2014-2020 (pentru a sprijini beneficiarii programului în aplicarea și respectarea măsurilor de informare și comunicare), întrebări și răspunsuri frecvente cu privire la apelurile lansate în cadrul programului, lista operațiunilor finanțate în cadrul programului, exemple de proiecte finanțate prin POCA, rezultate ale proiectelor finanțate prin POCA. De asemenea, informații calitative și importante s-au obținut și în cadrul sesiunilor de formare, workshopurilor, conferințelor, dar și prin telefon, când a fost cazul.

În cazul tuturor apelurilor lansate până în prezent, AM POCA a desfășurat un proces de consultare pentru a asigura în rândul potențialilor beneficiari un nivel sporit de înțelegere a informației incluse în ghidul solicitantului. Părțile interesate au fost invitate să se implice în procesul de consultare a ghidurilor solicitantului și să își ofere opiniile, sugestiile și propunerile pentru îmbunătățirea acestor documente prin intermediul unui formular online. În baza informațiilor colectate prin interviurile realizate cu reprezentanții AM POCA, lansarea apelurilor în cadrul acestui OS a prezentat unele „provocări” legate de modul de înțelegere unitar a scopului intervențiilor lansate: luând în considerare faptul că urma să fie promovată o înțelegere și o abordare comună în rândul a aproximativ 150 de potențiali beneficiari, AM a organizat mai multe întâlniri pentru aprofundarea celor mai complexe probleme (legate, de exemplu, de identificarea diferitelor activități pentru fiecare indicator, astfel încât potențialii solicitanți să poată înțelege mai bine cum să-și definească proiectele). Aceste procese de consultare au fost îngreunate de aprobarea noului Cod Administrativ, ceea ce a făcut mai dificilă identificarea de către autoritățile locale a responsabilităților descentralizate (o etapă necesară în special pentru CP 13/2019). Din aceste motive, în mai multe cazuri, potențialii aplicanți au avut nevoie de mai mult timp pentru a pregăti procesul de aplicare.

Rezultatele evaluării au evidențiat faptul că beneficiarii OS 2.1 au fost foarte satisfăcuți cu privire la activitățile de comunicare implementate de către autoritățile programului. Sondajul de opinie aplicat de echipa de evaluare în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8, atât în anul 2019, cât și în anul 2020, a relevat faptul că sprijinul oferit de AM POCA reprezintă unul din elementele care au facilitat implementarea proiectelor (acest aspect a fost indicat de 90% dintre respondenții la chestionarul aplicat în anul 2019 și de 81% dintre respondenții la chestionarul aplicat în anul 2020). Procente similare au fost înregistrate și în rândul beneficiarilor care au considerat sprijinul POCA foarte relevant (92% dintre respondenți în anul 2019, 81% dintre respondenți în anul 2020). De asemenea, sondajul de opinie aplicat în anul 2020 a relevat faptul că informațiile primite de beneficiari din partea autorităților programului au fost percepute ca fiind ușor accesibile, iar limbajul utilizat a fost ușor de înțeles de către 74% dintre respondenți (în timp ce 25% au declarat că, deși informațiile erau ușor accesibile, limbajul avea uneori un caracter prea tehnic). Interviurile realizate cu beneficiarii selectați confirmă un nivel ridicat de apreciere față de sprijinul acordat de AM POCA și de informațiile transmise, acestea fiind foarte frecvent indicate ca



factori facilitatori relevanți pentru implementarea cu succes a proiectelor (raționamente similare au fost prezentate prin interviurile realizate cu beneficiari precum Județul Arad – cod SMIS 129702, Județul Cluj – cod SMIS 126214, Județul Neamț – cod SMIS 119208, Municipiul Mangalia – cod SMIS 136064, Municipiul Orăștie – cod SMIS 129575, Municipiul Bistrița – cod SMIS 120599).

Activitățile de evaluare au evidențiat, de asemenea, necesitatea de a răspunde unor nevoi ulterioare provenite din implementarea proiectelor. Prima se referă la nevoia resimțită de o parte din beneficiarii intervievați de a beneficia de instruire din partea AM POCA în legătură cu unele probleme considerate dificile, cum ar fi utilizarea platformei MySMIS. Cea de-a doua nevoie se referă la promovarea unei abordări integrate din perspectiva rezultatelor atinse și a bunelor practici adoptate în proiectele implementate. În acest sens, site-ul web ar trebui să fie dezvoltat prin includerea unor informații mai detaliate și mai structurate despre rezultatele proiectelor.

1.3. Analiza implementării: realizările și rezultate Programului

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni vizează rezultatele Programului și factorii externi care au influențat atingerea acestora și este fundamentată pe obiectivul de a prezenta constatările obținute cu referire la următoarele întrebări de evaluare:

- 1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice, luând în considerare indicatorii Programului, comuni și specifici?
- 1d. Care sunt factorii „EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate?

Pentru a înțelege contextul general al proiectelor finanțate și progresul înregistrat de Programul Operațional Capacitate Administrativă pentru OS 2.1, precum și gradul de maturitate al implementării acestora, a fost analizată situația proiectelor la data de 23.11.2020 din perspectiva numărului acestora, etapa de derulare în care se află proiectele, gradul de atingere a indicatorilor de rezultat și de realizare, etc. De asemenea, este realizată și o analiză a progresului înregistrat în implementarea Programului din perspectivă financiară, cu precizarea că datele luate în considerare sunt cele disponibile la nivelul Listei operațiunilor selectate și finanțate în cadrul POCA la data de 30.11.2020, disponibilă pe website-ul POCA și cele disponibile în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare 2018 și 2019.

Astfel, până la această dată, în cadrul obiectivului specific 2.1, situația proiectelor contractate este prezentată în tabelul următor:

Tabelul nr. 7. Nr. proiecte contractate, reziliate, finalizate și aflate în implementare la nivelul O.S. 2.1

| Număr proiecte contractate | Număr proiecte reziliate | Număr proiecte finalizate | Număr proiecte aflate în implementare |
|----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 253 | 1 | 69 | 183 |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

La nivelul OS 2.1, se poate concluziona că Programul prezintă un **nivel de performanță relativ bun**, cu posibilitatea de a atinge țintele finale estimate. Tema de evaluare 8 include proiecte care au înregistrat progrese semnificative față de finalul anului 2019 (la momentul actual 27% din proiectele contractate sunt finalizate). Totodată, se estimează că prin numărul ridicat de proiecte contractate atingerea indicatorilor să fie realizată într-o pondere ridicată.

La nivelul temei de evaluare 8 au fost selectați doisprezece indicatori prin care se poate evalua modul în care au fost optimizate procesele la nivelul administrației publice locale (6 indicatori de rezultat și 6 indicatori de realizare⁴⁷). La nivelul OS 2.1 se înregistrează un număr de 253 de proiecte, dintre care 69 au fost finalizate și unul a fost reziliat.

Rezultatele, în legătură cu toți indicatorii aferenți temei de evaluare, indică un grad de atingere mediu, de **38%**, însă valorile iau în calcul inclusiv cei patru indicatori pentru care valoarea înregistrată este încă zero (deoarece intervențiile aferente acestor noi indicatori nu au fost încă implementate). Având în vedere indicatorii inițial planificați, gradul de atingere al acestora se ridică la valoarea de **56%**. Comparativ cu finalul anului 2019 proiectele aferente temei de evaluare 8 înregistrează un progres semnificativ, în perioada respectivă numărul proiectelor finalizate s-a dublat și au fost contractate alte 78 de proiecte suplimentare. Astfel, având în vedere numărul de proiecte aflate în implementare, precum și ratele actuale de finalizare și de atingere a indicatorilor, se estimează că țintele pentru anul 2023 vor fi atinse într-o măsură ridicată.

Prin sesiunile de proiecte derulate în anii 2018 și 2019, au fost contractate proiecte care vizează sprijinirea autorităților și instituțiilor publice locale de a implementa mecanisme și proceduri pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice, dar și de a implementa măsuri de simplificare a procedurilor pentru cetățeni. Numărul de participanți la activitățile de formare și calificare a atins aproape jumătate din valoarea inițial estimată, ceea ce întărește capacitatea programului de a atinge indicatorii prevăzuți pentru anul 2023, mai ales luând în considerare estimarea că proiectele aflate în prezent în implementare își vor atinge valoarea stabilită pentru acest indicator până la momentul încheierii proiectelor.

Motivele principale pentru care se înregistrează aceste valori relativ reduse sunt reprezentate de lansarea întârziată a apelurilor de proiecte (anii 2017 și 2018), perioada îndelungată necesară pentru implementare a proiectelor (și astfel pentru atingere a indicatorilor aferenți) și numărul total de proiecte finalizate până în acest moment.

⁴⁷ Patru dintre acești indicatori au fost adăugați ca urmare a modificării programului operațional în conformitate cu prevederile Deciziei nr.C(2019)5835/30.07.2019.

Tabelul nr. 8. Grad de atingere a țintelor pentru anii 2019 și 2023, pentru indicatorii aferenți temei de evaluare 8

| Denumire indicator | Tipologie indicator | Grad de atingere | Țintă | Estimate 2023 ⁴⁸ | Nivel de atingere (decembrie 2020) | Estimate privind gradul de atingere (2023) |
|---|---------------------|------------------|-------|-----------------------------|------------------------------------|--|
| 5S18 Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung | Rezultat | 6 | 98 | 115 | 6% | 100% |
| 5S57 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung | Realizare | 70 | 98 | 118 | 71% | 100% |
| 5S19 Autorități și instituții publice locale în care s-au implementat sisteme unitare de management al calității și al performanței dezvoltate prin program conform Planului de acțiune pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității | Rezultat | 68 | 83 | 81 | 82% | 98% |
| 5S58 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea sistemelor unitare de management al calității și al performanței conform Planului de acțiune pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității | Realizare | 78 | 85 | 83 | 92% | 98% |
| 5S20 Autorități și instituții publice locale în care s-au implementat măsurile de simplificare a procedurilor pentru cetățeni în conformitate cu Planul integrat de simplificare a procedurilor pentru cetățeni elaborat la nivel național | Rezultat | 2 | 85 | 160 | 2% | 100% |
| 5S59 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea măsurilor de simplificare a procedurilor pentru cetățeni în conformitate cu Planul integrat de simplificare a procedurilor pentru cetățeni | Realizare | 101 | 85 | 160 | 100% | 100% |
| 5S21 Parteneriate între ONG-uri/parteneri sociali și autorități locale care sunt funcționale la 6 luni după finalizarea proiectelor** | Rezultat | 0 | 35 | - | 0% | - |
| 5S60 Parteneriate între ONG-uri/parteneri sociali și autorități locale sprijinite în vederea susținerii și promovării dezvoltării la nivel local | Realizare | 0 | 50 | - | 0% | - |
| 5S22 Participanți din cadrul ONG-urilor și partenerilor sociali care au fost certificați la încetarea calității de participant la formare | Rezultat | 0 | 341 | - | 0% | - |

⁴⁸ În acest moment, nu se poate realiza analiza asupra gradului estimat de atingere pentru indicatorii nou propuși (5S21, 5S60, 5S22, 5S61), întrucât nu există date disponibile.

| Denumire indicator | Tipologie indicator | Grad de atinger e | Țintă | Estimar e 2023 ⁴⁸ | Nivel de atingere (decembrie 2020) | Estimare privind gradul de atingere (2023) |
|---|---------------------|-------------------|--------|------------------------------|------------------------------------|--|
| 5S61 Personal din cadrul ONG-urilor și partenerilor sociali participanți la activități de formare | Realizare | 0 | 525 | - | 0% | - |
| 5S23 Personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1 | Rezultat | 5.696 | 11.297 | 15.890 | 50% | 100% |
| 5S62 Participanți la activități de formare legate de OS 2.1 | Realizare | 7.128 | 15.063 | 17.538 | 47% | 100% |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate de AM POCA

Constatări privind gradul de atingere a indicatorilor:

- indicatorii aferenți temei de evaluare 8 au fost atinși în proporție de 38%, respectiv 56% dacă nu se iau în considerare indicatorii pentru care valoarea înregistrată este încă zero (deoarece intervențiile aferente acestor noi indicatori nu au fost încă implementate);
- estimarea este ca țintele propuse pentru anul 2023 să fie atinse într-o pondere ridicată;
- se înregistrează un număr ridicat de proiecte contractate, cu o rată de finalizare de aproximativ 27%.

Analiza dimensiunii financiare este realizată din perspectiva Axei Prioritare 2 - Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente, corespunzătoare Obiectivului Specific 2.1. Motivația constă în faptul că Programul prevede alocare bugetară la nivel de axă prioritară, nu la nivel de obiectiv specific sau la nivel de temă de evaluare. Astfel, nu se poate realiza o delimitare a sumelor alocate și a sumelor efectiv plătite către beneficiari la nivel de temă de evaluare. Cu toate acestea, este realizată o analiză a impactului financiar la nivel de temă de evaluare, în baza valorilor eligibile ale proiectelor și ale plăților efectiv realizate către beneficiari până la data de 30.11.2020.

Tabelul nr. 9. Valoarea plăților efectuate în cadrul temei de evaluare 8

| Temă de evaluare | Valoare cheltuielilor eligibile ale proiectelor contractate – lei | Valoarea plăților efectiv realizate din fonduri UE - lei | Valoarea plăților efectiv realizate din bugetul național - lei | Valoarea totală a plăților – lei |
|---------------------------|---|--|--|----------------------------------|
| Tema de evaluare 8 | 540.371.879,84 | 88.874.707,03 | 12.897.935,79 | 101.772.642,82 |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate de AM POCA

În cazul temei de evaluare 8, se înregistrează valori scăzute ale plăților către beneficiari, respectiv de 19% din valoarea cheltuielilor eligibile. În cazul proiectelor aferente temei de evaluare 8, deși există un număr ridicat de proiecte contractate, toate au fost demarate în baza sesiunilor de apeluri de proiecte din anii 2017, 2018 și 2019, drept urmare numai 27% au fost finalizate.

Constatări:

- Performanță financiară medie în cazul axei prioritare 2 – având în vedere sesiunile de lansare a apelurilor de proiecte și numărul proiectelor aflate în implementare;
- Evoluție financiară pozitivă la momentul actual;
- Conform informațiilor disponibile până la data de 30.11.2020, tema de evaluare 8 înregistrează o performanță mai scăzută, principalul motiv fiind reprezentat de faptul că majoritatea proiectelor au fost demarate ca urmare a apelurilor de proiecte din anii 2017, 2018 și chiar 2019.

În ceea ce privește **actorii și factorii „externi” care au influențat realizările** înregistrate în cadrul temei de evaluare 8, activitățile de evaluare realizate au identificat șase categorii diferite de actori/factori externi.

În primul rând, este important de menționat întârzierile în îndeplinirea condiționalității ex-ante T.11.1 (*Existența unei strategii de consolidare a eficienței administrative a Statului Membru, inclusiv a administrației publice*), și în special în îndeplinirea criteriului nr. 3 (*Dezvoltarea sistemelor de management al calității*) și criteriului nr. 4 (*Acțiuni integrate pentru simplificarea și eficientizarea procedurilor administrative*), ambele având un efect direct asupra intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.1: îndeplinirea cu întârziere a condiționalităților ex-ante a influențat momentul lansării apelurilor aferente acestui obiectiv specific din cadrul POCA.

În al doilea rând, un alt factor care a cauzat întârzieri a fost reprezentat de implementarea tardivă a măsurilor promovate de administrația publică centrală pentru a asigura un cadru unitar pentru fundamentarea procesului decizional la nivel local, în corespondență cu SCAP. CP 10/2018 a fost lansat numai după realizarea măsurilor SCAP în acest domeniu. De asemenea, rezultatele panelului de experți au evidențiat faptul că această implementare tardivă a avut efecte asupra impactului intervențiilor sprijinite prin OS 2.1.

Cel de-al treilea factor care a influențat realizările înregistrate în cadrul temei de evaluare 8 se referă la schimbările survenite la nivel instituțional și legislativ în perioada de implementare a proiectelor. Unul dintre beneficiarii participanți la interviurile realizate în cadrul acestei teme de evaluare (Consiliul Județean Neamț, proiect cod SMIS 119208) a afirmat că o întârziere apărută în implementarea proiectului s-a datorat faptului că semnarea unui act adițional la contract a trebuit să aștepte finalizarea modificărilor la nivelul conducerii ministerului; în alte cazuri, modificări similare au întârziat transmiterea documentelor contractuale la timp. Au fost menționate, de asemenea, reorganizările instituționale cauzate de alegerile locale care au avut loc în anul 2020 (Municipiul Sebeș, proiect cod SMIS 126539), în timp ce la un nivel mai general, activitățile de evaluare au identificat probleme legate de modificările legislative și de măsurile SCAP care vizează identificarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor: ambele surse au sugerat încurajarea dialogului interinstituțional și a creșterii gradului de atenție pentru exercitarea sustenabilă a acestor competențe. Problemele legate de modificările cadrului legislativ au fost menționate, de către respondenții la sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor în anul 2020, ca fiind cele mai frecvente provocări cu care s-au confruntat în timpul implementării proiectului, în timp ce 17% dintre respondenți au menționat că interacțiunea cu conducerea instituției a cauzat dificultăți în implementare, iar alți 16%

dintre respondenți au menționat cooperarea cu alte administrații și instituții ca fiind dificilă.

Cel de-al patrulea factor care a influențat realizările înregistrate în cadrul temei de evaluare 8 se referă la derularea procedurilor de achiziții publice. 81% dintre respondenții la sondajul de opinie aplicat în anul 2020 au menționat că au întâmpinat dificultăți și întâzieri în derularea achizițiilor publice, comparativ cu estimările inițiale realizate în faza de planificare/pregătire a achizițiilor. Doar 11% dintre respondenții la chestionar au declarat că nu au avut întâzieri în realizarea procedurilor de achiziție aferente proiectelor. Aceste proceduri erau, în general, considerate dificile și complexe: așa cum a afirmat reprezentantul unuia dintre beneficiarii intervievați (Municipiul Orăștie, proiect cod SMIS 129575), problemele deosebit de complexe pentru instituțiile locale au fost reprezentate de pregătirea specificațiilor tehnice și procesul de evaluare a ofertelor, „datorită gradului de noutate al achizițiilor desfășurate în cadrul proiectelor comparativ cu tipul de achiziții desfășurat în mod normal de angajații instituției⁴⁹”. Chiar și prezența expertizei și consultanței specifice în domeniul achizițiilor publice, resimțită în mod obișnuit de mulți reprezentanți ai instituțiilor locale ca fiind o necesitate de bază pentru dezvoltarea acestor proceduri, nu a apărut întotdeauna ca un instrument de rezolvare a acestor probleme. Este semnificativ faptul că în proiectele în care nu au fost menționate probleme privind achizițiile publice, acest lucru s-a datorat faptului că valoarea achizițiilor a fost una redusă, iar complexitatea organizării acestor tipuri de proceduri nu a ridicat probleme beneficiarilor (în aceste cazuri, achizițiile directe au fost considerate ușor de realizat).

Cel de-al cincilea factor care a influențat realizările înregistrate în cadrul temei de evaluare 8 și, în mod specific, a generat întâzieri în implementarea proiectelor, a fost reprezentat de pandemia de Coronavirus, care a îngreunat sau chiar a suspendat implementarea unor activități, comparativ cu calendarul inițial propus pentru proiecte. Rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8 au arătat că 76% dintre respondenți au considerat că starea de urgență generată de pandemia de Sars-Cov-2 a avut efecte asupra implementării proiectelor, în timp ce doar 24% dintre respondenți au menționat că starea de urgență nu a influențat implementarea proiectului (acest procent corespunde cel mai probabil beneficiarilor care au finalizat activitățile proiectelor înainte de pandemie). Acest lucru a fost confirmat și în cadrul tuturor interviurilor realizate cu actorii strategici și autoritățile programului, precum și cu beneficiarii OS 2.1 din cadrul POCA: măsurile și activitățile care implicau activități față în față (întâlniri de lucru, conferințe, consultări publice, schimburi de experiențe, activități de formare) nu au mai putut fi susținute conform planificării sau nu au fost realizate în același mod (multe activități de instruire au fost desfășurate online); pandemia a afectat și modul de elaborare a livrabililor și documentelor în cadrul proiectelor: lipsa de personal și regulile privind distanțarea socială au impus amânarea activităților, restructurarea managementului de proiect și reorganizarea proceselor de muncă. Un alt aspect generat de pandemie a fost reprezentat de întâzierile în derularea achizițiilor publice în cadrul proiectelor. Unii

⁴⁹ Un alt beneficiar interviuat (Municipiul Sebeș, cod SMIS 126539) a menționat faptul că „elaborarea documentației de atribuire pentru achizițiile publice a fost foarte dificilă, implicând o documentație amplă pentru stabilirea caracteristicilor tehnice. Acești pași nu au putut fi prevăzuți în partea de planificare a proiectului, când a fost dezvoltată cererea de finanțare”.

beneficiari au trebuit să efectueze proceduri prioritare pentru achiziționarea de echipamente medicale și de protecție individuală și, prin urmare, celelalte proceduri de achiziții prevăzute în cadrul proiectelor POCA au fost amânate (situație menționată în cadrul interviului cu reprezentantul CJ Arad, cod SMIS 129702). Deloc surprinzător, procentul beneficiarilor care, în sondajul aplicat în anul 2020, au declarat că nu au întâmpinat vreo provocare în timpul implementării proiectelor a scăzut cu 20 de procente comparativ cu situația aferentă sondajului de opinie aplicat în anul 2019 (de la 56% la 36%).

Cel de-al șase și ultimul element care trebuie luat în considerare ca factor care a influențat realizările înregistrate în cadrul temei de evaluare 8 este reprezentat de gradul diferențiat de interes la nivel local al potențialilor beneficiari față de apelurile de proiecte lansate în cadrul OS 2.1. Unele apeluri au fost relansate din cauza lipsei de interes manifestată de autoritățile publice locale: acest rezultat poate depinde de nivelul de dezvoltare la nivel local (nevoile la acest nivel pot fi foarte diferențiate) și de percepția asupra POCA ca fiind o oportunitate de finanțare cu un grad mai redus de importanță față de alte programe (cum ar fi POR și POCU, în timp ce POCA - așa cum a fost menționat de către reprezentanții AM - riscă să fie considerat un program care „influențează mai mult dezvoltarea internă și care generează mai puține rezultate directe vizibile la nivelul comunităților”). Recunoașterea faptului că intervențiile din cadrul POCA care vizează nivelul local au fost implementate fără a se efectua în prealabil o analiză complexă la nivel regional sau local („Programul a fost conceput în același mod, cu accent la nivel național și cu o abordare națională” – interviu cu reprezentanții AM) necesită o reconsiderare și o reanalizare a abordării pentru următoarea perioadă de programare. Cu toate acestea, procesul de pregătire pentru programarea 2014-2020 a implicat realizarea unor analize la nivelul unor comitete consultative tehnice, iar programul a urmat îndeaproape negocierile dintre România și CE pe marginea SCAP. Aceste documente au stabilit nevoile de finanțare pentru nivelul local. Însă, în opinia echipei de evaluare este în continuare necesar ca intervențiile care vizează dezvoltarea locală să se concentreze mai mult pe o analiză a nevoilor la nivel local și pe o abordare de jos în sus, în special pentru perioada următoare de programare.

2. EFICIENȚĂ

Această secțiune prezintă analiza referitoare la eficiența intervențiilor finanțate prin OS 2.1, cu scopul de a oferi răspuns la următoarele întrebări de evaluare:

4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar?
5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței?

Analiza comparativă a costurilor programului cu cele ale altor programe care desfășoară activități cu scop similar poate fi dezvoltată din două perspective diferite: concentrarea pe experiențele similare ale beneficiarilor sau pe comparația cu alte programe operaționale ale altor state membre UE, care includ măsuri legate de optimizarea proceselor la nivel local.

Din perspectiva experiențelor beneficiarilor se pot realiza puține comparații, deoarece, conform rezultatelor sondajului de opinie aplicat în anul 2020 în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8, doar 14,3% dintre aceștia au declarat că au implementat sau implementează proiecte care prevăd activități similare celor incluse în proiectul POCA. Cu toate acestea, din această categorie a respondenților, 53% au declarat că acele activități similare nu au fost/nu sunt mai puțin costisitoare decât cele implementate prin POCA, iar 40% dintre acești respondenți au menționat că nivelul costurilor este similar. Doar 7% au declarat că costurile necesare pentru implementarea unor activități similare finanțate din alte surse au fost mai mici decât cele necesare implementării proiectului POCA (acest procent a fost de 36% în sondajul de opinie aplicat în anul 2019, procent calculat în baza unui număr mai mic de respondenți).

Din perspectiva celorlalte programe UE care vizează reforma administrației publice la nivel local, se poate realiza o comparație cu două programe operaționale diferite din perspectiva eficienței implementării programelor. Programul Operațional *Buna Guvernare din Bulgaria*⁵⁰ include în cadrul Axei Prioritare 1 (*Guvernare eficientă și profesională în parteneriat cu societatea civilă și întreprinderi*) un obiectiv specific intitulat *Creșterea numărului de administrații, implementarea mecanismelor de dezvoltare organizațională și gestionarea bazată pe rezultate*. Acest OS prevede introducerea unor sisteme de implementare a managementului bazate pe indicatori de performanță clari la toate nivelurile, iar pentru autoritățile locale stabilește o coerență puternică cu Strategia de descentralizare din Bulgaria: nivelul indicatorilor atinși în cadrul acestui Program Operațional la finalul anului 2019 (conform datelor din Raportul Anual de Implementare), care vizează activitățile similare cu intervențiile finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA, arată că Programul Operațional din Bulgaria care vizează mecanismele standard de calitate a atins un nivel mai ridicat față de indicatorii POCA similari⁵¹. Dimpotrivă, eficiența implementării intervențiilor finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA⁵² este mai mare comparativ cu eficiența unor activități similare implementate în cadrul Programului Operațional din Slovacia (*Programul Operațional Administrație Publică Eficientă*⁵³): acest program include în cadrul Axei prioritare 1 (*Capacități instituționale consolidate și administrații publice eficiente*) un Obiectiv Specific (nr. 1: *Sisteme îmbunătățite și procese optimizate la nivelul*

⁵⁰ A se vedea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014BG05SFOP001#>.

⁵¹ Indicatorul R2-1 din cadrul Programului Operațional Buna Guvernare din Bulgaria (numărul de administrații sprijinite pentru implementarea mecanismelor de dezvoltare organizațională și managementul bazat pe rezultate) a atins la sfârșitul anului 2019 nivelul de 17% (67 din 400 de administrații), în timp ce indicatorul din cadrul POCA 5S18 (Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung) era încă la 0% la 13.01.2020. În mod similar, Indicatorul R2-2 din cadrul Programului Operațional Buna Guvernare din Bulgaria (Angajați care au finalizat cu succes cursurile și au primit un certificat) a atins valoarea de 99% la sfârșitul anului 2019, în timp ce indicatorul POCA 5S23 (Personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1) ajunsese la 40% la data de 13.01.2020.

⁵² Indicatorii R0050 (Numărul de organizații care au primit sprijin și au implementat un sistem de management al calității) și O0052 (Numărul de organizații care au primit sprijin pentru implementarea sistemelor de management al calității).

⁵³ Mai multe detalii pot fi consultate la <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014SK05SFOP001>, iar informații despre program pot fi consultate la <http://www.reformuj.sk/monitorovanie/hodnotenie/>.



administrației publice), care vizează sprijinirea și implementarea sistemelor de management al calității la toate nivelurile, dar nivelul indicatorului aferent acestor activități era încă 0% la sfârșitul anului 2019⁵⁴.

Beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie au menționat că aceleași rezultate atinse în cadrul proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici. Aproximativ 83% dintre respondenții la sondaj nu au fost de acord (70% total dezacord, 13% dezacord) cu afirmația conform căreia aceleași rezultate obținute din implementarea proiectelor POCA ar fi putut fi realizate cu costuri mai mici. Acest procent a fost mai ridicat față de cel obținut în urma aplicării sondajului de opinie în anul 2019 (70% au fost în total dezacord, în timp ce 23% nu au fost de acord), însă rezultatele au fost obținute de la un număr mai mic de respondenți.

Rezultatele sondajului de opinie au confirmat că volumul real de muncă necesar pentru implementarea unui proiect finanțat prin POCA – din perspectiva numărului de funcționari publici implicați și a timpului necesar pentru managementul proiectului - este, în general, același cu cel estimat inițial. Dintre cei 30 de beneficiari care au răspuns la întrebarea referitoare la indicarea numărului de persoane alocate pentru managementul proiectului la nivelul unui singur an, 50% dintre respondenți au menționat că au fost necesare între 5 și 9 persoane, în timp ce 33,3% dintre respondenți au precizat că au implicat între 2 și 4 persoane (10% dintre respondenți au menționat că au implicat 10 sau mai multe persoane în managementul proiectelor). Cu toate acestea, aproximativ 23% dintre respondenți consideră că volumul real de muncă necesar pentru desfășurarea activităților este puțin mai ridicat față de estimările inițiale. În cazurile în care s-a înregistrat un volum de muncă mai ridicat față de estimările inițiale, motivul a fost atribuit problemelor legate de derularea achizițiilor publice, aspect care reprezintă unul din cei mai relevanți factori externi care au influențat realizările înregistrate (amânarea sau anularea procedurilor de achiziții publice, nivel scăzut de atractivitate pentru posibili ofertanți, etc.).

În ceea ce privește factorii și actorii interni care au influențat realizările înregistrate la nivelul OS 2.1, o contribuție pozitivă a fost oferită de relațiile de colaborare dintre Autoritatea de Management și beneficiari, deoarece - așa cum s-a menționat deja în cadrul secțiunii 1.2 din prezentul capitol - beneficiarii au fost foarte mulțumiți de activitățile de comunicare și de sprijinul oferit din partea autorităților programului. O mare parte dintre beneficiarii intervievați și chestionați au apreciat în mod pozitiv sprijinul oferit de ofițerii de proiect (de exemplu, reprezentantul Municipiului Bistrița, proiect cod SMIS 120599 a menționat că: „apreciază în special colaborarea cu ofițerul de proiect în etapa de implementare a proiectului, acesta manifestându-și disponibilitatea și eficiența în verificarea rapoartelor și gestionarea diverselor situații care au generat întârzieri în implementarea proiectului”); doar câteva interviuri (Municipiul Alexandria, proiect cod SMIS 135765⁵⁵, și Municipiul Sebeș, proiect cod SMIS 126539) au menționat probleme în implementarea proiectelor cauzate de schimbarea „repetată” a ofițerilor de

⁵⁴ Indicatorul R0050, *Numărul de organizații care au primit sprijin și au implementat un sistem de management al calității*.

⁵⁵ În acest caz, respondentul la interviu a menționat că „ofițerul de proiect s-a schimbat constant”, deoarece „din iulie până acum” [interviul a fost realizat la începutul lunii noiembrie] beneficiarul a lucrat cu 3 ofițeri de proiect diferiți.



proiect. O altă contribuție pozitivă care a influențat realizările înregistrate la nivelul OS 2.1, a fost reprezentată de posibilitatea la nivelul unora dintre instituțiile beneficiare de a implica în managementul proiectelor unii angajați care gestionaseră deja proiecte finanțate de UE (informații provenite din cadrul interviurilor cu reprezentanții unor beneficiari precum Județului Cluj, cod SMIS 126214, Județul Mureș, cod SMIS 120531, și Municipiul Sebeș, cod SMIS 126539).

Pe de altă parte, au fost înregistrați doi factori interni care au avut un impact în principal negativ în ceea ce privește eficiența intervențiilor finanțate. Primul factor se referă la utilizarea platformei MySMIS, care uneori solicită beneficiarilor repetarea aceluiași etape de mai multe ori (încărcarea documentelor, informațiilor, comunicărilor). Au fost colectate de la beneficiari observații legate de dificultatea de utilizare a modulului de implementare din cadrul platformei informatice (potrivit unuia dintre beneficiarii intervievați, „pentru a depune o cerere de rambursare, a fost necesar să se încarce un număr de 53 de facturi în modulul de implementare, proces care a durat 3 zile”), a modulului de generare a bugetului (considerat mult prea complex pentru valori mici), de încărcare a documentelor în sistem, precum și în ceea ce privește funcția de căutare (cu toate acestea, posibilitatea de a transmite documente exclusiv prin modulul de comunicare, fără a mai fi necesară și depunerea acestora în format fizic, a fost apreciată pozitiv și considerată un avantaj față de perioada trecută de programare). Celălalt factor intern care a influențat negativ realizările înregistrate și care provine din experiențele beneficiarilor se referă la lipsa resurselor umane în gestionarea proiectelor la nivel local - fie din perspectiva disponibilității acestor resurse umane, fie din perspectiva nivelului de profesionalizare a acestora.

3. IMPACT

Această secțiune prezintă analiza referitoare la evaluarea impactului intervențiilor POCA finanțate prin OS 2.1, având ca scop fundamentarea răspunsurilor la următoarele întrebări de evaluare:

6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/priorităților strategiilor naționale?
7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale?

Impactul intervențiilor POCA, prezentat în cadrul acestei secțiuni, a fost măsurat prin aplicarea mai multor metode de evaluare, printre care și aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor acestei teme de evaluare. La întrebarea referitoare la posibilitatea de implementare a activităților proiectului în absența finanțării POCA, 50% dintre respondenți au declarat că fără finanțarea POCA proiectul nu ar fi putut fi realizat, în timp ce 31% dintre beneficiarii respondenți au declarat că proiectul ar fi fost implementat, dar ar fi avut alocat un buget mai mic și/sau un set mai limitat de activități. Interviurile realizate cu beneficiarii acestei teme de evaluare completează aceste rezultate, întrucât, în unele cazuri, beneficiarii intervievați au raportat în mod clar că, dacă programul nu ar fi existat, activitățile incluse în proiect nu ar fi putut fi implementate (Județul Neamț, proiect cod SMIS 119208; Județul Cluj, proiect cod SMIS 126214), în timp



ce în alte cazuri proiectul ar fi fost realizat „cel mai probabil” într-o perioadă de timp mult mai lungă (Municipiul Alexandria, proiect cod SMIS 135765) sau „nu cu aceeași prioritate” (Municipiul Sebeș, proiect cod SMIS 126539).

Ca o confirmare a acestor constatări, rezultatele sondajului de opinie aplicat au arătat că 82,6% dintre beneficiarii respondenți au fost de acord cu afirmația conform căreia „fără proiectul POCA, rezultatele obținute nu ar putea avea același nivel de calitate/cantitate” (procentul a scăzut cu aproximativ 10 puncte comparativ cu rezultatele sondajului efectuat în rândul beneficiarilor în anul 2019). Rezultatele obținute prin panelul de experți au confirmat, de asemenea, același punct de vedere, considerându-se că tipul de intervenții incluse în cadrul OS 2.1 necesită „un catalizator puternic”, reprezentat în acest caz de POCA, fără de care nu s-ar putea ajunge la aceleași rezultate.

Din punct de vedere calitativ, evaluarea impactului acestui set de intervenții trebuie să țină seama de faptul că majoritatea proiectelor contractate includ obiective multiple și integrate, a căror realizare este dificil de evaluat separat. Următoarele exemple preluate din cadrul proiectelor analizate pot fi utile pentru clarificarea acestui aspect: în cadrul proiectelor cod SMIS SIPOCA 126214 (Județul Cluj), cod SMIS 135765 (Municipiul Alexandria) și cod SMIS 136064 (Municipiul Mangalia), au fost stabilite ca obiective atât îmbunătățirea planificării strategice și/sau a procesului decizional, cât și simplificarea accesului la servicii pentru cetățeni (acest ultim obiectiv implică o strategie extinsă de automatizare care are impact și asupra fluxurilor și procedurilor interne).

Astfel, analiza răspunsurilor calitative colectate prin intermediul chestionarului aplicat oferă informații utile, care pot fi concretizate și încadrate de echipa de evaluare în câteva categorii principale referitoare la impactul activităților.

Prima categorie se referă la introducerea sau actualizarea procedurilor operaționale, care vizează optimizarea activităților interne și externe. În această privință, trebuie remarcat faptul că implementarea sistemelor de management al calității a fost adesea realizată la început în principalele unități de la nivelul administrațiilor publice (de exemplu la nivelul primăriei: proiect cod SMIS 136064 implementat de Municipiul Mangalia); în unele cazuri rezultatul final a presupus adoptarea standardelor/certificărilor ISO, CAF sau BSC (de exemplu, proiectul cod SMIS 120531 implementat de Județul Mureș, care și-a propus introducerea sistemului de management al calității ISO 9001 care vizează eficientizarea conexiunii dintre angajații responsabili cu managementul calității din cadrul fiecărei structuri organizaționale a județului; precum și proiectul cod SMIS 119208, implementat de Județul Neamț)⁵⁶.

⁵⁶ Pentru introducerea standardelor CAF, poate fi consultat și proiectul cod SMIS 120599 (beneficiar Municipiul Bistrița). Acest proiect a avut ca scop modernizarea și eficientizarea sistemului de management al primăriei prin implementarea Cadrelor comune pentru autoevaluarea funcționării instituțiilor publice, un instrument de management al calității implementat pe etape, care identifică caracteristicile specifice unei organizații din sectorul public în scopul îmbunătățirii performanței organizației.



În strânsă legătură cu acest tip de intervenții sunt și cele care se concentrează pe îmbunătățirea calității și performanței serviciilor publice, precum și pe îmbunătățirea percepției asupra serviciilor oferite (de exemplu, prin reducerea birocrăției sau simplificarea procedurilor pentru cetățenii care au posibilitatea de a accesa serviciile oferite de instituție online): acest tip de activități au fost/sunt strict corelate cu procesele de digitalizare/retrodigitalizare. Un alt set relevant de intervenții se referă la proiectele care vizează realizarea strategiilor de dezvoltare locală (de exemplu, proiectul cod SMIS 129702 implementat de Județul Arad), în timp ce activitățile de formare reprezintă și în cadrul acestei obiectiv specific o intervenție transversală care urmărește să ofere personalului instrumente și abilități care îi fac capabili să se adapteze noilor sisteme și modele dezvoltate. În ceea ce privește această ultimă categorie de activități, sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8 confirmă impactul tangibil și valoarea adăugată a sesiunilor de formare la nivelul autorităților publice locale: dezvoltarea abilităților personale (utilizarea instrumentelor IT, capacitatea de a consolida cooperarea și leadership-ul interne, capacitatea de a forma rețele și de a construi relații) și a abilităților specifice (legate de managementul calității, management și control, coordonare/consultare/dialog cu părțile interesate, bugetare și planificare strategică) au fost evaluate în sondajul de opinie aplicat în anul 2020, ca fiind relevante de 35% dintre respondenți (comparativ cu 23% de respondenți la sondajul aplicat în anul 2019) și foarte relevante de 65% dintre respondenți (comparativ cu 77% de respondenți la sondajul aplicat în anul 2019).

Evaluarea realizată a evidențiat, de asemenea, două puncte slabe legate de impactul intervențiilor finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA. Primul dintre acestea se referă la dificultățile întâmpinate de beneficiari în ceea ce privește recepția noilor sisteme și proceduri de către personalul și angajații din instituțiile publice. Aceste dificultăți se referă la o înțelegere redusă a noilor proceduri de către unele departamente, o percepție negativă asupra noilor obligații de serviciu, rezistența sau reticenta persoanelor implicate în schimbare, neimplicarea personalului în activitățile proiectului (și, prin urmare, neutilizarea aplicațiilor IT dezvoltate de către unele persoane din instituții), comunicare slabă intra și interinstituțională din cauza interesului scăzut al unor persoane din grupul țintă, imposibilitatea de a dezvolta abilitățile tuturor angajaților din instituție. Aceste aspecte (care reprezintă cel de-al doilea punct slab legat de impactul intervențiilor) par a fi chiar mai intens atunci când se consideră – conform celor evidențiate în cadrul focus grupului organizat - că personalul instituțiilor publice nu a reușit întotdeauna să înțeleagă necesitatea implementării sistemelor bazate pe standarde precum ISO și CAF, care nu implică o componentă tehnică sau fizică⁵⁷. Din această privință, poate fi utilă o coordonare a rezultatelor proiectelor

⁵⁷ Conform celor menționate de unul dintre participanții la focus grup, „Dacă se face o comparație între un proiect care dezvoltă sau modernizează un drum și unul care implementează activități mai puțin palpabile, rezultatele finale nu sunt atât de clare în cadrul proiectelor care vizează de exemplu certificarea ISO și modul în care aceasta îi ajută pe funcționarii publici. Implementarea ISO îi scoate pe funcționari publici din zona lor de confort și este dificil de explicat importanța implicării în dezvoltarea de standarde ISO și CAF (...) dificultatea nu rezidă din managementul efectiv de proiect, ci din schimbarea mentalității în rândul funcționarilor publici”.

finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA: acest lucru ar putea conduce la definirea orientărilor care să faciliteze introducerea și înțelegerea acestor instrumente de către personalul instituțiilor interesate.

În ceea ce privește efectele neintenționate, două aspecte pozitive au fost evidențiate de rezultatele evaluării. Primul se referă la creșterea gradului de conștientizare asupra caracteristicilor unor proiecte, datorate stării de urgență. Conform informațiilor colectate în cadrul interviului desfășurat cu reprezentanții MPLDA: „pandemia a exacerbato nevoia de digitalizare a instituțiilor publice. Dacă la începutul anumitor proiecte, anumiți beneficiari s-au confruntat cu dificultăți în diseminarea către managementul instituțiilor respective a importanței necesității de digitalizare/implementare a sistemelor de management al calității, pandemia de SARS-CoV-2 a reușit să convingă managementul de importanța acestor componente (...). Există acum o conștientizare comună că lucrurile pot fi realizate online”⁵⁸. Cel de-al doilea aspect pozitiv se referă la identificarea unor noi nevoi apărute ca urmare a implementării proiectelor finanțate prin POCA, fapt care, în unele cazuri, a condus la necesitatea depunerii și finanțării unui al doilea proiect, neplanificat inițial, care vine ca o continuare și o consolidare a rezultatelor obținute în cadrul primului proiect.

Totuși, dacă se consideră rezistența culturală menționată anterior față de noile proceduri ca parte integrantă a procesului de reformare promovat de intervențiile POCA (și, prin urmare, această rezistență nu pot fi considerată ca un eveniment neașteptat), se poate concluziona că nu a apărut niciun efect negativ neintenționat din activitățile de evaluare realizate până în acest moment.

4. SUSTENABILITATE

Evaluarea sustenabilității presupune identificarea măsurii în care beneficiile intervențiilor POCA pot continua pe o perioadă mai lungă de timp. Analiza prezentată în această secțiune are rolul de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

8a. Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)?

Din perspectiva principalelor rezultate pe termen lung ale proiectelor care își pot menține efectele și după finalizarea finanțării UE, activitățile de evaluare (în special sondajul de opinie aplicat, interviuri și focus grupul realizat cu beneficiarii temei de evaluare 8) au arătat că beneficiarii au înregistrat unele realizări deosebit de importante pe termen lung. Aceste realizări se referă, pe de o parte, la elaborarea de documente strategice și strategii pe termen lung (strategii care vizează conceptul orașelor inteligente, strategii integrate de dezvoltare urbană, strategii de dezvoltare durabilă, planuri strategice instituționale) și la implementarea sistemelor de management al calității și a procedurilor operaționale, care necesită

⁵⁸ De asemenea, și pentru intervențiile finanțate în cadrul acestui OS, pandemia a accelerat realizarea complet electronică a etapei de evaluare și contractare a proiectelor, așa cum a fost amintit deja în secțiunea 3 din carul analizei pentru tema de evaluare 8.

investiții organizaționale într-un interval mai lung de timp (în această categorie, un rol fundamental revine standardelor internaționale). Un alt rol semnificativ este, de asemenea, legat de soluțiile de digitalizare și retro-digitalizare (activitățile proiectelor au reprezentat un prim pas în procesul de arhivare a documentelor prin adoptarea de soluții IT), precum și de modulele care facilitează relația dintre administrația publică și cetățean (conform celor menționate în cadrul unui interviu realizat: „odată implementată, soluția IT integrată își propune să devină principalul motor al debirocratizării la nivel intrainstituțional”). În toate aceste cazuri, intenția este ca toate rezultatele și avantajele obținute în eficientizarea administrațiilor publice, dobândite inclusiv prin îmbunătățirea abilităților personalului datorită activităților de formare derulate în cadrul proiectelor, să devină rezultate consolidate și stabile la nivelul instituțiilor beneficiare.

Rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8 referitoare la tipurile de activități previzionate a fi adoptate pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a proiectelor, au arătat că cele mai frecvente măsuri vizate se referă la diseminarea rezultatelor în cadrul organizației (58,6% dintre respondenți, reprezentând 34 de răspunsuri), la alocarea resurselor necesare după finalizarea proiectelor (56,9% dintre respondenți) și de integrare metodologiilor dezvoltate în cadrul proiectelor în procesul intern (50% dintre respondenți). Alte rezultate indicate cu o frecvență mai redusă s-au referit la instituționalizarea procesului după finalizarea proiectelor (34,5% din răspunsuri), la integrarea procedurilor dezvoltate în „manualul de reguli” intern (29,3% din răspunsuri), la realocarea responsabilităților în cadrul instituțiilor beneficiare (17,2% din răspunsuri). Aceste rezultate confirmă și constatările obținute în procesul de evaluare prin panelul de experți și focus grupul organizat în cadrul temei de evaluare 8: este recomandat ca în viitor să fie promovată crearea unor instrumente care vizează publicarea și diseminarea rezultatelor activităților într-un context mai larg și integrat, de tipul unei biblioteci electronice care să centralizeze rezultatele proiectelor la nivelul site-ului POCA și care să conțină o secțiune dedicată adoptării standardelor și certificărilor cu privire la sistemele de management al calității.

Din perspectiva riscurilor care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute, analiza și rezultatele evaluării realizate la nivelul beneficiarilor au identificat trei categorii diferite de riscuri.

La nivel instituțional/contextual, cele mai importante riscuri sunt legate de lipsa de finanțare viitoare (chiar dacă mulți beneficiari și-au afirmat disponibilitatea de a continua activitățile proiectului, dacă este necesar, cu susținerea acestora din bugetul propriu), de modificările legislative (mai ales cele legate de lipsa predictibilității și continuării cadrului legislativ, dar și de distribuirea neclară a competențelor între nivelul central și local⁵⁹), de dezinteresul/lipsa de sprijin din partea factorilor de decizie și de instabilitate politică.

⁵⁹ Lipsa unui cadru clar de competențe între nivelul local și național, menționată de un beneficiar interviuat, a reprezentat o problemă recurentă care a fost agravată de abrogarea Legii nr. 195 (noul cod administrativ care înlocuiește această lege nu este considerat suficient de clar din perspectiva acestui aspect esențial). Deoarece strategiile privind managementul calității și simplificarea la nivelul APL-urilor nu au fost concepute pornind de la „mențiuni specifice pentru a viza nevoile sau administrațiile specifice” (interviu AM: „programul a fost conceput (...)

De asemenea, este important de remarcat faptul că mai mulți beneficiari au considerat că publicul general încă nu cunoaște/nu este pregătit să utilizeze noile proceduri/servicii digitalizate: în acest caz, riscul menționat ca având impact asupra sustenabilității proiectelor a fost acela că noile servicii/proceduri dezvoltate ar putea fi sub-utilizate în viitor.

La nivel organizațional, riscurile care pot afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legate în principal de întreținerea tehnică a soluțiilor și aplicațiilor IT, de posibilele schimbări la nivel de conducere a instituțiilor beneficiare (care pot avea noi abordări față de nevoile identificate prin proiecte) și (într-o măsură mai mică) de nevoia de reorganizare a departamentelor/unităților din administrația publică.

La nivel individual (resurse umane), riscul principal care poate afecta sustenabilitatea proiectelor a fost considerat dintr-o dublă perspectivă: pe de o parte, posibila reticență a personalului față de schimbările care modifică rutina și obiceiurile interne de lucru, iar pe de altă parte, posibila lipsă/pierdere - pe termen lung - a resurselor umane capabile să dezvolte/mențină noile sisteme/proceduri.

Un alt risc care ar putea afecta sustenabilitatea proiectelor pe termen lung este reprezentat de lipsa unei imagini clare a ceea ce va urma după finalizarea intervențiilor POCA. Chiar dacă discuțiile și negocierile cu privire la următoarea perioadă de programare sunt încă în curs de derulare și nu este încă posibil să se anticipeze o eventuală concluzie a acestor discuții/negocieri, lipsa unui viitor cadru strategic se resimte la nivelul acestei teme de evaluare mai acut decât în alte domenii ale intervențiilor POCA, a căror continuare viitoare nu pare a fi pusă sub semnul întrebării. În baza informațiilor colectate din interviurile realizate cu reprezentanții MLPDA, de exemplu, este necesară o realiniere a termenului limită prevăzut în cadrul SCAP (planificat pentru anul 2020) cu termenul limită al POCA (anul 2023), pentru a asigura o corelare corectă și o implementare sustenabilă a intervențiilor; cu toate acestea, dincolo de acest termen, nu este încă ușor de înțeles în ce mod alocarea financiară ridicată din această perioadă și cadrul strategic actual vor fi înlocuite pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor (unele rezultate ale evaluării realizate conduc la ipoteza că sprijinul financiar va proveni din următoarele programe operaționale și de la bugetul național/local).

Din motivele menționate anterior, apare nevoia de realizare a unei analize ex-ante pentru următoarea perioadă de programare, în baza unei evaluări aprofundate a rezultatelor diferențiate obținute în perioada de programare curentă. Această analiză va trebui completată cu o abordare mai concentrată la nivel local, abordare de jos în sus, pentru a pune în evidență specificitățile și particularitățile de la nivel local.

cu un accent la nivel național și o abordare națională”), există riscul ca rezultatele propuse a fi diferențiate obținute din intervențiile POCA, vor avea efecte de durată în termeni relativi și vor contribui la consolidarea disparităților teritoriale.

Tema de evaluare 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice - OS 2.2

1. EFICACITATE

1.1. Logica de intervenție

Analiza realizată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a sprijini aprecierile referitoare la capacitatea Programului de a aborda nevoile identificate, de a observa coerența acestuia cu strategiile naționale și de a testa relațiile cauzale care leagă nevoile identificate cu obiectivele stabilite, activitățile sprijinite și rezultatele așteptate.

În mod specific, analiza de la nivelul acestei secțiuni este fundamentată pe obiectivul de a răspunde la următoarele întrebări de evaluare:

- 1b. Cât de relevante au fost intervențiile/ acțiunile finanțate în cadrul programului în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
- 1c. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
- 3a. În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului?
- 3b. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor?
- 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp?

Recenzia literaturii de specialitate a identificat nevoile specifice legate de tema de evaluare 9, iar analiza ulterioară a confirmat că Obiectivul Specific 2.2 și rezultatele preconizate ale acestuia corespund acestor nevoi. Toate proiectele finanțate reflectă logica de intervenție și urmăresc rezultatele stabilite pentru OS 2.2, luând în considerare faptul că majoritatea proiectelor vizează:

- Dezvoltarea de instrumente, mecanisme, proceduri și norme în materie de etică, integritate și prevenire a corupției și a conflictelor de interes și consolidarea capacității de aplicare a acestor mecanisme/instrumente/proceduri/norme;
- Creșterea gradului de transparență a actului de guvernare local și central;
- Creșterea gradului de educație anticorupție în rândul personalului autorităților și instituțiilor publice.

În ceea ce privește corelarea intervențiilor sprijinite în raport cu nevoile părților interesate, respectiv coerența intervențiilor cu strategiile naționale, analiza documentară a indicat o relevanță ridicată a intervențiilor aferente OS 2.2 în raport cu nevoile părților interesate (nevoi care derivă într-o măsură

importantă din documente strategice naționale ce stabilesc direcții de acțiune de urmat de către autoritățile publice).

În acest sens, intervențiile realizate în baza OS 2.2 sunt coerente în raport cu recomandările Comisiei Europene înaintate României în actuala perioadă de programare și cu direcțiile de acțiune pe care statul român și le-a asumat inclusiv la nivelul documentelor strategice, în baza cărora au derivat o serie de nevoi ale instituțiilor administrației publice centrale și locale (în special de aplicare și adaptare a acestor direcții de acțiune). Acest aspect este testat și la nivel de proiect, fiind confirmat în baza datelor colectate prin intermediul interviurilor semi-structurate. Astfel, de pildă nevoia proiectului SIPOCA 449 a derivat din activitățile pe care Strategia Națională Anticorupție le prevede a fi îndeplinite de către MFP (ex.: evaluarea măsurii în care personalul administrativ este familiarizat cu cadrul de integritate). Similar, proiectul SIPOCA 36 implementat de către Secretariatul General al Guvernului, prin intermediul căruia a fost dezvoltat un cadru metodologic de publicare a datelor deschise de către administrația publică, a derivat din nevoia de a transpune practic angajamentul asumat de Guvernul României privind creșterea calității și a numărului de date deschise publicate de instituțiile publice (angajament asumat în baza Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă – la care România a aderat în anul 2011) și din obiectivele asumate prin SCAP 2014-2020 (Obiectiv specific II.1.5. Consolidarea transparenței procesului decizional). Proiectul SIPOCA 61, implementat de Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, prin intermediul căruia au fost dezvoltate instrumente de lucru și realizate misiuni de evaluare tematică în domeniul anti-corupției, a derivat din atribuțiile MLPDA de coordonare și monitorizare a implementării SNA 2016-2020 la nivel local. Similar, proiectele implementate la nivel local au derivat din obligațiile ce decurg din aderarea la principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare al SNA.

În baza datelor cantitative colectate prin intermediul sondajului de opinie, 57% dintre respondenții chestionați au menționat faptul că în absența sprijinului POCA proiectele nu ar fi putut fi realizate, în timp ce 21% dintre respondenți au menționat că proiectele ar fi fost realizate și în acest context, dar cu un buget și un număr de activități mult mai reduse. Mai mult decât atât, toți respondenții au confirmat relevanța proiectelor pentru îmbunătățirea abilităților individuale la nivelul organizațiilor (contribuind cu precădere la o mai bună cunoaștere a cadrului legislativ în domeniul anti-corupției, la creșterea nivelului de integritate instituțională și individuală și la îmbunătățirea culturii organizaționale), precum și relevanța acestora în raport cu nevoile interne instituționale.

Analiza documentară a reliefat totodată faptul că în vederea realizării obiectivelor Programului Național de Reformă 2020 ce vizează îmbunătățirea funcționării administrației publice, o serie de linii de acțiune prevăzute în cadrul Planului de acțiuni pentru implementarea Programului Național de Reformă 2020 (PNR) și a Recomandărilor Specifice de Țară 2020 vor fi realizate prin intermediul sprijinului POCA. Astfel:

- În scopul consolidării capacității administrative a Secretariatului tehnic al SNA 2016-2020, în baza proiectului SIPOCA 62 (finanțat în cadrul apelului IP7/2017), la nivelul anului 2020 urmau a fi realizate: studiul privind „Evaluarea legislației privind instituția avertizorului în interes public și

interdicțiile post-angajare”, 20 de sesiuni de tip e-learning de pregătire a personalului din administrație, un studiu criminologic și o cercetare sociologică privind corupția în România și o conferință vizând politicile anti-corupție din România.

- Prin intermediul proiectului SIPOCA 61 (finanțat în cadrul apelului IP7/2017), la nivelul anului 2020 urmau a fi realizate o serie de activități care vor contribui la liniile de acțiune: Creșterea gradului de implementare a măsurilor de prevenire a corupției și a indicatorilor de evaluare la nivelul autorităților administrației locale; Creșterea gradului de conștientizare a efectelor corupției la nivelul personalului din administrația locală și Îmbunătățirea cunoștințelor și competențelor personalului din autoritățile locale, în scopul prevenirii corupției.

De asemenea, sprijinul POCA va contribui și la realizarea măsurii II.3.1. Promovarea eticii și integrității în administrația publică, asumată la nivelul Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice, în acest sens fiind implementate o serie de proiecte precum:

- Proiectul „ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație” (SIPOCA 63) – ce contribuie și la îndeplinirea măsurii II.3.2. Măsuri privind reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în MCV;
- Proiectul „Consolidarea sistemelor de integritate, cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică” (SIPOCA 61);
- Proiectele sprijinite în cadrul apelului CP1/2017 derulate de către autoritățile administrației publice locale de la nivel de județe și municipii privind aplicarea SNA și a măsurilor de etică și integritate.

Această legătură logică între nevoile părților interesate, obiectivele strategice asumate la nivel național, obiectivele Programului, activitățile sprijinite (intrări), realizările scontate și rezultatele așteptate (legătură subliniată și detaliată la nivelul raportărilor de evaluare anterioare) stabilește premisele eficacității POCA, aportul unei logici de intervenție clare la adresarea unor nevoi existente și nu în ultimul rând rolul semnificativ al Programului în susținerea derulării de măsuri de prevenire a actelor de corupție.

În ceea ce privește analiza corespondenței dintre obiective, intervențiile Programului și nevoile sau problemele în evoluție (întrebarea adițională de evaluare 9), evoluția contextului demonstrează că strategiile și intervențiile sunt în continuare relevante. Necesitatea creșterii transparenței acțiunilor întreprinse de autoritățile și instituțiile publice, necesitatea dezvoltării mecanismelor de audit administrativ și control pentru a preveni incidentele de integritate și corupție, necesitatea dezvoltării capacității administrative de prevenire și reducere a corupției și necesitatea creșterii nivelului educației anticorupție reprezintă în continuare fundamentul rațional care justifică și orientează strategia în acest domeniu. Legătura dintre nevoi și obiective este confirmată și chiar consolidată de cele mai recente documente și date privind politicile care vizează combaterea corupției și promovarea transparenței și integrității.

Potrivit Comisiei Europene, în România corupția „continuă să fie o problemă majoră”⁶⁰. În acord cu actualizarea indicelui de percepție a corupției (datele considerate fiind pentru anul 2019)⁶¹, un reper semnificativ al performanței României în raport cu celelalte țări ale lumii, țara se plasează pe locul 70 din 180 de state; cu un punctaj de 44/100 România a pierdut trei puncte și 9 poziții față de anul 2018 (2/3 din țări au punctaj sub 50/100 și scorul mediu este 43/100); România rămâne, de asemenea, pe cel mai scăzut loc în clasamentul statelor UE (26 din 28: același scor ca al Ungariei și doar cu un punct mai mult decât Bulgaria; scorul regional mediu al UE este de 66). Cel mai recent sondaj Eurobarometru privind percepția corupției de către oamenii de afaceri din România⁶² indică faptul că pentru 88% dintre respondenți corupția reprezintă „o problemă serioasă” pentru compania lor atunci când fac afaceri în România, în timp ce 97% dintre respondenți consideră că fenomenul corupției este răspândit în țară și mai mult de jumătate din eșantion (51%) au considerat că cea mai răspândită practică de corupție este plata mitei.

În același timp, este esențial să reamintim că cele șapte recomandări formulate de Transparency International pentru a combate fenomenul corupției, detaliate în raportul din anul 2019, sunt într-o măsură semnificativă coerente cu principiile care susțin strategiile ce fundamentează intervențiile POCA sprijinite prin OS 2.2 (printre altele: gestionarea conflictelor de interese, reglementarea activității de lobby, adresarea tratamentului preferențial, responsabilizarea cetățenilor prin consultări deschise, consolidarea pârghiilor instituționale de control și echilibru). O publicație recentă oferă de asemenea o confirmare generală a abordării selectate pentru implementarea măsurilor anticorupție în România. OECD a publicat în martie 2020 Ghidul său de integritate publică⁶³ ce oferă exemple și îndrumări pentru punerea în aplicare a recomandării OECD privind integritatea publică emisă în anul 2017 (acest document este unul dintre cele mai importante reperi internaționale și este, de asemenea, o sursă de inspirație pentru SNA). Ghidul

⁶⁰ Comisia Europeană - Documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2020), Raport de țară România 2020. Însoțind documentul Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană și Eurogrupul Semestrul European 2020: Evaluarea progresului în reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și rezultatele analizelor aprofundate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, COM (2020) 150 final, 26.2.2020 SWD (2020) 522 final, p. 7.

⁶¹ Transparency International (2020), Indexul Percepției Corupției, 2019.

<https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2019>. Datele derivă din surse diferite (variabilele sunt 13, provenind de la 12 instituții diferite care surprind percepțiile despre corupție în ultimii doi ani) și sunt standardizate pe o scară cuprinsă între 100 de puncte („foarte curate”) și 0 puncte („foarte corupte”).

⁶² Cu toate acestea, 50% dintre intervievați consideră „probabil” că persoanele sau întreprinderile implicate în practici corupte ar fi prinse de poliție. 47% consideră „probabil”, de asemenea, că aceleași persoane și întreprinderi se vor confrunta cu acuzații și ar merge în instanță. A se vedea Comisia Europeană (2019), Atitudinile întreprinderilor față de corupție în UE. România, Flash Eurobarometru 482, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88703>.

Sondajul își propune să exploreze nivelul de corupție perceput și resimțit de companii. Persoanele intervievate sunt active în șase sectoare cheie: energie, minerit, petrol și gaze, produse chimice; asistență medicală și farmaceutică; inginerie și electronică, autovehicule; construcții; telecomunicații și tehnologii informaționale; servicii financiare, servicii bancare și investiții. Sondajul, realizat pentru prima dată în 2013, a fost repetat în 2015, 2017 și 2019.

⁶³ OECD (2020), Ghid de integritate publică, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en>.

reafirmă faptul că pentru țările care vizează combaterea corupției este esențială depășirea strategiilor bazate pe simpla adoptare a unor reguli mai stricte, acestea având o eficacitate limitată, OECD considerând că răspunsul „strategic și durabil” împotriva fenomenului corupției trebuie să fie integritatea publică, înțeleasă ca o responsabilitate a întregii societăți (guvernele naționale și locale, dar și companiile, societățile civile și indivizii). Acest accent pus pe abordările „dependente de context” și „bazate pe risc” reprezintă același fundament care inspiră intervențiile realizate în baza SNA și proiecte POCA corelate.

Comisia Europeană⁶⁴ continuă să reitereze necesitatea consolidării Strategiei Naționale Anticorupție, confirmând astfel că acest document rămâne un pilon de bază, împreună cu proiectele implementate în cadrul OS 2.2, pentru a spori transparența, etica și integritatea. Aceeași necesitate este evidențiată și în raportul elaborat în contextul aplicării Mecanismului de Cooperare și Verificare⁶⁵, prin care Comisia continuă să monitorizeze reforma justiției și lupta împotriva corupției din România, precum și în primul document preliminar publicat ca îndrumare pentru finanțarea aferentă Politicii de Coeziune 2021-2027 pentru România⁶⁶. În planurile guvernamentale, SNA rămâne esențială, iar implementarea sa continuă să fie strâns legată de mai multe proiecte POCA (cum ar fi SIPOCA 62, la nivelul căruia Ministerul Justiției este beneficiar și care vizează consolidarea capacității administrative a Secretariatului Tehnic al SNA, sau SIPOCA 61, la nivelul căruia MLPDA este beneficiar și care vizează oferirea de asistență tehnică autorităților locale în implementarea măsurilor anticorupție la nivel local).

1.2. Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului

Această secțiune cuprinde analiza aferentă întrebărilor de evaluare referitoare atât la procesul, cât și la modurile de intervenție selectate pentru a gestiona Programul, cu accent pe factorii interni care influențează realizările înregistrate, pe criteriile de eligibilitate, pe comparația cu perioada de programare anterioară în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii și pe activitățile de comunicare. Astfel, scopul analizei aferente acestei secțiuni este acela de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

- 2. Care sunt actorii și factorii „INTERNI” ce au influențat realizările înregistrate?
- 1e. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare?
- 1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat Programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?

⁶⁴ Comisia Europeană (2020) – Document de lucru al serviciilor Comisiei, a se vedea anterior.

⁶⁵ Comisia Europeană (2019), Raport privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, 22.10.2019 COM (2019) 499 final, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

⁶⁶ Comisia Europeană (2019), Documentul de lucru al serviciilor Comisiei - Raport de țară România 2019, inclusiv o analiză aprofundată privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, Bruxelles, 27.2.2019 SWD (2019) 1022 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_en.pdf, Anexa D.

- 1g. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea Programului?
- 1h. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

În ceea ce privește impactul actorilor și factorilor interni asupra realizărilor înregistrate de proiectele sprijinite, cele mai importante aspecte subliniate au vizat:

- Importanța experienței acumulate de personalul intern în cadrul perioadei de programare anterioare (în derularea de proiecte PODCA) și sprijinul asigurat de către acesta echipei de management de proiect în vederea adresării dificultăților generate în contextul pandemiei SARS-Cov-2. În contrast, lipsa experienței în implementarea de proiecte cu finanțare nerambursabilă a fost identificată drept un factor intern care a generat în general un volum mai ridicat de muncă și o dependență mai ridicată de asistența asigurată de AM POCA.
- Derularea îngreunată a procedurilor de achiziții publice, generate de o serie de factori care au variat de la dificultăți în dezvoltarea documentațiilor de atribuire la lipsa ofertanților;
- Variația de personal intern, inclusiv cea a personalului cu atribuții de implementare în proiect care a generat dificultăți;
- Interacțiunea uneori dificilă cu partenerii, care în anumite cazuri au decis să se retragă din proiecte.

În ceea ce privește criteriile de eligibilitate, trebuie reamintit ceea ce a fost deja subliniat în Raportul de evaluare finală 2019. Printre cele șase apeluri lansate în cadrul OS 2.2., două s-au bazat pe mecanisme non-competitive (IP2/2015 - Sprijinirea acțiunilor privind creșterea transparenței în autoritățile și instituțiile publice precum și a măsurilor aferente sistemului de control managerial intern și IP7/2017 - Sprijin pentru secretariatul tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție și măsuri privind remedierea lacunelor legislative cu privire la consilierul de etică, protecția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (pantouflage-ul)) și patru s-au bazat pe mecanismul competitiv (CP1/2017 less și CP1/2017 more vizând sprijinirea măsurilor referitoare la prevenirea corupției la nivelul autorităților și instituțiilor publice locale; CP5/2017 - Sprijinirea unor măsuri din SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale, CP9/2018 - Sprijinirea unor măsuri din SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale și CP11/2018 - Sprijinirea unor măsuri din SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale).

În urma acestor apeluri, au fost sprijinite 11 proiecte la nivelul cărora beneficiarii sunt instituții ale administrației publice centrale (patru proiecte au fost aprobate în urma unor apeluri aplicând mecanisme non-competitive și șapte în baza unor apeluri aplicând mecanismul competitiv). În patru dintre aceste cazuri, beneficiarul a fost Secretariatul General al Guvernului (trei dintre aceste proiecte au fost contractate în baza apelului IP 2/2015) și în șapte cazuri ministere (Ministerul Dezvoltării și Administrației Lucrărilor Publice, Ministerului Justiției, Ministerului Finanțelor Publice și Ministerul Educației și Cercetării)

sau agenții naționale (Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Agenția Națională de Integritate, Autoritatea Electorală Permanentă)⁶⁷.

Autoritățile locale au fost beneficiare în 37 de proiecte (78,7% din totalul proiectelor contractate), în majoritatea cazurilor acestea fiind municipalități. Cu toate acestea, din punct de vedere al acoperirii geografice, doar 29 de județe⁶⁸ (70,7% din cele 42 de județe) au fost interesate de proiectele sprijinite în baza acestui OS. Dintre cele 29 de județe reprezentate în rândul solicitanților, șapte sunt implicate în câte două proiecte (Alba, Buzău, Călărași, Dolj, Giurgiu, Hunedoara și Ialomița), celelalte 15 fiind implicate într-un proiect fiecare. În contextul viitoarelor intervenții care vor fi incluse în perioada de programare 2021-2027, și în cazul intervențiilor sprijinite în baza OS 2.2 care vizează autoritățile locale, este necesară o atenție suplimentară acordată nivelurile mai mici ale administrației locale (comune și sate): în apelul CP 1/2017 numai județele și orașele organizate ca municipii au fost considerate drept entități eligibile. Conform aspectelor relevate în cadrul interviului realizat cu reprezentantul MLPDA, dezechilibrul persistent în rândul UAT-urilor din România vizează și capacitatea administrativă diferențiată în ceea ce privește dezvoltarea intervențiilor privind transparența, integritatea și măsurile anticorupție.

În ceea ce privește criteriile de eligibilitate, ambele sondaje efectuate cu beneficiarii în anul 2019 și anul 2020 au indicat faptul că un procent ridicat dintre respondenți au considerat că dezvoltarea cererilor de finanțare a fost în mare parte influențată de aceste criterii. Doar aproximativ unul din opt respondenți au considerat că cererile de finanțare au fost influențate într-o măsură mică sau foarte mică de criteriile de eligibilitate. Aceleași criterii au avut o influență relevantă asupra parteneriatelor: la nivelul sondajului din anul 2020, 42% dintre respondenți au considerat că structura parteneriatelor a fost în mare parte (17%) sau foarte în mare parte (25%) influențată de criteriile de eligibilitate. La nivelul mai multor interviuri a fost menționată necesitatea realizării unor ajustări, dar în aceste cazuri de regulă clarificările oferite de către AM au fost de obicei suficiente pentru soluționarea problemelor (între aceste cazuri se numără municipiul Timișoara pentru dezvoltarea cererii de finanțare pentru proiectul SIPOCA 411 și respectiv cazul SGG pentru proiectul SIPOCA 36⁶⁹). În alte cazuri, criteriile de eligibilitate au constituit cadrul în baza căruia ideea de proiect a putut fi implementată, aceste criterii fiind considerate „în mare măsură extensive și

⁶⁷ Atunci când beneficiarul este o instituție centrală, valoarea eligibilă medie a proiectelor este mult mai mare decât valoarea medie eligibilă a proiectelor instituțiilor locale (3.687.788,67 lei față de 308.682,63; media generală pentru proiectele aprobate în cadrul OS 2.2 este de 1.083.061,09 lei).

⁶⁸ Sălaj, Alba, Brașov, Mureș, Sibiu, Bacău, Botoșani, Suceava, Vaslui, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea, Vrancea, Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova, București, Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Vâlcea, Arad, Hunedoara, Timiș

⁶⁹ În acest din urmă caz, persoanele intervievate au considerat că „criteriile de eligibilitate nu au influențat propunerea de proiect a instituției, deși au determinat ajustarea anumitor aspecte privind obiectivele conturate inițial. Cererea de proiecte a fost considerată prea concentrată pe tematica măsurilor anti-corupție, iar partea cu date deschise nu avea un rol clar stabilit. Astfel, a fost necesar adaptarea și plierea ideii proiectului în contextul apelului”.



permissive pentru instituție, primii pași pentru conturarea ideii de proiect fiind deja parcurși la momentul dezvoltării cererii de finanțare” (județul Sălaj, proiectul SIPOCA 421).

În ceea ce privește funcționarea Programului din perspectiva acțiunilor și a beneficiarilor sprijiniți, în comparație cu perioada de programare anterioară, este necesară reiterarea unei observații importante detaliate la nivelul raportului de evaluare anterior. Astfel, comparativ cu programul anterior, POCA prezintă o concentrare semnificativă asupra priorităților strategice și direcțiilor stabilite în documente strategice precum SCAP și SNA din care derivă obligațiile instituțiilor publice. În acest sens, spre deosebire de PODCA 2007-2013, în cazul căruia s-a pus mai mult accentul pe creșterea eficacității organizaționale și pe îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor furnizate de administrația publică, actualul Program a extins domeniile de sprijin, sprijinind autoritățile publice în procesul de consolidare a transparenței și a integrității organizaționale.

În ceea ce privește experiența acumulată în actuala perioadă de programare, rezultatele sondajelor aplicate în rândul beneficiarilor temei de evaluare 9 în anul 2019, respectiv în anul 2020, indică faptul că majoritatea respondenților nu au fost parteneri de proiect în perioada de programare anterioară (doar 29% dintre respondenți în 2020 și 25% dintre respondenți în 2019 au afirmat că au fost parteneri de proiect în perioada 2007/2013)⁷⁰. Cu toate acestea, 100% dintre respondenții chestionați în anul 2020 și 84% în 2019 au afirmat că instituțiile/organizațiile din care fac parte aplicaseră în cadrul altor programe europene (în principal POR, POCU, Interreg, POIM și PNDR). De obicei, acei beneficiari care au avut experiență la nivelul altor programe operaționale au considerat că proiectele POCA sunt mai ușor de implementat, opinie cu atât mai relevantă cu cât este împărtășită de reprezentanți SGG, instituție care în cadrul OS 2.2 este beneficiarul a trei proiecte diferite (această comparație a fost subliniată la nivelul interviului realizat cu reprezentantul SGG implicat în cadrul proiectului SIPOCA 432).

În ceea ce privește activitățile de comunicare care vizează informarea solicitanților și beneficiarilor POCA, Planul de comunicare POCA își propune să formuleze și să gestioneze eficient informațiile atât prin creșterea gradului de conștientizare în rândul potențialilor beneficiari, cât și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de program, precum și prin informarea și sprijinirea beneficiarilor în procesul de implementare a proiectelor. Planul a fost elaborat în conformitate cu Strategia de Comunicare pentru Instrumentele Structurale 2014-2020, care se baza pe o abordare unitară și pe Strategia de Comunicare Comună pentru Fondurile ESI.

Necesitatea de a oferi sprijin real beneficiarilor actuali și viitori, atât în faza de aplicare, cât și în faza de implementare, a fost abordată în POCA prin realizarea unei game largi de activități care au inclus: actualizarea site-ului web al Programului și a secțiunii „Întrebări frecvente/Răspunsuri”; transmiterea de

⁷⁰ Chiar dacă în cifre absolute valorile sunt scăzute, trebuie reamintit că, printre cei care erau deja parteneri de proiect în 2007/2013, 50% dintre beneficiari au declarat că experiența lor a fost cel mai bine consolidată în implementarea activităților și atingerea rezultatelor (management operațional), iar 43% în pregătirea cererii de finanțare și în definirea costurilor și rambursarea cheltuielilor.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

răspunsuri și clarificări prin e-mail și telefon; realizarea de evenimente de comunicare precum caravane și ateliere. Mai mult decât atât, așa cum a fost subliniat și în cadrul interviului cu reprezentanții AM POCA, pentru intervențiile sprijinite prin OS 2.2, au fost realizate caravane și au fost organizate discuții pentru a identifica problemele existente la nivel local și pentru a proiecta mai bine activitățile definite la nivelul cererilor de finanțare.

La nivel general, două studii efectuate în perioada august 2019 - iunie 2020 de către o echipă de evaluare independentă de sistemul de implementare POCA s-au concentrat pe analiza gradului de conștientizare a potențialilor beneficiari cu privire la intervențiile POCA și pe gradul de satisfacție al beneficiarilor programului cu privire la sprijinul oferit de AM POCA în implementarea proiectelor finanțate. Ambele studii au formulat observații pozitive: primul raport a indicat faptul că gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari este ridicat, o mare parte din respondenții consultați (74%) cunoșteau în mare sau foarte mare măsură oportunitățile de finanțare POCA (studiul subliniază că „aspecte precum structura programului, obiectivele specifice fiecărei axe, calendarul cererilor de proiecte, condițiile de eligibilitate și modul în care se solicită finanțare sunt bine cunoscute potențialilor beneficiari”); cel de-al doilea studiu indică de asemenea un grad ridicat de utilitate a măsurilor de informare întreprinse de AM POCA (ghidul beneficiarului, metodologii, manuale, asistență telefonică și prin e-mail), cu un accent deosebit pus pe abordarea pro-activă a echipei AM POCA („abordarea reprezentanților AM POCA este definită drept o dovadă a profesionalismului și implicării”). Trebuie remarcat faptul că perioada studiilor acoperă parțial perioada de instituire a stării de urgență și de alertă, timp în care AM POCA a emis două instrucțiuni (nr. 3 și nr. 4 din 25 martie 2020) cu scopul de a oferi beneficiarilor posibilitatea de a reconfigura proiectele (prin solicitarea fie a suspendării acestora fie prin ajustarea activităților) și de a le readapta în mod adecvat la noul context.

La nivelul OS 2.2, sondajul efectuat în anul 2020 în rândul beneficiarilor a confirmat faptul că atât nivelul de detaliere a informațiilor furnizate, cât și gradul de accesibilitate a acestora au fost foarte apreciate: 92% dintre beneficiari au considerat nivelul de detaliere al informațiilor furnizate de AM ca fiind foarte relevant (69%) sau relevant (23%), în timp ce informațiile primite au fost percepute ca fiind ușor accesibile și limbajul folosit ușor de înțeles de către 86% dintre beneficiari. În ceea ce privește sprijinul oferit de autoritățile programului beneficiarilor în pregătirea și implementarea proiectelor, 92% dintre respondenți au apreciat acest sprijin ca fiind foarte relevant (77%) sau relevant (15%).

De asemenea, în baza interviurilor realizate aceste opinii au fost confirmate, fiind subliniată aprecierea generală a activităților de comunicare. În mai multe instanțe a fost subliniată utilitatea instrumentelor de comunicare furnizate de AM POCA: atributele conferite acestor instrumente au inclus „claritate”, „rapiditate”, „concizie”, „bune”, „accesibile”, „utile”; interacțiunea cu ofițerul de proiect a fost adesea considerată drept un sprijin real și eficient. La nivelul focus grupului organizat în cadrul acestei teme de evaluare a fost de asemenea subliniat faptul că atitudinea reprezentanților AM după instituirea stării de urgență, respectiv de alertă a fost una de susținere, opțiunea de extindere a calendarului de implementare



a proiectelor (și nu cea de suspendare a proiectelor) recomandată de către AM POCA dovedindu-se a fi una preferabilă celei de suspendare temporară a proiectelor.

În ceea ce privește propunerile de îmbunătățire, activitățile de evaluare confirmă faptul că unii beneficiari continuă să solicite sesiuni de instruire (sau canale de comunicare directă) pentru o mai bună gestionare a problemelor transversale care decurg din procesul de implementare a proiectelor. Având în vedere gradul ridicat de progres al intervențiilor în cadrul acestui OS, se poate lua în considerare dezvoltarea unei abordări a activităților de informare și coordonare orientată către etapele finale ale managementului de proiect și către etapa de sustenabilitate a rezultatelor proiectelor. O astfel de abordare ar avea în vedere nu doar oferirea de informații și îndrumări suplimentare beneficiarilor privind implementarea proiectelor, dar și un cadru care să faciliteze dialogul interinstituțional cu privire la rezultatele obținute. Din această perspectivă, în conformitate cu rezultatele panelului de experți realizat pentru OS 2.2., se consideră importantă asigurarea transparenței rezultatelor proiectelor prin publicarea lor pe o pagină web comună sau prin diseminarea acestora prin intermediul instrumentelor de cooperare (ghiduri publice, ateliere etc.).

1.3. Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului

Această secțiune include analiza aferentă întrebărilor referitoare la rezultatele Programului și la factorii externi care au influențat atingerea acestora. Astfel, prezenta analiză are ca scop fundamentarea răspunsurilor aferente următoarelor întrebări de evaluare:

- 1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice, luând în considerare indicatorii Programului, comuni și specifici?
- 1d. Care sunt factorii „EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate?

Pentru a înțelege contextul general al proiectelor finanțate și progresul înregistrat de Programul Operațional Capacitate Administrativă pentru OS 2.2, precum și gradul de maturitate al implementării acestora, a fost analizată situația proiectelor la data de 30.11.2020 din perspectiva numărului acestora, etapa de derulare în care se află proiectele, gradul de atingere a indicatorilor de rezultat și de realizare, etc. De asemenea, este realizată și o analiză a progresului înregistrat în implementarea Programului din perspectivă financiară, cu precizarea că datele luate în considerare sunt cele disponibile la nivelul Listei operațiunilor selectate și finanțate în cadrul POCA la data de 30.11.2020, disponibilă pe website-ul POCA și cele disponibile în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare 2017 - 2019.

Astfel, până la această dată, în cadrul obiectivului specific 2.2, situația proiectelor contractate este prezentată în tabelul următor:

Tabelul nr. 10. Tema 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice - OS 2.2

| Număr proiecte contractate | Număr proiecte reziliate | Număr proiecte finalizate | Număr proiecte aflate în implementare |
|----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 48 | 0 | 42 | 6 |

La nivelul temei de evaluare 9 au fost selectați șapte indicatori prin care se pot evalua măsurile întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice (3 indicatori de rezultat și 4 indicatori de realizare). La nivelul **temei de evaluare 9**, se înregistrează **un grad de finalizare a implementării proiectelor ridicat**, estimându-se că toate proiectele contractate vor fi finalizate până în ianuarie 2021. La momentul actual, 4 dintre indicatori prezintă un grad de atingere extrem de ridicat – cei doi indicatori referitori la introducerea de standarde și prezentarea datelor și informațiilor publice în formate standardizate, împreună cu indicatorul privind personalul certificat în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității, au fost atinși în totalitate. Totodată, estimările arată că și indicatorul privind numărul personalului din autorități și instituții publice care au participat la activități de formare, va fi atins în totalitate până la finalul anului 2023. De altfel, țintele propuse pentru anul 2023 au fost atinse până în prezent în proporție de 69% (cu atingerea integrală a 3 dintre indicatori). Mai mult decât atât, rata de finalizare a proiectelor contractate este de 87,5%, urmând ca toate proiectele de la nivelul obiectivului specific să fie finalizate până în ianuarie 2021 (excepție un singur proiect cu termen de finalizare martie 2022).

Pe de altă parte, se constată că prin proiectele actuale, indicatorii prin care se cuantifică numărul autorităților și instituțiilor sprijinite în dezvoltarea și adoptarea procedurilor operaționale privind măsurile preventive anticorupție nu pot fi atinși în totalitate până la finalul anului 2023 (estimare a gradului de atingere în proporție de 40%).

În continuare sunt evidențiate valorile înregistrate la nivel de indicator, precum și nivelul de atingere actual și gradul de atingere estimat pentru anul 2023.

Tabelul nr. 11. Grad de atingere a țintelor pentru anii 2019 și 2023, pentru indicatorii aferenți temei de evaluare 9

| Denumire indicator | Tipologie indicator | Grad de atingere | Țintă | Estimare 2023 | Nivel de atingere (decembrie 2020) | Estimare privind gradul de atingere (2023) |
|--|---------------------|------------------|-------|---------------|------------------------------------|--|
| 5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în formate standardizate | Rezultat | 228 | 83 | - | 100% | 100% |
| 5S63 Autorități și instituții publice sprijinite pentru a introduce standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice | Realizare | 228 | 111 | - | 100% | 100% |
| 5S25 Autorități și instituții publice care au adoptat proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți | Rezultat | 40 | 114 | 50 | 35% | 44% |
| 5S64 Autorități și instituții publice sprijinite să dezvolte proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți | Realizare | 45 | 114 | 4.408 | 39% | 40% |

| Denumire indicator | Tipologie indicator | Grad de atingere | Țintă | Estimare 2023 | Nivel de atingere (decembrie 2020) | Estimare privind gradul de atingere (2023) |
|---|---------------------|------------------|-------|---------------|------------------------------------|--|
| 5S65 Sondaje privind percepția în rândul cetățenilor și al personalului din cadrul administrației publice, precum și campanii de conștientizare a publicului cu privire la corupție | Realizare | 6 | 28 | 11 | 21% | 39% |
| 5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității | Rezultat | 3.758 | 3.500 | 4.862 | 100% | 100% |
| 5S66 Personal din autoritățile și instituțiile publice participant la formare în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității | Realizare | 4.385 | 5.000 | 5.671 | 88% | 100% |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate de AM POCA

Analiza dimensiunii financiare indică faptul că proiectele aferente temei de evaluare 9 înregistrează plăți efectuate într-o măsură relativ ridicată – 61% din valoarea cheltuielilor eligibile finanțate din fonduri UE și bugetul național, existând 42 de proiecte finalizate din totalul de 48.

Tabelul nr. 12. Valoarea plăților efectuate în cadrul temei de evaluare 9

| Temă de evaluare | Valoare cheltuielilor eligibile ale proiectelor contractate – lei | Valoarea plăților efectiv realizate din fonduri UE - lei | Valoarea plăților efectiv realizate din bugetul național - lei | Valoarea totală a plăților – lei |
|---------------------------|---|--|--|----------------------------------|
| Tema de evaluare 9 | 46.215.501,01 | 26.398.670,34 | 1.616.067,72 | 28.014.738,06 |

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare, în baza informațiilor furnizate de AM POCA

În ceea ce privește măsura în care proiectele implementate răspund recomandărilor Comisiei Europene de consolidare a Strategiei Naționale Anticorupție, datele colectate în baza panelului de experți indică totuși riscul unei abordări formaliste în derularea activităților și în fructificarea/utilizarea rezultatelor generate de proiecte. Astfel, conform datelor colectate, contribuția Obiectivului Specific 2.2. la implementarea SNA și a recomandărilor Comisiei Europene ar putea fi doar una formală, pentru că deși instituțiile publice dezvoltă proceduri de prevenire a corupției și de promovare a eticii în funcția publică, aplicarea acestora este însă deficitară, în special în ceea ce privește încurajarea și protecția avertizorilor de integritate și în dezvoltarea funcției/rolului de consilier de etică.

În ceea ce privește factorii externi, sondajul de opinie efectuat în rândul beneficiarilor în anul 2020 a indicat faptul că 71% dintre respondenți au declarat că nu s-au confruntat cu nicio provocare specială în timpul implementării proiectului.

Rezultatele evaluării au identificat totuși unii factori externi care au influențat modul de implementare a activităților prevăzute în cadrul proiectelor.

Primul set de factori se referă la procedurile de achiziții publice. Chiar dacă și în acest caz procentul respondenților care menționează întâmpinarea de dificultăți în acest domeniu nu a fost unul ridicat (mai mult de jumătate - 57% - au declarat că nu au existat întârzieri generate de procedurile de achiziție), 29% au raportat întârzieri în organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice. De asemenea, rezultatele interviurilor și focus grupului organizat în cadrul acestei teme de evaluare au indicat o serie de elemente care au contribuit la complexitatea acestor proceduri: acestea au rezultat, de obicei, din anumite situații obiective (de exemplu neprimirea de oferte sau anularea procedurilor de achiziții publice din cauza ofertelor primite neconforme etc.) care au dus la întârzieri în implementare (întârzierile legate de achiziții au fost menționate în interviurile realizate cu reprezentanți ai ANFP la nivelul proiectului SIPOCA 63, ai județului Sălaj – proiectul SIPOCA 421, ai SGG – proiectul SIPOCA 36 și ai municipiului Moreni – proiectul SIPOCA 441). Unele exemple au fost, de asemenea, furnizate în cadrul focus grupului: într-un proiect, o procedură de achiziție publică pentru activități de formare a fost relansată de patru ori, în timp ce în alt proiect, procedura propusă a fost respinsă, iar într-un al treilea exemplu, o procedură de negociere inițial acceptată a fost reconsiderată la nivelul controalelor ex-post (litigiul este încă în curs).

Starea de urgență a determinat, de asemenea, întârzieri, dar într-o măsură mai mică decât în cazul altor obiective specifice, în principal din cauza nivelului ridicat de progres atins în implementarea activităților la momentul instituirii stării de urgență. Conform sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 9 în anul 2020, 64% dintre respondenți au declarat că pandemia generată de virusul Covid nu a avut niciun efect asupra implementării proiectului, în timp ce doar 36% dintre respondenți au menționat că starea de urgență a influențat implementarea proiectului. În situațiile în care măsurile implementate ca urmare a răspândirii virusului Covid au cauzat întârzieri în implementarea activităților proiectelor, acestea au determinat desfășurarea unor activități online⁷¹. Au existat, de asemenea, unele cazuri în care membrii echipei și/sau colaboratorii au intrat în izolare sau în carantină, fapt care a influențat de asemenea buna desfășurare a activităților planificate. Un alt factor extern negativ care a influențat realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 9 se referă la nivelul de implicare a factorilor de decizie (provocarea constând, în cazul unuia dintre proiectele finanțate în cadrul OS 2.2, în dificultatea de a convinge aleșii locali să participe constant la activitățile proiectului și în special la activitățile de formare), precum și la reticența unor angajați de a se adapta la noile sisteme digitale dezvoltate în cadrul proiectelor.

În comparație cu alte OS, intervențiile în acest domeniu au fost mai puțin influențate de modificările instituționale/legislative (acest factor a fost menționat doar de 14% dintre respondenții la sondajul de opinie aplicat în anul 2020). Rezultatele activităților de evaluare nu au evidențiat probleme importante legate/generate de reorganizările ministerelor și de cadrul de reglementare: principalele elemente și

⁷¹ Acest lucru a fost menționat în interviuri și în focus-grupul organizat de către reprezentanții ANFP (SIPOCA 63), ai Municipiului Timișoara (SIPOCA 411) și ai Ministerul Justiției (SIPOCA), pentru activități de formare, și de către ANI (SIPOCA 451) și SGG (SIPOCA 432) pentru conferințele de încheiere a proiectelor. Persoanele intervievate au considera mutarea în online a unor activități ca fiind mixtă, deoarece unii au fost surprinși de efecte neașteptate, pozitive (a se vedea subsecțiunea privind impactul), în timp ce alții s-au confruntat cu dificultăți, atât de natură tehnică, cât și cauzate de reticența în rândul participanților.

cadrul de reglementare relevant pentru integritate și etică la nivel instituțional nu au suferit modificări majore în perioada 2017-2020, deoarece SNA a rămas un cadru stabil pentru dezvoltarea măsurilor instituționale pentru integritate și etică și pentru prevenirea corupției.

2. EFICIENȚĂ

Această subsecțiune cuprinde analiza privind eficiența intervențiilor, cu scopul de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar?
5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței?

În ceea ce privește **măsura în care costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar**, activitățile de evaluare realizate la nivelul temei de evaluare 9 au evidențiat faptul că rezultatele vizate prin proiecte fie nu ar fi putut fi atinse, fie ar fi fost atinse într-un termen mai lung, într-o manieră mai puțin eficientă sau doar parțial, în absența sprijinului POCA. Rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul acestei teme de evaluare au reiterat această observație, 21% dintre respondenți considerând că în absența sprijinului POCA proiectul s-ar fi putut implementa, dar cu un buget mai mic și cu un număr de activități mai redus, în timp ce 57% dintre respondenți au confirmat imposibilitatea implementării proiectului în absența sprijinului POCA.

Cu toate acestea, rezultatele evaluării au evidențiat faptul că atragerea de finanțări nerambursabile la nivelul instituțiilor publice ar trebui realizată cu scopul dezvoltării capacității instituționale, și nu pentru a derula activități din sfera de responsabilități ale organizației.

În ceea ce privește eficiența costurilor, rezultatele sondajului de opinie aplicat în cadrul acestei teme de evaluare au indicat în general imposibilitatea realizării activităților proiectelor la costuri mai mici (70% dintre respondenți fiind în dezacord total și dezacord cu afirmația că aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectului POCA ar fi putut fi atinse cu costuri mai mici), în timp ce 8% dintre respondenți au considerat totuși că un grad mai ridicat de cost-eficiență ar fi putut fi atins. Cu toate acestea, rezultatele obținute în urma panelului de experți au indicat faptul că, în contextul analizei eficienței intervențiilor din perspectiva dezvoltării unei culturi reale a eticii și integrității în administrația publică din România, ar trebui avut în vedere riscul ca rezultatele efective ale proiectelor să nu fie pe deplin valorificate și integrate în cultura administrativă a instituțiilor beneficiare. Considerând faptul că obiectivul de schimbare a atitudinii și comportamentelor în administrația publică în sensul respectării și implementării principiilor de etică și transparență este un proces de durată, în vederea diminuării riscului unei contribuții formale a OS 2.2. la implementarea SNA, se consideră necesară promovarea intensă a ghidurilor de bune practici dezvoltate în cadrul proiectelor, precum și susținerea de workshop-uri de comunicare și analizare a rezultatelor atinse de către beneficiari.



Comparația intervențiilor POCA sprijinite prin OS 2.2 cu alte activități naționale sau UE poate fi dezvoltată din două perspective diferite: prin analiza răspunsurilor beneficiarilor la sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 9 și prin compararea proiectelor POCA sprijinite prin OS 2.2 cu programele operaționale ale altor state membre ale UE, care includ măsuri ce vizează dezvoltarea transparenței, eticii și integrității în administrația publică.

În ceea ce privește rezultatele sondajului de opinie aplicat, 90% dintre respondenți au menționat că rezultate similare celor obținute prin proiectele POCA nu ar fi putut fi obținute la costuri mai mici: 70% dintre respondenți au fost în dezacord complet sau în dezacord cu afirmația că aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectelor POCA ar fi putut fi realizate la costuri mai mici, în timp ce doar 8% dintre respondenți au considerat că un grad mai ridicat de eficiență ar fi putut fi atins. Beneficiarii intervievați au confirmat, de asemenea, că rezultatele prevăzute la nivelul proiectelor pot fi obținute într-un termen scurt și într-un mod eficient, cu un cadru operațional bine definit, doar cu sprijinul POCA.

În ceea ce privește comparația cu programele operaționale ale altor state membre ale UE care includ activități similare⁷², analiza benchmarking pentru proiectele POCA sprijinite în cadrul acestui OS este realizată în comparație cu intervențiile din Programul Operațional al Guvernării și Capacității instituționale din Italia⁷³. În cadrul Axei prioritare 1 (Dezvoltarea capacității administrative și instituționale de modernizare a administrației publice), Programul Operațional din Italia include două acțiuni diferite care vizează creșterea transparenței și a accesului la date și servicii publice în contextul politicilor guvernamentale deschise⁷⁴: ambii indicatori⁷⁵ din cadrul Programului Operațional din Italia, legați de transparență și date deschise selectați pentru realizarea analizei comparative cu indicatorii similari din cadrul POCA, , au înregistrat valoarea de „0,00” la finalul anului 2019 (sursa datelor: Raportul anual de implementare 2019).

⁷² Un alt program operațional cu care s-ar putea realiza o comparație cu intervențiile din OS 2.2 este Programul Operațional Administrație Publică și Dezvoltarea Serviciului Public din Ungaria. Obiectivul său specific 2 vizează îmbunătățirea transparenței proceselor administrative și reducerea riscurilor de corupție. Cu toate acestea, nu este inclus în analiza comparativă, deoarece cea mai recentă actualizare a indicatorilor din cadrul acestui OS la nivelul întregului program este prezentată în Raportul anual de implementare din anul 2018.

⁷³ A se vedea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014IT05M2OP002#>.

⁷⁴ Acțiunea 1.1.1 - Dezvoltarea abilităților pentru calitatea și gestionarea datelor publice și a proiectelor guvernamentale deschise pentru a promova transparența, colaborarea și participarea civică; Acțiunea 1.5.1 - Intervenții pentru integrarea sistemelor de gestionare a riscurilor cu sistemele de planificare, programare, evaluare și control intern ale administrațiilor, precum și pentru dezvoltarea competențelor pentru gestionarea instrumentelor de prevenire și combatere a corupției, coduri de conduită și tehnici de denunțare (cu referire specială la sectorul achizițiilor publice).

⁷⁵ Indicatorii 10OUT (Numărul de manageri cu rol în prevenirea corupției implicați în acțiuni de consolidare a competențelor, cu referire specială la achizițiile publice) și 20OUT (Numărul de administrații / birouri implicate în proiecte ce vizează datele deschise).



O parte din respondenții la sondajul de opinie (aproximativ unul din trei) au raportat un volum de muncă mai mare decât cel estimat inițial pentru personalul implicat în proiecte, volum care s-a datorat în principal sarcinilor administrative legate de procedurile de achiziții publice și de raportare. În aceste cazuri, timpul alocat și numărul personalului implicat au devenit „mult mai mari” (SGG - SIPOCA 36 și MFP - SIPOCA 449) decât cele estimate la momentul redactării cererilor de finanțare.

În ceea ce privește factorii externi și interni și actorii care influențează eficiența, rezultatele evaluării arată că factorii externi au avut un impact mai puțin conturat decât în cazul altor obiective specifice în influențarea realizărilor înregistrate; această constatare este în special valabilă cu referire la efectele pandemiei de Covid, care au determinat unele întâzieri în implementarea anumitor activități din cadrul proiectelor, dar într-o măsură mai mică decât în cazul altor OS, situație datorată în principal nivelului ridicat de progres atins de implementarea activităților la momentul intensificării răspândirii virusului Sars-Cov-2. În ceea ce privește impactul factorilor interni asupra realizărilor înregistrate la nivelul temei de evaluare 9, poate fi amintit sprijinul oferit de AM POCA beneficiarilor în implementarea proiectelor, precum și experiența anterioară a beneficiarilor în realizarea de proiecte similare, în anumite cazuri. Utilizarea platformei MySMIS a fost percepută de beneficiari ca fiind dificilă și complexă, în special din perspectiva utilizării modulului de implementare și în general, din perspectiva volumul de muncă ridicat generat de formatul complex al platformei⁷⁶.

În continuarea aspectelor prezentate cu privire la eficiența Programului, beneficiarii au menționat următoarele tipuri de probleme interne cu care s-au confruntat în implementarea proiectelor: 43% dintre respondenți au indicat ca fiind o problemă internă majoră „obținerea rezultatelor scontate”, 29% au menționat dificilă implementarea la timp a activităților și 14% dintre respondenți au menționat respectarea cheltuielilor bugetate.

3. IMPACT

Această secțiune include analiza care sprijină evaluarea impactului intervențiilor POCA. Această analiză are obiectivul de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

- 6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/ priorităților strategiilor naționale?
- 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale?

În baza rezultatelor sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 9 și a informațiilor colectate prin interviurile cu beneficiarii, se poate afirma că rezultatele obținute prin intervențiile finanțate nu ar fi fost posibile fără sprijinul POCA, sau acestea ar fi implicat perioade mult mai

⁷⁶ Referitor la acest aspect, este relevantă și semnificativă opinia reprezentantului SGG interviuat pentru SIPOCA 432: „beneficiarii nu văd back office-ul platformei, iar AM POCA nu vede partea de front office. Deși reprezintă încă o îmbunătățire a sistemului IT, există o problemă cu gândirea platformei în sensul că este extrem de dificilă utilizarea părții bugetare”.

lungi pentru atingerea lor sau nu ar fi atins același nivel calitativ. În unele cazuri, oportunitățile POCA au oferit stimulentele necesare și au venit în întâmpinarea nevoilor interne ale solicitantului, așa cum este cazul proiectului MFP (SIPOCA 449)⁷⁷: la momentul punerii în aplicare a planului de integritate al Ministerului, „s-a considerat necesară dezvoltarea unei metodologii pentru a centraliza toate procedurile de integritate, anticorupție și etică la nivelul MFP (deși inițial Ministerul avea în vedere realizarea internă prin surse proprii a proiectului, „la momentul lansării apelurilor POCA s-a considerat că activitățile ar putea fi realizate mult mai repede prin acest proiect”).

Așa cum reiese în baza acestui exemplu, evaluarea impactului trebuie realizată în funcție de diferențele caracteristici ale proiectelor. În cadrul temei de evaluare 9 poate fi realizată o distincție între tipurile de proiecte implementate: proiectele care au o legătură puternică cu o strategie națională și proiectele care sunt mult mai înrădăcinate la nivel local (iar MLPDA ocupă o poziție intermediară). Proiectele sunt implementate în contexte diferite, iar în cadrul acestui OS situațiile sunt diferite dacă un proiect este sau nu corelat cu o strategie națională. Astfel, proiectele din prima categorie au/au avut drept sferă de aplicare nivelul național și contribuie direct la SNA, așa cum se întâmplă în cazul proiectului SIPOCA 62 (beneficiar Ministerul Justiției⁷⁸), al proiectului SIPOCA 432 (beneficiar SGG⁷⁹) și al proiectului SIPOCA 451 (beneficiar ANI⁸⁰); în timp ce altele sunt/au fost strict corelate cu SCAP (așa cum este cazul proiectului SIPOCA 36, cu beneficiar SGG, cu privire la seturi de date deschise - menționat deja la subsecțiunea 1.1). În aceste cazuri prezentate mai sus și în alte cazuri similare, POCA a oferit sprijinul financiar care a răspuns în mod adecvat nevoilor instituțiilor respective de a dezvolta activități deja concentrate ca intervenții strategice sau direct legate de implementarea unor obiective specifice incluse în strategiile naționale (așa cum se indică în subsecțiunea 1.1)⁸¹.

⁷⁷ Respondentul a adăugat că „din dorința de a dezvolta această metodologie, de a dezvolta poziția de consilier de etică, de a dezvolta partea de avertizare privind integritatea, a apărut necesitatea de a solicita finanțare POCA”.

⁷⁸ *Consolidarea capacității administrative a Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 pentru a sprijini implementarea măsurilor anticorupție.*

⁷⁹ Obiectivul general a fost de a consolida mecanismele de control administrativ și de prevenire a corupției în administrația publică centrală. Cele trei OS au fost: 1 - Reglementarea organizării și funcționării Corpului de control al primului-ministru și eficientizarea activității; 2 - Reglementarea unitară a funcției de control administrativ în cadrul autorităților publice centrale; 3 - Consolidarea sistemului intern de prevenire a corupției la nivelul Secretariatului General al Guvernului.

⁸⁰ Proiectul LINC - Creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilitate și active nejustificate axat pe dezvoltarea procedurilor operaționale care vizează îmbunătățirea activității de identificare, sancționare și prevenire a cazurilor de incompatibilități, conflicte de interese și active nejustificate la nivelul autorităților publice, centrale și ale autorităților parlamentare. Proiectul a fost conectat direct cu OS 5.2 din SNA.

⁸¹ Acest lucru nu înseamnă că aceste proiecte nu oferă instrumente care pot fi adaptate și de autoritățile locale: este cazul SIPOCA 36 privind seturile de date deschise, ale căror rezultate sunt disponibile și la nivel local și al SIPOCA 451, unde au fost adoptate proceduri operaționale pentru a preveni și a identifica conflictele de interese care pot fi utilizate în viitor și de autoritățile locale.

Administrațiile publice locale au depus un număr ridicat de proiecte care au vizat creșterea transparenței, eticii și integrității la nivel local. Chiar dacă structura proiectelor și domeniul lor de aplicare sunt diferite de la un caz la altul, trăsătura comună a acestora constă în corelarea indirectă a proiectelor cu obiectivele stabilite la nivelul SNA. Acest fapt oferă un cadru unitar relevant de implementare a activităților, care permite totuși adaptarea liniilor de acțiuni specifice și obligatorii, în funcție de nevoile și realitatea existente la nivelul instituțiilor beneficiare. În aceste cazuri, pornind de la un cadru comun, obiectivele proiectelor au fost definite în baza nevoilor specifice existente la nivel local (legate de intenția de a dezvolta activități specifice de evaluare a riscurilor, de necesitatea de a defini măsuri anticorupție sau de dorința de a desfășura campanii de creștere a gradului de conștientizare în rândul angajaților sau a publicului larg). O categorie intermediară între cele două menționate anterior (proiecte care au o legătură puternică cu o strategie națională și proiectele care sunt mult mai înrădăcinate la nivel local) este reprezentată de proiectul SIPOCA 61, implementat de MLPDA: obiectivul general al acestui proiect este de a consolida integritatea nu numai la nivelul ministerului și al agențiilor subordonate, ci și la nivelul autorităților publice locale, prin dezvoltarea, promovarea și utilizarea instrumentelor specifice pentru prevenirea corupției.

În ceea ce privește impactul intervențiilor finanțate prin OS 2.2, cel mai important aspect care trebuie luat în considerare este cel menționat la nivelul panelului de experți, conform căruia „problema este că instituțiile (atât centrale, cât și locale) sunt încă în faza în care dezvoltă formal proceduri de prevenire a corupției și promovare a eticii (...) există în continuare o problemă serioasă în ceea ce privește abordarea doar în mod formal a măsurilor de promovare a integrității”. Această observație poate explica, de asemenea, motivul pentru care intervențiile nu ar fi putut fi implementate în absența finanțării POCA: „Tocmai pentru că abordarea este una formală, în absența unei surse de finanțare externă instituțiile publice cel mai probabil nu ar fi luat măsuri pentru creșterea transparenței, eticii și integrității”.

O comparație a rezultatelor sondajelor de opinie realizate în rândul beneficiarilor în anii 2019 și 2020 oferă un indiciu care susține acest raționament: procentul respondenților care consideră proiectele „foarte relevante” pentru îmbunătățirea competențelor individuale ale organizațiilor a scăzut de la 84% în 2019 (16 din 19 respondenți) la 57% în 2020 (8 din 14). Pe de altă parte, unele observații provenite din interviuri arată că noi abilități și proceduri se dezvoltă - cel puțin în unele cazuri - ca efecte pe termen lung. Aceste cazuri sunt reflectate de toți beneficiarii care în cadrul interviurilor au indicat ca efecte neintenționate pozitive adoptarea de noi proceduri și noi competențe nu numai în rândul personalului implicat direct în aceste activități, dar și la un nivel mai general în cadrul instituțiilor respective.

Nu în ultimul rând, cel de-al doilea efect neintenționat, pozitiv, reieșit în urma derulării activităților de evaluare a vizat impactul pandemiei de Covid asupra digitalizării și derulării activităților în mediul online. În cadrul focus grupului organizat pentru această temă de evaluare au fost indicate două exemple ale acestui efect: o conferință de închidere a unui proiect desfășurată online a reunit mai mulți participanți decât ar fi fost posibil dacă evenimentul ar fi fost organizat fizic și gestionarea mai facilă a întâlnirilor online (și economii bugetare subsecvente) pentru menținerea legăturilor între părțile interesate și actori relevanți în implementarea unor proiecte.

4. SUSTENABILITATE

Evaluarea sustenabilității presupune identificarea măsurii în care beneficiile intervențiilor POCA pot continua pe o perioadă mai lungă de timp. Analiza prezentată în această secțiune are rolul de a răspunde la următoarele întrebări de evaluare:

8a. Există elemente care ar putea afecta impactul și/ sau sustenabilitatea intervențiilor?

8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)?

În ceea ce privește principalele rezultate pe termen lung ale proiectelor care își pot menține efectele și după finalizarea finanțării UE, activitățile de evaluare (sondaj de opinie, interviuri, focus grup) indică faptul că acestea pot fi grupate în principal în două tipuri distincte de intervenții. Prima categorie vizează implementarea procedurilor interne privind transparența, etica și integritatea: rezultatele evaluării au evidențiat faptul că beneficiarii intenționează să continue utilizarea acestor noi instrumente create în baza proiectelor sprijinite prin POCA ce au presupus elaborarea și integrarea de proceduri de etică, ghiduri, pagini web și manuale (exemple de proceduri și sisteme care sunt internalizate la nivelul instituțiilor beneficiare includ proiectul SIPOCA 432 implementat de SGG, SIPOCA 63 implementat de ANFP, SIPOCA 61 implementat de MLPDA, SIPOCA 421 implementat de Consiliul Județean Sălaj, SIPOCA 416 implementat de Consiliul Județean Suceava). Cel de-al doilea tip de intervenție se referă la îmbunătățirea abilităților și competențelor individuale: se așteaptă ca formarea profesională a angajaților să îmbunătățească nivelul de cunoștințe și abilitățile personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice în ceea ce privește prevenirea corupției, să responsabilizeze nivelul organizațional și să crească gradul de conștientizare cu privire la etica în administrația publică (la nivelul focus grupului, un reprezentant de la nivel de județ a menționat că mulțumită activităților de instruire derulate în baza proiectului POCA, personalul instituției „deține cunoștințele necesare pentru a preveni situații neconforme cu prevederile legate de transparență și legislația anticorupție”)⁸².

Ca o confirmare a acestor rezultate, la întrebarea din sondajul de opinie care viza detalierea tipurilor de activități pe care beneficiarii intenționează să le realizeze pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a proiectelor, cele mai frecvente răspunsuri au fost diseminarea rezultatelor în cadrul organizației (78,6%), integrarea procedurilor în „manualul intern de reguli” (71,4%) și încorporarea metodologiilor în procesul intern (42,9%). În cazul uneia din intervențiile finanțate prin OS 2.2, implementarea proiectului a generat noi nevoi care au condus la aplicarea și finanțarea unui alt proiect POCA (municipiul Moreni, proiectele SIPOCA 441 și 671).

⁸² Cel puțin doi beneficiari și-au exprimat intenția de a disemina curricula cursurilor lor către alte instituții, întrucât, conform opiniei lor, activitățile de formare desfășurate în cadrul proiectelor finanțate prin POCA s-au dovedit a fi foarte eficiente.

În ceea ce privește riscurile legate de sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor, activitățile de evaluare au evidențiat faptul că cel mai important risc identificat se referă la necesitatea implicării constante a nivelului instituțional superior al autorităților responsabile de implementarea intervențiilor anticorupție. Posibilele modificări la nivelul conducerii acestor autorități sau schimbările în orientările care fundamentează procesul de implementare pot reduce scopul și intensitatea strategiilor relevante. Această observație este confirmată de opiniile mai multor beneficiari, dar și - la un nivel mai general - de datele generate în baza interviului cu reprezentantul MLPDA, care a subliniat riscul unei posibile lipse de implicare a reprezentanților Unităților Administrative Teritoriale în implementarea la nivel local a Strategiei Naționale Anticorupție.

Alte surse relevante de riscuri pe termen lung care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor proiectelor vizează lipsa fondurilor și evoluția imprevizibilă a pandemiei de Covid. Problema interesului scăzut la nivel local față de măsurile anticorupție, un aspect evidențiat de activitățile de evaluare, rămâne în continuare actuală: este necesară o analiză a măsurii în care problema capacității administrative limitate la nivel local va afecta/împiedica/amenința menținerea rezultatelor obținute de-a lungul timpului, considerând, de asemenea, că unele dintre procedurile dezvoltate (așa cum este cazul celei dezvoltate de ANI prin SIPOCA 451⁸³) au fost concepute pentru instituțiile centrale și trebuie integrate în viitoarele intervenții la nivel local.

Totodată, nu este clar în cazul intervențiilor sprijinite prin OS 2.2. care va fi cadrul strategic de referință odată ce intervențiile POCA se vor finaliza. Acest aspect este cu atât mai relevant cu cât schimbarea reală a abordării organizaționale și operaționale cu privire la etică și transparență necesită mult mai mult decât un set de proceduri definite. Această modificare de abordare ține de un fundament în esență cultural, neputând fi încetățenită sau consolidată fără intervenții continue, integrate și puternic interconectate care să fie derulate în următoarea perioadă de programare.

⁸³ A se vedea Procedurile de prevenire a incidentelor de integritate, disponibile la adresa: <https://www.proiect-linc.ro/ro/content/proceduri-prevenire-incidente-de-integritate>.

II. Răspunsurile la întrebările de evaluare pentru fiecare temă de evaluare

Tema de evaluare 7: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice - OS 1.4

Întrebarea de evaluare 1/1a

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice, luând în considerare indicatorii programului, comuni și specifici? |
|---|--|

Intervențiile sprijinite la nivelul acestui Obiectiv Specific prezintă în continuare un progres scăzut. Cele trei proiecte finanțate prin OS 1.4 sunt în curs de implementare, urmând a fi încheiate la finalul anului 2021 (proiectul SIPOCA 45), respectiv la finalul anului 2022.

Considerând termenele de finalizare, din cei cinci indicatori aferenți Obiectivului Specific 1.4. (2 indicatori de rezultat și 3 indicatori de realizare), doar un indicator (5S54. Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice) a fost atins în proporție de 50%, în timp ce 3 indicatori au înregistrat valori sub 5% (5S55 Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice – atins în proporție de 1%; 5S17 Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.4 – atins în proporție de 3%; 5S56 Participanți la activități de formare privind achizițiile publice – atins în proporție de 2%). La momentul elaborării prezentului raport de evaluare nu a fost raportată nicio contribuție la indicatorul 5S16 (5S16 Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice). Comparativ cu situația prezentată la nivelul perioadei anterioare de raportare (finalul anului 2019), s-a observat o evoluție din perspectiva estimării gradului de realizare a indicatorilor de rezultat și de realizare, nivelul mediu estimat de atingere a țintelor stabilite pentru anul 2023 crescând la 68%, în cazul indicatorilor 5S16, respectiv 5S55 așteptându-se o atingere completă a țintelor stabilite pentru anul 2023, în timp ce pentru indicatorii 5S17 și 5S56 estimările nedepășind pragul de 50% din țintele propuse.

Prin urmare, în baza datelor actuale, măsura în care Obiectivul Specific 1.4. a fost îndeplinit este una limitată, existând în continuare riscul ca o parte din indicatorii aferenți temei de evaluare 7 să nu fie atinși în totalitate până în anul 2023.

Întrebarea de evaluare 1/1b

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1b. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)? |
|---|---|

Analiza celor trei apeluri lansate până în prezent indică o corelare a intervențiilor cu nevoile părților interesate. Apelurile non-competitive au urmărit, de altfel, să sprijine procesul de îmbunătățire a sistemului de achiziții publice în deplină conformitate cu direcțiile de reformă asumate de către Guvernul României, dar și cu principalele nevoi instituționale (identificate în baza unei colaborări strânse a AM POCA la momentul dezvoltării Programului cu entitatea cu rol de reglementator în domeniul vizat de OS 1.4.).

Apelurile de proiecte lansate până în prezent sunt coerente cu obiectivul de a depăși aspectele critice din domeniul achizițiilor publice evidențiate de analiza literaturii de specialitate (a se vedea capitolul analizei literaturii relevante temei de evaluare nr. 7 din Raportul Inițial) și de documentele strategice și analizele care au fundamentat strategia POCA în acest domeniu.

POCA adresează astfel, principalele nevoi ale instituțiilor și grupurilor țintă furnizând cadrul de programare și resursele necesare pentru urmărirea unui set comprehensiv de obiective (standardizarea documentației achizițiilor publice; identificarea suprapunerilor de competențe și posibilele surse de conflict inter-instituțional; stabilirea sistemelor de monitorizare și gestionare a achizițiilor publice; sprijin și îndrumare pentru autoritățile contractante în utilizarea sistemului digital interconectat vizând creșterea standardizării).

La nivelul OS 1.4, intervențiile sprijinite au fost corelate în mod semnificativ cu liniile de reformă asumate de către autoritățile române, rezultatele așteptate venind în sprijinul procesului de adresare a nevoilor identificate inițial precum și a necesităților dezvoltate în timp. În ceea ce privește adecvarea obiectivelor Programului în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă), rezultatele evaluării efectuate confirmă faptul că toate obiectivele stabilite în cadrul OS 1.4. sunt în continuare pe deplin relevante. Asigurarea unui cadru legal stabil și coerent, îmbunătățirea capacității autorităților contractante și consolidarea unei abordări instituționale unitare în domeniul achizițiilor publice continuă să reprezinte obiective fundamentale în raport cu nevoile părților interesate.

Întrebarea de evaluare 1/1c

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1c. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale? |
|---|--|



Acțiunile desfășurate până în prezent în cadrul OS 1.4 sunt consecvente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale.

Coerența dintre acțiunile finanțate prin POCA în cadrul temei de evaluare 7 și implementarea SCAP este foarte ridicată, fapt evidențiat prin implementarea unor acțiuni specifice precum: înființarea ONAC și ANAP, măsurile luate pentru prevenirea conflictelor de interese și dezvoltarea sistemului IT PREVENT. Aceste măsuri sunt strict corelate cu acțiunile susținute prin POCA pentru îmbunătățirea cadrului legal în domeniul achizițiilor publice, pentru a asigura implementarea corectă a contractelor publice și pentru a dezvolta competențele și cunoștințele personalului din autoritățile publice. Aceeași corelare semnificativă este întâlnită și în cazul măsurilor care vizează simplificarea procedurilor de achiziții publice (SCAP OS III.3) și reducerea sarcinii administrative pentru operatorii economici.

Cele trei proiecte finanțate până în prezent în cadrul OS 1.4 indică, de asemenea, o complementaritate foarte puternică cu SNAP. Intervențiile POCA urmăresc să asigure evaluarea rezultatelor obținute din implementarea SNAP și dezvoltarea unui Plan de acțiune în domeniul achizițiilor publice, în vederea îmbunătățirii continue a sistemului național, dezvoltării programelor de pregătire specializată în domeniul achizițiilor publice, asigurării asistenței la fața locului și dezvoltării unor instrumente pentru susținerea unei abordări unitare în domeniul achizițiilor publice. În baza analizei prezentată în cadrul capitolului I, se poate concluziona că toate aceste activități sprijinite prin POCA sunt semnificativ corelate cu obiectivele SNAP.

Există, de asemenea, o corelare între intervențiile POCA și obiectivele strategiilor naționale, precum Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 (SNA) și Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 (SNADR).

Măsurile care vizează creșterea transparenței procedurilor de achiziții publice, consolidarea integrității în domeniul achizițiilor publice și prevenirea conflictelor de interese sunt urmărite atât de SNA în sine, cât și de intervențiile finanțate prin POCA în baza OS 1.4. În ceea ce privește acțiunea E3.1 din cadrul SNADR, care vizează achizițiile publice electronice, s-a observat de asemenea o corelare clară cu intervențiile POCA în ceea ce privește utilizarea mijloacelor electronice în achizițiile publice și în transpunerea în cadrul funcționalităților tehnice ale platformei SICAP a directivelor europene privind achizițiile publice.

Activitățile de evaluare realizate în cadrul contractului au indicat faptul că logica de intervenție a OS 1.4. a fost dezvoltată pe o serie de legături cauzale ferme, care conectează nevoile identificate și detaliate la nivelul documentelor strategice relevante (Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice, Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice, Strategia Națională Anticorupție 2016-2020) cu acțiuni specifice care pot adresa carențele existente și pot conduce la îndeplinirea obiectivelor asumate la nivel național. Prin urmare, din analiza efectuată a rezultat faptul că intervențiile/acțiunile finanțate prin POCA sunt coerente în mare măsură cu atingerea obiectivelor strategiilor naționale (SCAP, SNAP, SNA, SNADR).



Întrebarea de evaluare 1/1d

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1d. Care sunt actorii și factorii "EXTERNI" care au influențat realizările înregistrate? |
|---|--|

Activitățile de evaluare au identificat patru factori/actori externi au influențat procesul de implementare și realizările înregistrate la nivelul intervențiilor/acțiunilor sprijinite prin O.S. 1.4, respectiv:

1. Condiționalitățile ex-ante cu privire la achizițiile publice. Condiționalitățile au vizat patru linii de acțiuni (începând de la aplicarea normelor UE) și au fost îndeplinite la nivelul anului 2016, doi ani mai târziu față de începutul perioadei de programare 2014-2020.
2. Instabilitatea cadrului legislativ. Toate constatările evaluării și, în special, opiniile preponderent negative privind această instabilitate reflectate în rândul eșantionului de respondenți la chestionarul privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali, format din autorități contractante, converg către evidențierea dificultăților cauzate de evoluția complexă și uneori contradictorie a cadrului legislativ. Volumul excesiv de legislație terțiară, modificările multiple ale regulilor privind controalele ex-ante și diferențele în interpretarea legislației privind controalele ex-ante și ex-post reprezintă factori care contribuie la dificultățile întâmpinate în atingerea rezultatelor scontate. În ceea ce privește achizițiile centralizate, ONAC a semnat recent un contract cu Banca Mondială privind elaborarea unei propuneri de aliniere a legislației cu competențele care sunt în prezent atribuite ONAC.
3. Reorganizarea ministerelor din luna noiembrie a anului 2019 a avut un impact asupra intervențiilor sprijinite prin OS 1.4, în special din cauza subordonării ANAP Secretariatului General al Guvernului. Această modificare a determinat schimbări atât în rândul personalului de conducere, cât și în rândul personalului executiv senior, afectând calendarul de implementare al proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare 7. Anumite aspecte legate de natura dificilă a colaborării interinstituționale cu ministerele și instituțiile centrale au fost menționate și în cadrul interviurilor desfășurate cu cei doi beneficiari.
4. Situația epidemiologică în contextul pandemiei de SARS-CoV-2. Starea de urgență instituită în urma răspândirii accelerate a virusului SARS-CoV-2 a avut efecte asupra implementării proiectelor care au fost contractate în anul 2019 și care au termen de finalizare în anul 2022, translatându-se în amânări ale activităților de formare, respectiv ale evenimentelor de creștere a gradului de conștientizare. ONAC a fost, de asemenea, mandatat să achiziționeze produse medicale necesare pentru a gestiona efectele generate de pandemia de SARS-CoV-2. În general, acești factori contribuie la explicarea nivelului scăzut al progresului intervențiilor din cadrul O.S. 1.4. În acest context este posibil ca toate cele trei proiecte contractate să se încheie la date diferite față de cele stipulate inițial în contractele de finanțare.

Întrebarea de evaluare 1/1e

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1e. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare? |
|---|---|

În cadrul temei de evaluare 7, au fost utilizate mecanisme non-competitive de selecție a proiectelor, care au permis abordarea integrată a unor probleme fundamentale privind capacitatea administrativă în domeniul achizițiilor publice. Bazându-se pe acest timp de mecanisme, apelurile lansate până în prezent la nivelul O.S. 1.4 au avut drept aplicanți eligibili doar instituții ale administrației publice centrale cu activitate directă legată de sistemul achizițiilor publice (ONAC, ANAP, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor). În urma apelurilor lansate, proiectele finanțate până în prezent sunt în concordanță cu activitățile eligibile și prezintă specificitățile urmărite în cadrul acestui obiectiv specific. Primul proiect (cod 119622, contractat în urma apelului IP5/2016) a avut drept scop creșterea capacității administrative a ANAP în vederea aplicării uniforme a normelor și procedurilor de achiziții publice, prin transpunerea noii directive europene în legislația națională, precum și îmbunătățirea coerenței cadrului legal cu legislația sectorială. Cel de-al doilea proiect (cod 126949, contractat în urma apelului IP11/2018) a sprijinit implementarea SNAP. Cel de-al treilea proiect (cod 130709, contractat în urma apelului IP16/2019) vizează eficientizarea procesului de achiziții publice centralizate.

Cele trei apeluri non-competitive (IP5/2016, IP 11/2018, IP 16/2019) au prezentat doar mici diferențe în ceea ce privește criteriile de eligibilitate. În urma unei decizii a Comitetului de Monitorizare POCA luate la nivelul anului 2018, la nivelul celui de-al treilea apel non-competitiv a fost adăugat un nou criteriu, care a vizat conformitatea contribuției financiare cu cerințele de la nivelul Ghidului solicitantului și care a presupus modificarea ponderii relative a unor sub-criterii în grila de evaluare: impactul general al acestor modificări a fost în concordanță cu eforturile AM POCA de a consolida corelarea dintre rezultate și costurile financiare.

În ceea ce privește influența criteriilor de eligibilitate asupra caracteristicilor proiectelor, elaborarea cererilor de finanțare a fost în mare parte influențată de acestea, fiind considerate definitorii în dezvoltarea proiectelor. Criteriile de eligibilitate au încurajat beneficiarii să acorde o atenție sporită rezultatelor și indicatorilor estimați a fi atinși și în consecință să consolideze coerența dintre rezultate și valoarea financiară a proiectelor. Pe de altă parte, structura parteneriatelor a fost influențată într-o foarte mică măsură de aceste criterii. În cazul proiectului implementat de către ONAC, structura parteneriatului a fost mai degrabă influențată de obiectivele de reformă avute în vedere în cadrul proiectului.

Întrebarea de evaluare 1/1f

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii? |
|---|--|

Activitățile de evaluare realizate în cadrul contractului confirmă rezultatele obținute la nivelul Raportului final de evaluare 2019 cu privire la această întrebare de evaluare.

Domeniul achizițiilor publice a fost de asemenea abordat la nivelul perioadei de programare anterioare de către PODCA drept unul dintre domeniile de intervenție care, în baza reformelor propuse, putea contribui substanțial la punerea în aplicare a priorității tematice „Consolidarea unei capacități administrative eficiente”. Acest domeniu a fost central la nivelul mai multor activități, inclusiv cele vizând implementarea programelor de formare și dezvoltarea materialelor de instruire. Cu toate acestea, însuși implementarea programului a fost îngreunată de blocaje întâmpinate în derularea achizițiilor publice; aceste probleme au fost legate de proceduri de atribuire prea lungi, ceea ce a condus la întâzieri în achiziționarea de servicii și bunuri și implicit la pierderi în buget. În consecință, achizițiile publice și în general cheltuirea banilor publici au fost considerate cele mai dificile elemente ale procesului de implementare a programului operațional (a se vedea analiza literaturii de specialitate aferente temei 7 din Raportul Inițial).

Comparativ cu perioada de implementare PODCA, perioada de programare curentă se bazează pe o corelare coerentă cu SNAP și cu strategiile naționale anterior menționate (SCAP, SNA, SNADR). POCA a sprijinit în special elaborarea de proiecte strategice care vizează îmbunătățirea capacității administrative a instituțiilor/autorităților publice. Această abordare generală a programului (consolidată de rolul coordonator al CNCISCAP) este în special vizibil la nivelul domeniului achizițiilor publice, unde POCA joacă rolul deja menționat de integrator al obiectivelor SNAP și SCAP. De asemenea, POCA este un program operațional orientat într-o mai mare măsură către rezultate, spre deosebire de PODCA. O altă caracteristică nouă comparativ cu perioada de programare anterioară a fost reprezentată de comunicarea cu CNCISCAP, care vizează identificarea proiectelor prioritare din perspectiva implementării SCAP și corelarea calendarului de lansare a apelurilor cu evoluția implementării SCAP.

Întrebarea de evaluare 1/1g

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1g. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea programului? |
|---|---|

În urma rezultatelor analizei efectuată în cadrul acestei teme de evaluare (prezentată în cadrul capitolului I) și în conformitate cu rezultatele prezentate în cadrul Raportului final de evaluare 2019, se poate confirma

că intervențiile POCA (și corelarea directă a acestora cu obiectivele SNAP), răspund nevoii de finanțare și dezvoltare a proiectelor strategice, adresând astfel o problemă a PODCA, al cărui raport de evaluare intermediară identificase, drept o deficiență sistemică, întârzierile și problemele legate de finalizarea procedurilor de achiziții publice (activitățile de audit în cadrul PODCA au evidențiat faptul că multe dintre erorile intervenite în implementarea proiectelor au vizat dispozițiile legale din domeniul achizițiilor publice).

Totodată, în perioada de implementare a PODCA, criteriile de evaluare au fost extensiv discutate. Rapoartele de evaluare PODCA au sugerat necesitatea îmbunătățirii acestor criterii. Astfel că a fost înaintată posibilitatea dezagregării criteriilor de evaluare în sub-criterii, precum și a creșterii scorului aferent evaluării eficienței proiectelor. POCA a luat în calcul și a aplicat această experiență anterioară. Criteriile de evaluare au rămas neschimbate pentru toate apelurile de proiecte lansate în cadrul OS 1.4., acestea fiind împărțite în 14 sub-criterii, cu o atenție deosebită acordată legăturii dintre obiective și indicatori, un aspect considerat adesea drept un punct slab al proiectelor implementate în perioada de programare anterioară.

Utilizarea mecanismelor non-competitive în lansarea apelurilor de proiecte în cadrul POCA are rolul de a asigura corelarea intervențiilor finanțate din Program cu obiectivele și măsurile prevăzute în documentele strategice naționale (așa cum s-a menționat deja, toate apelurile lansate în cadrul OS 1.4 au fost de tip non-competitiv și puternic corelate cu SNAP). Caracterul de noutate nu constă în natura mecanismului utilizat, acesta fiind aplicat și în perioada de implementare a PODCA, ci în existența cadrului strategic în care acesta este aplicat.

Întrebarea de evaluare 1/1h

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4? | 1h. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate? |
|---|---|

Pentru a informa potențialii solicitanți și pentru a spori gradul de vizibilitate al proiectelor finanțate, s-au desfășurat numeroase activități atât în faza de depunere a cererilor de finanțare, cât și în faza de implementare. Printre acestea se numără: actualizarea paginii web a programului, furnizarea de răspunsuri și clarificări prin telefon, respectiv e-mail, realizarea de evenimente de comunicare precum caravane și ateliere. Un rol important în activitatea de comunicare l-a avut procesul de consultare, realizat de către AM în cazul tuturor apelurilor lansate până în prezent. Astfel, părțile interesate au fost invitate să se implice în procesul de consultare a ghidurilor solicitantului și să înainteze opinii, sugestii și contribuții pentru îmbunătățirea acestor documente în baza unui formular online.

Astfel, activitățile de comunicare și informare au fost foarte apreciate pozitiv de beneficiarii acestei teme de evaluare. În acest sens, concluziile celor două studii efectuate pentru a analiza gradul de conștientizare

a potențialilor beneficiari (cu privire la măsurile sprijinite prin POCA) și gradul de satisfacție al beneficiarilor (cu referire la sprijinul oferit de către AM POCA), confirmă rezultatele evaluării specifice a celor doi beneficiari din cadrul OS 1.4., care au apreciat pozitiv sprijinul și informațiile primite în procesul de pregătire, respectiv de implementare a proiectelor finanțate în cadrul temei de evaluare 7. Ambele tipuri de activități – atât cele care vizează informarea potențialilor solicitanți, cât și cele care urmăresc să ofere îndrumări în dezvoltarea cererilor de finanțare – au fost eficiente în sprijinirea beneficiarilor potențiali și finali.

Întrebarea de evaluare 2

| | |
|--|---|
| 2. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor? | 2. Care sunt actorii și factorii "INTERNI" ce au influențat realizările înregistrate? |
|--|---|

În ceea ce privește actorii și factorii interni care au avut un impact asupra realizărilor proiectelor sprijinite în cadrul OS 1.4., două elemente au fost accentuate la nivelul prezentei evaluări. Un prim factor cu un impact semnificativ asupra realizărilor înregistrate l-a reprezentat factorul decizional, care în contextul unei implicări insuficiente în activitatea operațională a proiectelor poate afecta în timp rezultatele acestora. Cel de-al doilea factor intern care a influențat realizările înregistrate a vizat volumul mai mare de muncă și responsabilitățile adiționale alocate la nivelul beneficiarilor în contextul pandemiei de SARS-CoV 2. Astfel, în contextul stării de urgență, suplimentarea sarcinilor de bază ale membrilor echipelor de implementare a determinat anumite desincronizări generate de indisponibilitatea temporară de implicare a acestora. Efectele pe termen lung ale acestui tip de factori cel mai probabil nu vor afecta în mod semnificativ atingerea indicatorilor asumați la nivelul proiectelor sprijinite, existând posibilitatea adresării acestor desincronizări prin măsuri ce vor fi implementate la nivelul beneficiarilor temei de evaluare 7.

Întrebarea de evaluare 3/3a

| | |
|---|---|
| 3. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare) | 3a. În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului? |
|---|---|

Analiza logicii de intervenție reconfirmă faptul că POCA abordează principalele probleme identificate în literatura de specialitate. Obiectivul specific aferent temei 7 este astfel corelat cu nevoile identificate la nivelul instituțiilor beneficiare: nevoia de îmbunătățire a capacității instituționale, de îmbunătățire a competențelor și cunoștințelor personalului intern, necesitate de corelare a responsabilităților legate de implementarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. Rezultatele așteptate ale celor trei proiecte implementate în rândul acestei teme de evaluare adresează în mod logic nevoile

identificate. De asemenea, acțiunile și măsurile întreprinse prin OS 1.4 sunt conectate în mod consecvent cu rezultatele așteptate, conducând la asigurarea unui cadru legal stabil și coerent, îmbunătățirea capacității autorităților contractante și consolidarea unei abordări instituționale unitare în domeniul achizițiilor publice. În ceea ce privește gradul de evaluabilitate, toate realizările și rezultatele așteptate sunt urmărite și măsurate de indicatori specifici.

Legătura logică între nevoile părților interesate, obiectivele strategice stabilite la nivelul principalelor documente naționale de planificare, obiectivele Programului, activitățile sprijinite, realizările scontate și rezultatele așteptate stabilește premisele eficacității POCA, precum și rolul fundamental al acestuia în susținerea procesului de reformă al administrației publice.

Întrebarea de evaluare 3/3b

| | |
|---|---|
| 3. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare) | 3b. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor? |
|---|---|

Legătura cu strategiile naționale, utilizarea mecanismelor non-competitive, precum și consultarea deschisă a potențialilor beneficiari cu privire la ghidurile solicitantului și natura sistemică a proiectelor aprobate garantează coerența și relevanța Programului. Relațiile de cauzalitate dintre rezultatele propuse și acțiunile întreprinse nu indică până în prezent aspecte problematice.

La nivelul analizei efectuate care a vizat modul în care OS 1.4. a fost planificat să funcționeze, se probează corelarea obiectivului specific cu rezultatele preconizate și acțiunile propuse a fi sprijinite. Astfel, acțiunile sprijinite prin cele trei proiecte implementate în cadrul temei de evaluare 7 vor contribui la atingerea obiectivelor referitoare la îmbunătățirea cadrului legal și instituțional în domeniul achizițiilor publice, îmbunătățirea pregătirii și managementului procedurilor de achiziții publice și asigurarea executării corecte a contractelor, precum și dezvoltarea competențelor și cunoștințelor personalului din autoritățile și instituțiile publice. Relația de cauzalitate dintre nevoile identificate și acțiunile propuse contribuie de asemenea la atingerea rezultatelor așteptate, legate de: crearea unui cadru legal și instituțional stabil, eficient și coerent, în deplină concordanță cu legislația UE în domeniul achizițiilor publice, care oferă un nivel adecvat de stabilitate legislativă pentru achizitorii publici și operatorii economici; autorități publice competente capabile să implementeze regulile UE privind achizițiile publice mai eficient, având ca efect mai puține neregularități și corecții financiare; abordare instituțională unitară prin delimitarea atribuțiilor principalelor instituții publice implicate în gestionarea sistemului de achiziții publice; cunoștințe și abilități ale personalului din autoritățile și instituțiile publice îmbunătățite în domeniul achizițiilor publice.

Întrebarea de evaluare 4

| | |
|---|--|
| 4. În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/rezultatele de program înregistrate? | 4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar? |
|---|--|

Evaluarea eficienței intervențiilor sprijinite prin OS 1.4 este puternic condiționată de două aspecte: a) doar unul dintre cele trei proiecte finanțate până acum a finalizat într-o mare măsură activitățile previzionate; b) progresul financiar este încă foarte scăzut.

Costurile aferente intervențiilor POCA sunt comparabile cu alte activități similare (realizate în baza bugetului național sau cu sprijin nerambursabil).

Activitățile de evaluare au evidențiat o discrepanță semnificativă în ceea ce privește dimensiunile echipelor de management de proiect, care nu reflectă însă în mod obligatoriu diferențe de eficiență atinse la nivelul diferitelor proiecte susținute.

Rezultatele analizei comparative a Programului Operațional Capacitate Administrativă cu programe similare care includ reforma sistemului de achiziții publice (ex.: Programul Operațional implementat în Slovacia) indică faptul că POCA - chiar și în contextul unui nivel scăzut al plăților efectuate – înregistra un grad de eficiență mai ridicat la finalul anului 2019 decât Programul Operațional similar din Slovacia, ai cărui indicatori specifici înregistrau valoarea 0.

În ceea ce privește eficiența costurilor, echipa de evaluare consideră că măsurile de reformă implementate cu sprijinul POCA nu ar fi putut fi atinse la costuri mai scăzute în absența Programului. Totodată, volumul de muncă implicat de implementarea proiectelor, deși ridicat, a fost considerat în acord cu așteptările inițiale, avându-se în vedere natura strategică a proiectelor sprijinite în baza OS.

Întrebarea de evaluare 5

| | |
|---|---|
| 5. Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele? | 5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței? |
|---|---|

În ceea ce privește factorii care au influențat eficiența intervențiilor sprijinite la nivelul temei de evaluare 7, cel mai important factor extern a fost reprezentat de pandemia de Covid-19. ONAC a fost mandatat să achiziționeze produsele necesare pentru a face față situației generate de SARS-CoV-2. Astfel, aceasta nu a putut desfășura activitățile aferente proiectului fără întârzieri, ceea ce a necesitat o regândire a graficului de activități prevăzut. Aceste activități au condus la indisponibilitatea temporară a experților din echipa de conducere și acest lucru a avut un impact asupra implementării la timp a activităților.

Pe de altă parte, implicarea Băncii Mondiale și a Băncii Europene de Investiții a sporit eficiența și realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 7. Banca Mondială a oferit asistență tehnică ANAP pentru dezvoltarea și actualizarea Ghidului web și va oferi sprijin pentru a îmbunătăți procesele interne a 160 de autorități contractante. De asemenea, Banca Mondială a sprijinit ONAC în vederea elaborării unei propuneri de modificare a legislației pentru a alinia dispozițiile legale relevante cu atribuțiile care au fost acordate ONAC.

Schimbările legislative frecvente și instabilitatea politică au creat unele dificultăți în ceea ce privește implementarea proiectelor. Astfel, au existat întârzieri în derularea activităților, precum și suspendarea implementării proiectului SIPOCA 625. Un exemplu este reprezentat de modificările legislative privind controalele ex-ante în timpul implementării celor două proiecte gestionate de ANAP, aspect deja subliniat în rapoartele de evaluare anterioare.

În ceea ce privește impactul factorilor interni, dialogul continuu al beneficiarilor cu ofițerii de proiect în vederea identificării soluțiilor - în special în situația epidemiologică prezentă - reprezintă elementul care a facilitat dezvoltarea proiectelor fără a afecta rezultatele scontate. Cu toate acestea, ONAC a menționat schimbarea repetată a managerului de proiect și dificultățile în utilizarea platformei MySMIS ca fiind aspecte preponderent negative.

Întrebarea de evaluare 6

| | |
|---|---|
| 6. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate? | 6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/priorităților strategiilor naționale? |
|---|---|

Chiar dacă toate proiectele sunt încă în curs de implementare, evoluțiile intervențiilor care vizează reforma sistemului de achiziții publice din România sunt clare și contribuie la definirea unui sistem în care autoritatea de reglementare (ANAP), pe baza procedurilor legale, oferă îndrumare și control selectiv autorităților contractante, în timp ce ONAC se concentrează pe achizițiile centralizate. Monitorizarea și fundamentarea modificărilor în curs ar trebui să contribuie, de asemenea, la prevenirea sau reducerea contestațiilor depuse.

Întrucât întregul sistem necesită o îmbunătățire a competențelor și profesionalizării operatorilor de achiziții publice (activitate inclusă în toate proiectele contractate), au fost aprobate noi cadre de competențe și programe de formare a personalului din domeniul achizițiilor publice, confirmând necesitatea menținerii unui echilibru între performanța achizițiilor și conformitatea acestora cu cadrul legislativ. Impactul eforturilor de profesionalizare trebuie evaluat pe termen mediu și lung (se estimează că într-un interval de trei/patru se pot observa efectele tangibile ale reformei legate de îmbunătățire profesionalizării).

Rezultatele chestionarului privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali efectuat în cadrul unui eșantion de autorități contractante, pentru a analiza opiniile acestora cu privire la procesul de reformă, evidențiază faptul că cel mai mic grad de satisfacție este legat de reducerea sarcinilor administrative. În ceea ce privește celelalte aspecte generale ale procesului de reformă, gradul de satisfacție este unul ridicat. Cu privire la abilitățile tehnice necesare pentru organizarea procedurilor de achiziții și de gestionare a contractelor, gradul de satisfacție este mediu. Cele mai mici scoruri sunt cele legate de cadrul legislativ, în timp ce opiniile respondenților au fost împărțite cu privire la gradul general de satisfacție legat de funcționarea sistemului de achiziții publice.

Legislația trebuie în continuare flexibilizată. De asemenea, este necesară conectarea îmbunătățirii abilităților tehnice ale operatorilor cu implicarea deplină a nivelurilor politice / instituționale superioare. Chiar dacă este în sine o realizare a procesului de reformă, Ghidul ANAP privind achizițiile publice trebuie simplificat. De asemenea, se consideră necesare acordarea unei atenții mai pronunțate asupra aspectelor calitative ale performanței achizițiilor publice și un dialog continuu, organizat și structurat între autoritățile contractante și ANAP.

Întrebarea de evaluare 7

| | |
|--|---|
| 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative? | 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale? |
|--|---|

Nu au fost identificate efecte neintenționate negative în activitățile de evaluare, singurul aspect neintenționat pozitiv care a reieșit din analizele efectuate a vizat îmbunătățirea și eficientizarea procesului de evaluare și contractare: în urma accelerării procedurilor electronice adoptate în contextul pandemiei, etapele de evaluare și contractare sunt acum realizate complet electronic, ceea ce a redus timpul de contractare în comparație cu perioada de programare precedentă.

Întrebarea de evaluare 8/8a

| | |
|---|--|
| 8. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp? | 8a. Există elemente care ar putea afecta impactul și/ sau sustenabilitatea intervențiilor? |
|---|--|

Prezența unui cadru strategic clar și nivelul ridicat de conștientizare a principalilor actori implicați cu privire la rolul central și transversal jucat de achizițiile publice în vederea îmbunătățirii generale a capacității administrative a țării sunt componentele care asigură că această linie de intervenție se bucură de o poziție "privilegiată", comparativ cu alte domenii sectoriale aferente actualului proces de reformă a administrației publice. După cum a fost indicat la nivelul raportului final de evaluare 2019, introducerea de noi metodologii și proceduri, posibilitatea consolidării unei comunități profesionale sectoriale, disponibilitatea

ghidurilor actualizate și a liniilor directoare pentru consultare electronică sunt intervenții care pot spori sustenabilitatea realizărilor pe parcursul unei perioade lungi de timp.

Problemele legate de sustenabilitate par mai degrabă a face referire la modul în care va continua procesul de reformă. Într-o perspectivă pe termen lung, este necesar să se mențină echilibrul dintre cele două tendințe cu potențial conflictual care caracterizează achizițiile publice – asigurarea conformității legale, pe de o parte, și a performanței economice, pe de altă parte. Din acest motiv, cel mai important aspect cu privire la reglarea fină a procesului de reformă este o abordare care urmărește să evite ca unul dintre cele două aspecte menționate să prevaleze față de celălalt și astfel, să devină prioritar (rezultând astfel fie o relaxare excesivă a regulilor, fie o nouă tendință de birocratizare).

Întrebarea de evaluare 8/8b

| | |
|---|---|
| 8. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp? | 8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)? |
|---|---|

Conform celor menționate la întrebarea anterioară de evaluare, procesul de reformă nu este în sine în pericol, însă calitatea și rezultatele acestuia depind, în esență, de două aspecte diferite.

Primul aspect este legat de cadrul legislativ. Lipsa de stabilitate, demonstrată de ceea ce s-a întâmplat la nivelul anilor precedenți în ceea ce privește legislația primară, secundară și terțiară, riscă să reducă în mare măsură beneficiile intervențiilor bine definite din punct de vedere tehnic. Rezultatele chestionarului privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali arată că respondenții au apreciat componentele tehnice ale procesului de reformă. Cu toate acestea, există un nivel ridicat de nemulțumire cu privire la stabilitatea, coerența și eficiența cadrului legislativ.

Cel de al doilea aspect este legat de rolul jucat de către ANAP. Dincolo de eforturile instituției care vizează uniformizarea și clarificarea regulilor, este necesar, de asemenea, ca principalul actor al sistemului să dezvolte o orientare bine structurată și fundamentată care să vizeze monitorizarea calitativă, având ca scop încurajarea și promovarea aceleiași autonomii și responsabilități la nivelul autorităților contractante.

Ambele aspecte riscă să aibă un impact negativ asupra unui sistem care este încă în tranziție și a cărui dezvoltare ulterioară – inclusiv în ceea ce privește profesionalizarea – depinde de stabilitatea și echilibrul obiectivelor generale ale procesului de reformă.

Întrebarea de evaluare 9

| | |
|--|--|
| 9. În ce măsură intervențiile sunt relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru posibila evoluție a acestor nevoi ulterior identificării inițiale?" (întrebare suplimentară)? | 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp? |
|--|--|

Evoluția contextului național în domeniul achizițiilor publice de la momentul aprobării programului până în prezent confirmă relevanța nevoilor identificate inițial.

Cele mai importante și recente documente emise în această privință de către Comisia Europeană evidențiază necesitatea de intensificare a procesului de reformă în domeniul achizițiilor publice și de a face față problemelor și deficiențelor evidențiate atât de POCA, cât și de către SNAP. Conform Raportului de țară 2020 al Comisiei Europene, deși sunt recunoscute îmbunătățirile la nivelul mai multor aspecte "eficiența achizițiilor publice rămâne în continuare o problemă", fapt confirmat și de către clasamentul României în ceea ce privește achizițiile publice în cadrul Tabloului de bord al pieței unice în 2019. Astfel, conform documentului ante-menționat, România se află încă sub media UE pentru 9 din cei 12 indicatori aferenți domeniului achizițiilor publice.

Monitorizarea ANAP a eficienței procedurilor de achiziții publice pentru anul 2019 arată că cel mai utilizat criteriu de atribuire a continuat să fie prețul cel mai scăzut și că 42,75% dintre contractele de achiziții publice încheiate de autorități au fost atribuite ca urmare a unor proceduri în care a fost depusă o singură ofertă.

Toate activitățile de evaluare efectuate confirmă necesitatea continuării procesului de reformă. Așa cum se indică la nivelul celorlalte capitole aferente acestui raport de evaluare, procedurile de achiziții publice au în continuare un efect relevant asupra implementării proiectelor.

Guvernul României a confirmat, în aprilie 2020, intenția de a continua reforma achizițiilor publice prin implementarea proiectelor POCA finanțate în cadrul O.S. 1.4. Toate aceste proiecte sunt strict legate de implementarea SNAP și de îmbunătățirea sistemului de achiziții publice în ansamblul său. Chiar dacă pentru unele dintre acestea este necesară verificarea realizării depline a tuturor obiectivelor, este esențial de menționat că natura proiectelor asigură faptul că strategia este urmărită în mod activ.

Cel mai evident exemplu referitor la capacitatea programului și a beneficiarilor săi de a se adapta la evoluția contextului național în domeniul achizițiilor publice este rolul jucat de ONAC în perioada stării de urgență instaurată în urma răspândirii virusului SARS-CoV-2. În ciuda faptului că ONAC încă nu are o organigramă bine stabilită, acest organism organizează achiziții centralizate de echipamente medicale și produse necesare pentru a face față răspândirii pandemiei.

Tema de evaluare 8: Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale - OS 2.1

Întrebarea de evaluare 1/1a

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.a În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice ținând cont de indicatorii de program, comuni și specifici |
|---|---|

Nivelul de progres atins de implementarea intervențiilor finanțate prin OS 2.1 este unul mixt, o parte din indicatori prezentând o situație bună, însă existând și unii indicatori care prezintă un stadiu de atingere sub așteptări.

Până la momentul elaborării prezentului Raport de evaluare, au fost contractate 253 de proiecte în cadrul OS 2.1 la nivelul apelurilor de proiecte lansate până în prezent. 69 din aceste proiecte (reprezentând aproximativ 28% din numărul total de proiecte contractate) au fost deja finalizate.

Unul din indicatorii de realizare (5S59 autorități/instituții publice locale sprijinite să introducă măsuri de simplificare a procedurilor pentru cetățeni) și-a atins deja ținta propusă pentru anul 2023 și se așteaptă ca și ceilalți indicatori să atingă valoarea estimată sau o valoare apropiată de ținta propusă pentru anul 2023 (5S57 - Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung; 5S58 - autorități/instituții publice locale sprijinite pentru introducerea sistemelor unitare de management al calității și al performanței; 5S62 - Participanți la activități de formare legate de OS 2.1). Mai mult, numărul de participanți la activitățile de formare și calificare a atins aproape jumătate din valoarea inițial estimată, ceea ce întărește capacitatea programului de a atinge indicatorii prevăzuți pentru anul 2023.

De asemenea, referitor la indicatorii de rezultat, se preconizează că aceștia au capacitatea de a ajunge la 100% în anul 2023 (cu o estimare de 98% în cadrul indicatorului 5S19 - Autorități și instituții publice locale în care s-au implementat sisteme unitare de management al calității și al performanței dezvoltate prin program conform Planului de acțiune pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității).

În general, nivelul de progres al indicatorilor este relativ bun. Indicatorii au fost atinși în proporție de 38%, însă valorile iau în calcul inclusiv cei patru indicatori nou (pentru care nu se înregistrează progrese până în acest moment pentru că intervențiile aferente acestora nu au fost implementate). Având în vedere indicatorii inițial planificați, gradul de atingere al acestora se ridică la valoarea de **56%**. Comparativ cu finalul anului 2019 proiectele aferente temei de evaluare 8 înregistrează un progres semnificativ, în perioada respectivă numărul proiectelor finalizate s-a dublat și au fost contractate alte 78 de proiecte suplimentare. Astfel, având în vedere numărul de proiecte aflate în implementare, precum și ratele actuale de finalizare și de atingere a indicatorilor, se estimează că țintele pentru anul 2023 vor fi atinse într-o măsură ridicată.

Având în vedere faptul că, în prezent, majoritatea proiectelor sunt încă în curs de implementare, rata de efectuare a plăților pentru valorile eligibile ale proiectelor este încă foarte scăzută (plățile efectuate până în acest moment fiind de 19% din costurile eligibile ale proiectelor).

Astfel, luând în considerare nivelul de atingere al indicatorilor de program, comuni și specifici, precum și tipurile de intervenții finanțate, se consideră că obiectivele specifice ale OS 2.1 au fost atinse, iar rezultatele finale obținute după finalizarea tuturor proiectelor vor contribui la îndeplinirea obiectivului general stabilit pentru OS 2.1.

Întrebarea de evaluare 1/1b

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.b Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)? |
|---|---|

Apelurile de proiecte lansate până în prezent în cadrul OS 2.1, bazate pe mecanisme competitive, s-au dovedit a fi relevante în raport cu nevoile potențialilor beneficiari și ale părților interesate. O mare parte din proiectele selectate au prevăzut introducerea sistemelor de calitate/autoevaluare/evaluare (de exemplu ISO sau CAF), precum și îmbunătățirea competențelor personalului autorităților locale, în principal prin cursuri de pregătire intensă. Implementarea noilor sisteme IT este o activitate inclusă în aproape fiecare proiect analizat, ceea ce permite îmbunătățirea utilizării acestor sisteme la nivel local. Nevoia de a digitaliza și sistematiza arhivele, precum și nevoia de a dezvolta interfețe IT pentru a simplifica interacțiunea cu cetățenii, sunt considerate acum priorități în planurile administrațiilor locale. În plus, îmbunătățirea competențelor personalului administrației locale este urmărită în multe dintre proiectele finanțate, în principal prin cursuri de pregătire intensivă. O astfel de instruire se concentrează nu numai pe gestionarea noilor sisteme informatice, ci și pe alte aspecte precum managementul și eficiența operațională, ceea ce va asigura un personal mai calificat în autoritățile publice. Astfel de instruirii se concentrează nu numai pe gestionarea noilor sisteme informatice, ci și pe alte tematici precum management și eficiență operațională, care vor asigura un personal mai calificat în cadrul autorităților publice. O concluzie a activităților de evaluare derulate evidențiază faptul că acțiunile finanțate au accelerat în mod clar adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale. Așadar, acțiunile finanțate au acoperit în mod corespunzător anumite nevoi relevante ale beneficiarilor.

Rezultatele evaluării au evidențiat faptul că intervențiile finanțate (și activitățile incluse în acestea și prezentate sintetic în paragraful anterior) au fost relevante în raport cu nevoile diferitelor părți interesate. Cele mai recurente nevoi ale beneficiarilor OS 2.1 au vizat necesitatea de implementare a unui management performant în administrația publică locală, fapt care reprezintă o condiție esențială pentru derularea reformelor actuale și viitoare în acest domeniu; existența unor proceduri greoaie, birocratice, caracterizate de suprareglementări la nivelul administrației publice locale; procedurare insuficientă a activităților derulate la nivelul administrațiilor publice locale; inexistența unor soluții care să asigure

administrarea electronică a documentelor create; nevoia de automatizare a activităților din cadrul instituțiilor din administrația publică; interconectare insuficientă între sistemele informatice ale instituțiilor publice; lipsa unor strategii sectoriale în anumite domenii; lipsa unor mecanisme și proceduri standard pentru planificarea strategică locală; nevoia de dezvoltare și introducere a unor sisteme de management al calității și performanței

Analiza efectuată prezintă un nivel ridicat de relevanță a intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.1, iar interesul pe care autoritățile publice locale l-au demonstrat până în acest moment în participarea la apelurile de proiecte lansate evidențiază în mod clar nivelul ridicat de adecvare a intervențiilor finanțate

Din perspectiva repartizării teritoriale a proiectelor finanțate prin OS 2.1, este semnificativ faptul că fiecare județ are cel puțin un proiect în implementare, chiar dacă o treime din județe au în implementare mai mult de cinci proiecte, fapt care demonstrează un grad diferențiat de accesare și participare la această linie de finanțare. De asemenea, trebuie menționat faptul că valoarea eligibilă medie a fiecărui proiect este mult mai mare pentru proiectele implementate în regiunile mai dezvoltate decât pentru proiectele implementate în regiuni mai puțin dezvoltate. Ultimele două constatări arată faptul că autoritățile publice locale au, probabil, o capacitate diferită de a accesa oportunitățile de finanțare și de a realiza și planifica intervenții legate în mod corespunzător de obiectivele strategice ale acestei intervenții din program.

Întrebarea de evaluare 1/1c

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.c În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale? |
|---|--|

Tipurile intervențiilor finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA prezintă un grad ridicat de coerență cu strategiile naționale.

Există o dovadă clară a legăturii dintre acțiunile finanțate în cadrul temei de evaluare 8 din cadrul POCA și obiectivele strategiilor naționale, în special cu cele din SCAP, vizând atingerea cadrului optim pentru distribuirea competențelor între administrația publică centrală și locală, precum și creșterea calității procesului decizional la nivel local: proiectele contribuie la implementarea SCAP prin sprijinirea la nivel local a implementării sistemelor de performanță și de management al calității, a dezvoltării unor mecanisme de bugetare participativă online și a digitalizării. Totodată, OS 2.1 din cadrul POCA vizează dezvoltarea de procese de management la nivel local prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și performanței, fiind astfel pe deplin corelat cu *Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020*. Toate aceste direcții de intervenție fac parte din efortul general de a deplasa atenția administrației publice

din România - și, prin urmare, și a autorităților locale - de la aspectele formale și birocratice la sarcinile axate pe rezultate.

În plus, ținând cont de informațiile din cererile de finanțare depuse în cadrul OS 2.1, acțiunile finanțate sunt în conformitate cu unele obiective din Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 și sunt corelate cu *Acordul de Parteneriat al României* (OT 2 - OT 11). De asemenea, anumite acțiuni specifice finanțate prin OS 2.1 sunt corelate și cu alte strategii/studii tematice, însă cu o frecvență mai redusă: Master Planul General de Transport, Programul Național de Reformă (PNR), Recomandări Specifice de Țară 2014, Strategia privind mai buna reglementare 2014 2020 (SMBR).

Astfel, se poate concluziona că intervențiile/acțiunile finanțate prin OS 2.1 sunt coerente în mare măsură cu obiectivele strategiilor naționale.

Întrebarea de evaluare 1/1d

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.d Care sunt actorii și factorii "externi" care au influențat realizările înregistrate? |
|---|--|

Actorii și factorii externi care au influențat realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 8 pot fi împărțiți în șase categorii diferite:

1. Întârzieri legate de condiționalitățile ex-ante care vizează dezvoltarea sistemelor de management al calității și acțiuni integrate de simplificare și eficientizare a procedurilor administrative: îndeplinirea cu întârziere a condiționalităților ex-ante a influențat calendarul lansării apelurilor de proiecte în cadrul acestui OS.
2. Implementarea cu întârziere a măsurilor promovate de administrația publică centrală pentru a asigura un cadru unitar pentru susținerea procesului decizional la nivel local, în conformitate cu SCAP. CP 10/2018 a fost lansat numai după realizarea măsurilor SCAP în acest domeniu.
3. Modificările intervenite la nivel instituțional și legislativ au avut efecte care au constat în reorganizări interne, schimbări de conducere la nivel central și local și probleme legate de modificările legislative și de măsurile SCAP care vizează identificarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor. În ceea ce privește acest ultim aspect, se recomandă încurajarea dialogului interinstituțional și a creșterii gradului de atenție pentru exercitarea sustenabilă a acestor competențe.
4. Derularea procedurilor de achiziții publice au creat dificultăți în implementarea proiectelor pentru majoritatea beneficiarilor acestei teme de evaluare. Aceste proceduri erau, în general, considerate dificile și complexe, în special pentru autoritățile locale care nu erau obișnuite sau familiarizate cu derularea unor proceduri de achiziții cu valori financiare ridicate (în proiectele în care nu au fost

- menționate probleme referitoare la achizițiile publice, acest lucru se datora faptului că valoarea achizițiilor era una redusă iar complexitatea organizării acestor tipuri de proceduri nu a ridicat probleme beneficiarilor).
5. Pandemia de coronavirus a îngreunat sau chiar a suspendat implementarea unor activități. Intervențiile care implicau activități față în față (întâlniri de lucru, conferințe, consultări publice, schimburi de experiențe, activități de formare) nu au mai putut fi susținute conform planificării sau nu au fost realizate în același mod (multe activități de instruire au fost desfășurate online): în aceste cazuri lipsa de personal și regulile privind distanțarea socială au impus amânarea activităților, restructurarea managementului de proiect și reorganizarea proceselor de muncă. Un alt aspect generat de pandemie a fost reprezentat de întârzierile în derularea achizițiilor publice în cadrul proiectelor, în special în cazul în care procedurile de achiziție pentru echipamente de protecție medicală și personală au avut prioritatea în comparație cu achizițiile prevăzute a se desfășura în cadrul proiectelor POCA.
 6. Gradul diferențiat de interes la nivel local al potențialilor beneficiari față de apelurile de proiecte lansate în cadrul OS 2.1 care a condus la necesitatea de relansare a unora dintre acestea. Lipsa de interes manifestată de mai multe autorități publice locale poate fi justificată prin prisma a două motive: faptul că nevoile locale sunt foarte diferențiate și faptul că POCA poate fi perceput ca fiind o oportunitate de finanțare cu rezultate mai puțin vizibile pentru comunitățile locale, față de alte programe finanțate de UE (cum ar fi POR și POCU). Este importantă recunoașterea faptului că intervențiile din cadrul programului care vizează nivelul local au fost implementate fără a se efectua în prealabil nicio analiză la nivel regional și că acest fapt necesită o reconsiderare și o reanalizare a abordării pentru următoarea perioadă de programare.

Întrebarea de evaluare 1/1e

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.e Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare? |
|---|---|

Toate cele 10 apeluri de proiecte lansate în cadrul acestui OS au avut la bază mecanisme competitive. În ceea ce privește aplicanții eligibili, lansarea apelurilor de proiecte a fost diferențiată pe categorii de regiuni: regiuni dezvoltate și regiuni mai puțin dezvoltate. Prima categorie este reprezentată de unități administrativ-teritoriale din regiunea dezvoltată (județul Ilfov, municipiul București, sectoarele municipiului București), iar cea de-a doua categorie este reprezentată de județele și municipiile din regiunile mai puțin dezvoltate (inclusiv unitățile administrativ-teritoriale vizate de Strategia Integrată pentru Dezvoltarea Durabilă a Deltei Dunării).

Obiectivele proiectelor selectate sunt coerente cu caracteristicile OS 2.1 și includ activități legate de elaborarea strategiilor și politicilor publice, consultarea documentelor strategice, adoptarea intervențiilor pentru dezvoltarea planificării bugetare, introducerea/extinderea instrumentelor de management al calității și performanței, elaborarea de analize ex-post pentru politici publice/strategii, precum și implementarea standardelor de cost și calitate dezvoltate pentru serviciile publice.

AM a urmărit îndrumarea beneficiarilor către acordarea unei atenții sporite în ceea ce privește rezultatele și indicatorii așteptați și, drept consecință, consolidarea coerenței dintre rezultate și valoarea financiară a proiectelor. Chiar dacă modificarea criteriului de eligibilitate legat de conformitatea contribuției financiare cu cerințele Ghidului solicitantului a fost aplicată doar ultimelor două apeluri lansate până în anul 2019, având în vedere că după aceste apeluri au fost contractate multe proiecte noi, schimbarea a vizat o mare parte dintre intervențiile finanțate în cadrul acestui OS.

Potrivit majorității respondenților la sondajul aplicat în cadrul temei de evaluare 8, criteriile de eligibilitate au o influență considerabilă asupra procesului de elaborare a cererii de finanțare (nivelul de detaliere a criteriilor de eligibilitate în cadrul Ghidurilor pentru aplicanți nu este întotdeauna adecvat, iar unele criterii sunt considerate arbitrare, lăsând loc unor interpretări subiective), însă au influențat foarte puțin structura parteneriatului. De asemenea, influența criteriilor de eligibilitate asupra definirii cererilor de finanțare a fost relevantă din perspectiva faptului că anumite nevoi ale aplicanților au putut fi acoperite doar parțial și doar în măsura în care acestea se puteau transforma în activități eligibile, motiv pentru care acestea au trebuit să fie foarte atent luate în considerare în elaborarea proiectelor.

Este necesară acordarea unei importanțe crescute entităților eligibile pentru viitoarele intervenții care vizează digitalizarea la nivel local. În cadrul OS 2.1, instituțiile locale care au cea mai mare nevoie de sprijin în acest domeniu (comune și sate) au fost eligibile doar ca parteneri.

Întrebarea de evaluare 1/1f

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.f În comparație cu programul operațional anterior (POCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii? |
|---|---|

Așa cum s-a menționat deja în Raportul de evaluare final al POCA 2019, PODCA 2007-2013 a inclus ca grupuri țintă și autoritățile publice locale: intervențiile au avut ca scop *sprijinirea procesului de descentralizare sectorială a serviciilor* și au vizat, de asemenea, simplificarea și managementul calității. Cu toate acestea, acele intervenții nu au beneficiat de existența unei strategii integrative pentru administrația publică locală și au fost fragmentate în proiecte de dimensiuni relativ mici, fără a exista o legătură cuprinzătoare cu orientările strategice. În consecință, una dintre lecțiile învățate a fost necesitatea de a elabora și finanța intervenții mai sistemice.

POCA prevede continuarea unora dintre măsurile implementate deja prin PODCA privind simplificarea și gestionarea calității. În orice caz, în comparație cu PODCA, perioada de programare actuală se bazează pe existența unei legături coerente cu strategiile naționale și pe existența unui cadru strategic mai cuprinzător (a se vedea răspunsul la întrebarea de evaluare 1c).

Spre deosebire de PODCA, POCA este un program mult mai orientat către sprijinirea intervențiilor care vizează consolidarea capacității instituționale prin finanțarea unor proiecte strategice și integrate. Intervențiile finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA au o abordare mai strategică, care sprijină dezvoltarea capacității administrative a instituțiilor/autorităților publice locale prin îmbunătățirea acelor domenii (sisteme de management al calității, luarea deciziilor, simplificare, digitalizare) care să corespundă celor mai relevante nevoi ale aceluiași instituții/autorități. Rolul pe care CNCISCAP îl are în cadrul programului reprezintă o altă noutate importantă pentru actuala perioadă de programare, în special pentru intervențiile finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA, întrucât una dintre cele două instituții responsabile de implementarea SCAP (respectiv MLPDA, cea de-a doua instituție fiind SGG) are un rol important asupra dezvoltării administrației publice locale, asupra simplificării procedurilor aplicabile cetățenilor și rezolvării problemelor legate de managementul calității. MLPDA coordonează, de asemenea, grupurile de lucru legate de managementul calității și administrația publică locală, care includ structuri asociative ale administrației locale, societății civile și mediului de afaceri.

În general, POCA prezintă o abordare mai bine direcționată către sprijinirea materializării obiectivelor stabilite la nivelul SCAP.

Întrebarea de evaluare 1/1g

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.g În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea programului? |
|---|---|

Conform celor menționate la întrebarea anterioară, intervențiile POCA oferă o abordare strategică a obiectivului legat de îmbunătățirea și eficientizarea proceselor la nivelul administrațiilor publice locale. În perioada de programare anterioară, autoritățile locale au fost implicate în intervenții care au avut ca scop îmbunătățirea procesului de descentralizare a furnizării de servicii în unele sectoare prioritare (sănătate, educație, asistență socială), dar acele intervenții au fost fragmentate în proiecte de dimensiuni relativ mici și nu aveau o strategie integrativă, fapt ce a condus la apariția unor efecte limitate în ceea ce privește descentralizarea.

Majoritatea beneficiarilor proiectelor sprijinite prin OS 2.1 din cadrul POCA dețin deja o experiență semnificativă dobândită din implementarea altor proiecte finanțate de UE, ceea ce s-a dovedit un aspect esențial pentru implementarea cu succes a proiectelor finanțate de POCA. Potrivit sondajului de opinie

realizat de echipa de evaluare în anii 2019 și 2020 în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8, experiența dobândită din participarea la programele anterioare este esențială pentru pregătirea cererilor de finanțare și eficientizarea procesului de management al proiectelor, atât din punct de vedere financiar, cât și operațional. Rezultatele evaluării au evidențiat faptul că experiențele anterioare în gestionarea unor proiecte similare sunt relevante sau foarte relevante pentru implementarea proiectului POCA. Aproape toți beneficiarii au aplicat deja în cadrul altor programe finanțate de UE (și mulți dintre aceștia consideră proiectele POCA ca fiind „mai ușor” de gestionat decât proiectele finanțate în cadrul altor programe operaționale), iar o parte semnificativă a beneficiarilor respondenți la chestionar a avut experiență în implementarea unor proiecte finanțate prin PODCA. Beneficiarii încadrați în această din urmă categorie au menționat faptul că experiența anterioară dobândită din implementarea unui proiect finanțat prin PODCA a oferit cele mai relevante îmbunătățiri în implementarea activităților și rezultatelor, precum și în pregătirea cererii de finanțare și rambursare în cadrul POCA.

Întrebarea de evaluare 1/1h

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific? | 1.h Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate? |
|---|---|

Autoritățile publice locale (beneficiari ai OS 2.1) sunt grupuri țintă specifice abordate prin Planul de comunicare POCA. Planul vizează crearea și gestionarea unei informări eficiente, prin creșterea gradului de conștientizare a potențialilor beneficiari și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de program, precum și informarea și sprijinirea beneficiarilor în procesul de implementare a proiectelor.

Activitățile de comunicare se adresează în mod specific autorităților locale, inclusiv prin acțiuni precum „caravanele” organizate la nivel regional. Un alt instrument eficace din punct de vedere al comunicării îl reprezintă website-ul programului, care este actualizat constant. Informații calitative și relevante au fost obținute de beneficiari în timpul sesiunilor de instruire, atelierelor, conferințelor, dar și telefonic, atunci când a fost necesar.

În cazul tuturor apelurilor lansate, AM POCA a desfășurat un proces de consultare pentru a asigura un nivel mai înalt de înțelegere în rândul potențialilor beneficiari, a informațiilor incluse în ghidul solicitantului. Acest proces a reprezentat o provocare din cauza abordării complexe solicitată aplicanților pentru elaborarea adecvată a proiectelor. Procesele de consultare au fost, de asemenea, îngreunate de modificările legislative, precum aprobarea noului Cod Administrativ, care a făcut mai dificilă identificarea de către autoritățile locale a responsabilităților descentralizate (în special pentru cel mai recent apel de proiecte, respectiv CP 13/2019).

Beneficiarii OS 2.1 au fost foarte mulțumiți în ceea ce privește activitățile de comunicare. Sondajul de opinii și interviurile efectuate de către echipa de evaluare au indicat faptul că sprijinul primit din partea AM POCA a fost considerat ca fiind unul dintre elementele care au facilitat implementarea proiectelor; informațiile primite au fost, în general, percepute ca fiind accesibile, iar limbajul folosit a fost ușor de înțeles.

Activitățile de evaluare evidențiază, de asemenea, necesitatea de a răspunde la solicitările ulterioare apărute în faza de implementare a proiectelor. Un prim aspect se referă la nevoia resimțită de mai mulți beneficiari de a primi instruire din partea AM POCA cu privire la cele mai complexe probleme cu care s-au confruntat, precum utilizarea platformei MySMIS. Cea de-a doua nevoie vizează promovarea rezultatelor atinse și a bunelor practici adoptate în proiectele implementate. În acest sens, website-ul programului ar trebui să fie îmbogățit cu informații mai cuprinzătoare și mai structurate referitoare la rezultatele proiectelor.

Din perspectiva temei de evaluare 8, POCA se asigură că potențialii beneficiari și beneficiarii programului sunt informați constant despre aspectele administrative și de management necesare implementării proiectelor. Activitățile de comunicare realizate de POCA contribuie, de asemenea, la creșterea vizibilității generale a programului. Totodată, instrumentele de comunicare utilizate în cadrul POCA sunt în general eficiente și au potențialul să creeze, să gestioneze și să disemineze informații în mod eficient.

Întrebarea de evaluare 2.

| | |
|--|---|
| 2. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor? | 2. Care sunt actorii și factorii "interni" ce au influențat realizările înregistrate? |
|--|---|

Unul din factorii interni care au influențat realizările înregistrate la nivelul OS 2.1 din cadrul POCA se referă la întârzierile apărute în procesul de evaluare externă, cauzate de nivelul scăzut de calitate a evaluărilor efectuate de către evaluatorii externi. Aceste întârzieri au condus la necesitatea de reorganizare a activității Serviciului de evaluare a proiectelor și a Serviciului Contractare, inclusiv prin constituirea unor echipe interne de evaluatori. În baza informațiilor colectate de la reprezentanții AM POCA, numărul de angajați care se ocupă de întregul proces de evaluare a cererilor de finanțare este în continuare redus.

Un alt factor care a influențat realizările înregistrate a fost reprezentat de întârzierile în implementarea intervențiilor privind e-guvernarea, incluse în cadrul OS 1.1, care au o legătură directă cu cele care urmau să fie implementate în cadrul OS 2.1 (motivul a fost achiziționarea cu întârziere a serviciilor de e-guvernare, cauzată de proceduri îndelungate de achiziții publice în cadrul intervențiilor finanțate prin OS 1.1).

În ceea ce privește implementarea proiectelor, activitățile de evaluare derulate în cadrul contractului (interviuri, sondajul de opinie, focus grup) au identificat foarte puține aspecte legate de actorii și factorii interni care au influențat atingerea rezultatelor. Un factor intern pozitiv care a contribuit la derularea cu succes a intervențiilor finanțate prin OS 2.1 se referă la relația constructivă de colaborare dintre beneficiari și AM POCA, apreciată pozitiv de majoritatea beneficiarilor, care consideră că sprijinul primit atât în etapa de depunere a cererii de finanțare, cât și pe durata implementării proiectului, a contribuit la buna implementare a proiectelor finanțate. De fiecare dată când a fost nevoie, reprezentanții AM POCA au fost prompți în acordarea de sugestii pentru rezolvarea problemelor întâmpinate, au fost disponibili în a răspunde la întrebări și au oferit informații cât mai utile într-un timp cât mai scurt posibil.

Un alt factor intern care a influențat pozitiv realizările înregistrate la nivelul temei de evaluare 8 se referă la experiența deținută de instituțiile beneficiare și/sau de echipele de management a proiectelor în derularea unor proiecte finanțate prin fonduri europene.

Concluziile evaluării arată faptul că, deși au existat unele întârzieri în procesul de evaluare a proiectelor, mecanismele interne care au fost activate până în prezent au contribuit pozitiv la implementarea eficientă a proiectelor.

Întrebarea de evaluare 3-3a

| | |
|---|--|
| 3. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare) | 3.a În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului? |
|---|--|

Logica de intervenție a OS 2.1 este corelată cu nevoile identificate în literatura de specialitate și în analiza documentară. Rezultatele preconizate sunt legate în mod intrinsec de activitățile planificate, iar setul selectat de indicatori este cuprinzător și adecvat. Proiectele finanțate reflectă logica de intervenție și urmăresc rezultatele stabilite pentru OS 2.1, ținând cont de faptul că acestea acoperă mecanisme și proceduri standard pentru planificarea strategică locală, sisteme de management al calității și performanței, proceduri simplificate pentru reducerea birocrăției pentru cetățeni, îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților personalului din autoritățile locale și instituțiile publice locale.

De asemenea, activitățile de training sunt concepute ca un instrument adițional/care însoțește măsurile de reformă introduse/realizate în proiectele finanțate în cadrul OS 2.1. Acestea reprezintă o măsură de sprijin pentru a garanta implementarea intervențiilor efectuate în cadrul proiectelor: participanții la acțiunile de formare sunt cei care vor pune în practică sau vor dezvolta noile instrumente și proceduri. Pentru a susține această abordare, factorii de decizie sunt, de asemenea, implicați direct în activități de formare.

Întrebarea de evaluare 3-3b.

| | |
|---|--|
| 3. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare) | 3.b Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor? |
|---|--|

Teoria referitoare la măsurile care vizează optimizarea proceselor la nivel de administrație locală are un caracter plauzibil, întrucât obiectivul POCA în acest domeniu este legat de activitățile, rezultatele și realizările preconizate. Din analiza efectuată reiese o relație de cauzalitate clară și puternică între rezultatele așteptate ale intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 8 și logica de intervenție POCA. Logica de intervenție a OS 2.1 permite ca activitățile sprijinite să se concentreze asupra domeniilor-cheie menționate anterior (planificare strategică, sisteme de management al calității, procese decizionale, simplificare, digitalizare, îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor personalului autorităților locale). Din analiza efectuată, se constată faptul că acțiunile finanțate au accelerat în mod clar adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale.

Tipurile de activități propuse în cererile de finanțare corespund activităților prevăzute în POCA; în plus, categoriile de realizări ale proiectelor sunt corelate cu indicatorii de realizare și de rezultat definiți în cadrul POCA. Prin urmare, evaluarea a relevat faptul că structura logică a POCA este reflectată în mod adecvat la nivelul proiectelor contractate în cadrul temei de evaluare 8.

Legătura cu strategiile naționale, în special cu SCAP, asigură un cadru strategic și cuprinzător pentru implementarea intervențiilor finanțate. Luând în considerare aceste motive și în baza analizei deja prezentată în răspunsurile anterioare, rezultatele și acțiunile finanțate prin OS 2.1 au, până în prezent, un grad ridicat de coerență.

Întrebarea de evaluare 4.

| | |
|---|---|
| 4. În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/rezultatele de program înregistrate? | 4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar? |
|---|---|

În ceea ce privește comparația cu alte programe UE sau naționale similare, în funcție de experiențele beneficiarilor rezultate în urma sondajului de opinie aplicat, costurile necesare pentru derularea unor activități similare incluse în alte proiecte aflate în curs de desfășurare sau implementate recent au fost/sunt mai ridicate sau aproximativ aceleași cu costurile necesare implementării proiectelor finanțate prin POCA. În ceea ce privește eficiența implementării proiectelor, măsurată prin compararea cu activități

similare incluse în alte programele operaționale ale altor state membre UE care vizează reforma administrației publice la nivel local, au fost luate în calcul două exemple/benchmark-uri legate de sistemele de management al calității la nivelul Programului Operațional Buna guvernare din Bulgaria și Programului Operațional Administrația Publică Eficientă din Slovacia. Comparația efectuată la nivelul indicatorilor similari arată că la finalul anului 2019 Programul Operațional din Bulgaria a atins un nivel mai ridicat față de indicatorii atinși prin POCA în aceeași perioadă, în timp ce Slovacia a înregistrat un nivel mai scăzut față de POCA pentru aceeași categorie de indicatori.

Rezultatele sondajului de opinie au confirmat, de asemenea, că volumul real de muncă necesar pentru implementarea unui proiect finanțat prin POCA – din perspectiva numărului de funcționari publici și a timpului necesar pentru gestionarea proiectului - este, în general, același cu cel estimat inițial. Cu toate acestea, aproximativ unul din patru beneficiari consideră că volumul real de muncă necesar pentru desfășurarea activităților prevăzute în cadrul proiectelor finanțate prin POCA este ușor mai ridicat față de estimările inițiale.

Costurile de gestionare ale proiectelor POCA sunt comparativ mai mici decât cele ale proiectelor naționale sau UE similare, astfel că intervențiile sprijinite în cadrul temei de evaluare 8 sunt considerate eficiente. Fără sprijinul POCA, proiectele finanțate în cadrul temei de evaluare 8 ar fi fost dificil de implementat. Mai mult decât atât, POCA este esențial în realizarea reformei în domeniul administrației publice locale. Rezultatele evaluării au demonstrat faptul că POCA s-a dovedit a fi un program eficient atunci când este comparat cu alte programe similare, atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

Întrebarea de evaluare 5.

| | |
|---|---|
| 5. Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele? | 5. Care sunt actorii și factorii „interni și externi” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței? |
|---|---|

La nivelul Raportului de evaluare final a POCA aferent anului 2019, din perspectiva eficienței au fost identificați trei factori externi și interni care au influențat până în prezent procesul de implementare:

- întârzierile cauzate de îndeplinirea condiționalităților ex-ante și obținerea tardivă a rezultatelor activităților corelate cu acestea, care au fost finanțate prin OS 1.1 pentru sistemele de management al calității și simplificare;
- aspectele legate de procesul de evaluare a cererilor de finanțare;
- întârzierile în implementarea proiectelor din cauza dificultăților legate de derularea achizițiilor publice.

Activitățile de evaluare desfășurate în anul 2020 evidențiază importanța unor noi factori interni care au

fost identificați. Ca factori interni pozitivi care au fost identificați în activitățile de evaluare pot fi menționate, pe de o parte, relațiile pozitive de colaborare dintre beneficiarii OS 2.1 și reprezentanții AM, iar pe de altă parte, posibilitatea ca unii dintre beneficiari să implice în cadrul proiectelor POCA acei angajați care gestionaseră deja proiecte finanțate de UE și care au putut valorifica experiența acestora în managementul de proiect. De asemenea, evaluarea a evidențiat doi factori care au influențat negativ înregistrările programului, aceștia fiind reprezentați de: dificultățile în utilizarea platformei MySMIS, uneori fiind nevoie ca beneficiarii să repete aceiași pași de mai multe ori; precum și lipsa resurselor umane, în unele cazuri, cu experiență în managementul de proiect (fie în ceea ce privește disponibilitatea resursei umane, fie în termeni de nivel de profesionalizare a personalului implicat).

Întrebarea de evaluare 6.

| | |
|---|--|
| 6. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate? | 6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/ priorităților strategiilor naționale? |
|---|--|

Rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 8 au confirmat că, în absența sprijinului POCA, planurile administrației locale nu ar fi fost puse în aplicare sau nu ar fi fost implementate la același nivel de calitate. Prin urmare, POCA a fost un catalizator puternic, în absența căruia nu s-ar fi atins aceleași rezultate. Rezultatele proiectelor contribuie direct la obiectivele strategiilor sectoriale naționale, precum și la atingerea obiectivelor SCAP. Fără POCA acest lucru nu ar fi fost posibil.

Majoritatea proiectelor contractate în cadrul OS 2.1 includ obiective multiple și integrate, precum introducerea sistemelor de management al calității (adesea implementate la început doar în unitățile principale ale administrațiilor publice), adoptarea standardelor/certificărilor ISO, CAF sau BSC, îmbunătățirea calității și performanței serviciilor publice, digitalizarea/retrodigitizarea mai multor procese din cadrul administrației publice, etc.

Au fost, de asemenea, identificate și unele dificultăți în integrarea noilor sisteme de management al calității, care au rezultat din reticența angajaților față de înțelegerea utilității standardelor precum ISO și CAF: acest aspect evidențiază necesitatea asigurării unei coordonări a rezultatelor obținute în cadrul proiectelor, pentru a promova direcții strategice și abordări unitare, care să faciliteze introducerea și înțelegerea acestor instrumente de către personalul din instituțiile publice.

Cu toate acestea, luând în considerare stadiul actual de implementare a intervențiilor POCA, este în continuare dificil de identificat efectul net al intervențiilor POCA. De exemplu, efortul depus pentru a îmbunătăți competențele profesionale în acest sector este corelat în mod logic cu strategia intervențiilor, însă trebuie verificat impactul real al intervențiilor din perspectiva profesionalizării.

Întrebarea de evaluare 7.

| | |
|--|---|
| 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative? | 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale? |
|--|---|

Activitățile de evaluare realizate au evidențiat două efecte pozitive neintenționate. Primul se referă la digitalizarea accelerată a instituțiilor publice locale ca urmare a instituirii stării de urgență cauzate de pandemia de Covid: astfel, pandemia a contribuit la creșterea gradului de conștientizare a importanței implementării sistemelor de management al calității. Cel de-al doilea aspect pozitiv se referă la identificarea unor noi nevoi apărute ca urmare a implementării proiectelor finanțate prin POCA: fapt care, în unele cazuri, a condus la necesitatea depunerii și finanțării unui al doilea proiect, neplanificat inițial, care vine ca o continuare și o consolidare a rezultatelor obținute în cadrul primului proiect.

Pe de altă parte, din activitățile de evaluare nu a fost identificat niciun efect negativ neintenționat.

Întrebările de evaluare 8-8a

| | |
|--|--|
| 8 În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp? | 8.a Există elemente care ar putea afecta impactul și/ sau sustenabilitatea intervențiilor? |
|--|--|

Rezultatele activităților de evaluare realizate în cadrul contractului (sondaj de opinie, interviuri, focus grup) au confirmat faptul că principalele rezultate pe termen lung obținute în urma implementării intervențiilor finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA, vizează elaborarea de documente strategice și implementarea sistemelor de management al calității și a procedurilor operaționale, care necesită o investiție organizațională pe termen lung (cu o atenție deosebită în acest caz la adoptarea standardelor internaționale precum ISO, CAF, BSC). Sustenabilitatea rezultatelor este asigurată inclusiv prin soluțiile de digitalizare și retro-digitalizare dezvoltate în cadrul proiectelor, precum și prin modulele dezvoltate care facilitează relația dintre administrația publică și cetățean. Echipa de evaluare consideră că toate rezultatele și avantajele obținute din perspectiva eficientizării administrațiilor publice, dobândite inclusiv prin îmbunătățirea abilităților personalului datorită activităților de formare derulate în cadrul proiectelor, pot deveni rezultate consolidate și stabile la nivelul instituțiilor beneficiare.

În ceea ce privește tipurile de activități pe care beneficiarii intenționează să le adopte pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a proiectelor finanțate, cele mai frecvente obținute în urma derulării activităților de evaluare au vizat diseminarea rezultatelor în cadrul organizației beneficiare, alocarea de resurse necesare după finalizarea proiectelor, precum și integrarea metodologiilor dezvoltate în cadrul proiectelor la nivelul procesului intern. Aceste rezultate sunt confirmate și de celelalte activități de evaluare realizate în cadrul contractului (panelul de experți și focus grupul organizat în cadrul temei de

evaluare 8).

În general, proiectele finanțate pot conduce la obținerea de rezultate sustenabile. Cu toate acestea, campaniile de informare ar putea fi utile pentru a permite cetățenilor să se familiarizeze în principal cu interfețele noilor sisteme IT. Pentru a asigura valorificarea și transferabilitatea rezultatelor obținute, echipa de evaluare recomandă ca în viitor să fie promovată crearea unor instrumente care vizează publicarea și diseminarea rezultatelor activităților într-un context mai larg și integrat, prin crearea unei biblioteci electronice pentru a centraliza rezultatele proiectelor la nivelul site-ului POCA, care să conțină o secțiune dedicată adoptării standardelor și certificărilor cu privire la sistemele de management al calității.

Întrebarea de evaluare 8-8b.

| | |
|--|---|
| 8 În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp? | 8.b Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)? |
|--|---|

Din perspectiva riscurilor care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute, rezultatele evaluării au identificat trei categorii diferite de riscuri.

La nivel instituțional/contextual, cele mai importante riscuri sunt legate de lipsa de finanțare viitoare, de modificările legislative, de dezinteresul/lipsa de sprijin din partea factorilor de decizie și de instabilitate politică. De asemenea, este important de remarcat faptul că există riscul ca noile servicii/proceduri dezvoltate să fie subutilizate, din cauza familiarității reduse a populației generale față de aceste proceduri/servicii.

La nivel organizațional, riscurile care pot afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legate în principal de menținerea tehnică a soluțiilor și aplicațiilor IT dezvoltate, precum și de posibilele schimbări la nivel de conducere a instituțiilor beneficiare.

La nivel individual, pot apărea două riscuri care pot afecta sustenabilitatea proiectelor: primul se referă la reticența personalului față de schimbările care modifică rutina și obiceiurile interne de lucru; cel de-al doilea se referă la lipsa/pierderea în viitor a resurselor umane capabile să dezvolte/mențină noile sisteme/proceduri.

La nivel mai general, un alt risc care poate fi identificat se referă la lipsa unei imagini clare sau a unui cadru bine definit care va urma după finalizarea intervențiilor POCA. Lipsa unui viitor cadru strategic se resimte la nivelul acestei teme de evaluare mai acut decât în alte domenii ale intervențiilor POCA, a căror continuare viitoare nu pare a fi pusă sub semnul întrebării. Echipa de evaluare consideră necesară o valorificare

aprofundată și transectorială a rezultatelor obținute la nivel local în perioada de programare actuală, bazată pe o abordare de jos în sus, mai concentrată la nivel local.

Întrebarea de evaluare 9.

| | |
|--|--|
| 9. În ce măsură intervențiile sunt relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru posibila evoluție a acestor nevoi ulterior identificării inițiale?" (întrebare suplimentară)? | 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp? |
|--|--|

Modificările materializate la nivelul contextului național după aprobarea POCA reconfirmă legătura dintre nevoile identificate inițial și strategiile adoptate de Program.

Intervențiile implementate până în acest moment răspund nevoilor identificate inițial și evoluției acestora de-a lungul timpului. În general, toate acțiunile vizate de intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1 și nevoile acoperite de acestea (necesitatea de a simplifica procedurile, de a dezvolta sisteme de management al calității, de a îmbunătăți calitatea procesului decizional și expertiza instituțiilor locale) sunt în continuare relevante.

Comisia Europeană a subliniat recent problema persistenței unor inegalități teritoriale vaste în dezvoltarea economică, în facilitarea infrastructurilor, în furnizarea de servicii publice și în utilizarea serviciilor de e-guvernare. Obiectivele care vizează modernizarea administrației publice locale prin implementarea mai multor linii de intervenții sunt, la acest moment, la fel de necesare și esențiale ca și în momentul lansării programului.

Constatările provenite din activități de evaluare realizate sugerează că există două direcții de acțiune care necesită o aprofundare suplimentară pentru a sprijini nevoile emergente: implementarea sistemelor de management al calității - pentru care este necesar un sprijin suplimentar în rândul beneficiarilor actuali care au adoptat noi standarde și proceduri prin derularea proiectelor POCA, precum și intervențiile care vizează promovarea participării partenerilor sociali și a ONG-urilor la procesele de dezvoltare locală - pentru a concepe intervenții capabile să ia în considerare specificitățile și particularitățile contextelor în care urmează să fie dezvoltate aceste parteneriate.

Tema de evaluare 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice OS 2.2

Întrebarea de evaluare 1/1a.

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice ținând cont de indicatorii de program, comuni și specifici? |
|---|--|

Datele analizate pentru evaluarea măsurii în care Obiectivul Specific 2.2. a fost îndeplinit reflectă pe de o parte un grad ridicat de finalizare a proiectelor și prin urmare un nivel ridicat al plăților efectuate, însă în același timp indică și un risc de neatingere a țintelor stabilite pentru anul 2023 în cazul unor indicatori și riscul unei abordări formale în derularea activităților de către beneficiari.

Astfel, din cei 7 indicatori de rezultat și de realizare aferenți temei de evaluare 9, până în prezent 3 dintre aceștia au fost atinși în totalitate (5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în formate standardizate; 5S63 Autorități și instituții publice sprijinite pentru a introduce standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice și 5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității) și unul a fost atins în proporție de 88% (5S66 Personal din autoritățile și instituțiile publice participant la formare în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității). Nivelul mediu de atingere a indicatorilor se situează astfel în jurul valorii de 69%, reflectând în general un nivel de progres satisfăcător.

Cu toate acestea, datele analizate indică faptul că în cazul a 3 indicatori (5S25 Autorități și instituții publice care au adoptat proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți; 5S64 Autorități și instituții publice sprijinite să dezvolte proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți și 5S65 Sondaje privind percepția în rândul cetățenilor și al personalului din cadrul administrației publice, precum și campanii de conștientizare a publicului cu privire la corupție), există riscul atingerii a maximum 45% din valorile stabilite pentru anul 2023.

Nu în ultimul rând, considerând indicatori precum Indexul Percepției Corupției (pentru anul 2019 România înregistrând o scădere a scorului acordat), dar și observațiile Comisiei Europene la nivelul raportărilor aferente Mecanismului de Cooperare și Verificare („prevenirea corupției nu a fost considerată o prioritate politică importantă” – Raportul MCV pentru România - 2019), există riscul unei abordări formale în aplicarea la nivelul instituțiilor administrației publice a procedurilor de prevenire a corupției și de promovare a eticii în funcția publică.

Întrebarea de evaluare 1/1b

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1b. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului în raport cu nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)? |
|---|---|

Cele șase apeluri de proiecte lansate până în prezent (două bazate pe mecanisme non-competitive și patru bazate pe mecanisme competitive) sunt pe deplin relevante în raport cu nevoile grupurilor țintă și ale părților interesate. Întrucât apelurile au vizat să sprijine autoritățile locale și centrale în dezvoltarea de mecanisme și instrumente pentru prevenirea corupției și în punerea în aplicare a măsurilor incluse în cadrul SNA, implementarea proiectelor a fost corelată atât cu Strategia Națională Anticorupție, cât și cu Obiectivul Specific POCA 2.2. Obiectivul proiectelor este relevant atât din perspectiva implementării SNA, cât și în raport cu nevoile identificate ale grupurilor țintă, și anume: creșterea transparenței în utilizarea fondurilor publice; creșterea autonomiei și independenței funcționarilor publici față de influența necorespunzătoare exercitată în anumite cazuri de personalul ales/desemnat politic; diminuarea riscurilor care pot duce la apariția conflictului de interese în sectorul public.

Relevanța intervențiilor a fost confirmată și de către beneficiari pe parcursul activităților de evaluare (interviuri, focus grup, sondaj de opinie). Conform rezultatelor obținute la nivelul sondajului de opinie, proiectele sunt considerate relevante din punct de vedere al nevoilor organizaționale, aspect confirmat și în cadrul focus grupului organizat în cadrul acestei teme de evaluare. Cu toate acestea, importanța valorificării în timp a rezultatelor obținute în cadrul proiectelor (aplicarea procedurilor de prevenție a corupției și de promovare a eticii în funcția publică), în special în rândul autorităților administrației publice locale este esențială pentru asigurarea unei relevanțe complete în raport atât cu nevoile și responsabilitățile instituționale (inclusiv derivate ca urmare a aderării la SNA), cât și cu direcțiile de reformă asumate de către România.

Întrebarea de evaluare 1/1c

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1c. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale? |
|---|--|

Proiectele sprijinite prin POCA sunt corelate cu atingerea obiectivelor aferente mai multor strategii naționale. Intervențiile POCA sprijinite prin OS 2.2 prezintă o corelare cu SCAP și în particular cu Obiectivul specific II.3 al acesteia, care vizează promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor pentru reducerea și prevenirea corupției.

Totodată, corelarea cu obiectivele SNA este semnificativă, intervențiile sprijinite în baza OS 2.2. vizând

implementarea măsurilor anticorupție prevăzute de legislația națională, precum și creșterea capacității operaționale a Secretariatului Tehnic al SNA.

Intervențiile POCA sunt de asemenea coerente și cu Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice și, în special, cu obiectivul său specific 5 - *Combaterea corupției prin sporirea utilizării mijloacelor electronice pentru procedurile de achiziții și prin prevenirea conflictului de interese asigurată cu ajutorul sistemului prevenție*, precum și cu Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020, ale cărei activități vizează, de asemenea, îmbunătățirea/sprijinirea intervențiilor îndreptate spre creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Întrebarea de evaluare 1/1d

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1d. Care sunt actorii și factorii "EXTERNI" care au influențat realizările înregistrate? |
|---|--|

Un procent ridicat dintre beneficiarii respondenți la sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 9 (71%) au confirmat că nu au întâmpinat nicio provocare semnificativă în timpul implementării proiectelor, un rezultat mult mai bun în comparație cu cel obținut în rândul beneficiarilor consultați în cazul intervențiilor sprijinite prin intermediul OS 1.4 și 2.1.

Activitățile de evaluare au identificat o serie de factori externi, care au influențat totuși activitățile planificate în cadrul proiectelor.

Primul set de factori se referă la dificultățile întâmpinate de beneficiari în derularea procedurilor de achiziții publice. Chiar dacă și în acest caz, procentul respondenților care menționează dificultăți în acest domeniu a fost mult mai mic decât pentru beneficiarii din cadrul altor obiective specifice, 29% dintre respondenți au raportat întâzieri în organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții, care provin în principal din nedepunerea ofertelor sau anularea procedurilor de achiziție din cauza ofertelor neconforme.

Starea de urgență a determinat, de asemenea, întâzieri, dar într-o măsură mai mică decât în cadrul altor obiective specifice, în principal ca urmare a înregistrării unui nivel ridicat de progres al activităților proiectelor în momentul declanșării pandemiei de Covid. Întârzierile cauzate de pandemia de Covid (inclusiv ca urmare a faptului că în unele cazuri membrii echipei și colaboratorii au intrat în izolare sau în carantină), au condus la necesitatea de a schimba modul de desfășurare a unora dintre activitățile proiectelor, prin organizarea acestora în mediul online. De asemenea, alți factori externi identificați în evaluare care au influențat realizările înregistrate sunt reprezentați de nivelul de implicare al factorilor de decizie și de dificultatea unor angajați de a se adapta la noile sisteme digitale.

Intervențiile sprijinite prin OS 2.2 din cadrul POCA au fost mai puțin influențate de schimbările instituționale/legislative, deoarece SNA a rămas un cadru stabil pentru dezvoltarea măsurilor instituționale

pentru integritate și etică și pentru prevenirea corupției.

Întrebarea de evaluare 1/1e

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1e. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor în raport cu apelul de proiecte relevant temei de evaluare? |
|---|---|

Criteriile de eligibilitate selectate pentru apelurile de proiecte lansate în cadrul O.S. 2.2 au fost coerente cu obiectivele asumate și au permis finanțarea proiectelor în concordanță cu acestea. Patru apeluri de proiecte au vizat instituțiile centrale (două lansate prin mecanismul competitiv, iar alte două prin cel non-competitiv), și două apeluri de proiecte au fost destinate instituțiilor publice locale (ambele lansate prin mecanism competitiv). În consecință, au existat 11 proiecte contractate de administrații publice centrale și 37 de proiecte contractate autoritățile publice locale. În cazul intervențiilor care vizează autoritățile publice locale, este important de menționat faptul că în viitor se recomandă să se considere ca entități eligibile și nivelurile mai mici ale administrațiilor locale (comune și sate), care, în apelul dedicat instituțiilor publice locale, nu ar putea participa nici în calitate de solicitant, nici de partener.

Activitățile de evaluare au evidențiat faptul că criteriile de eligibilitate au avut o influență mare asupra elaborării cererilor de finanțare și asupra structurii parteneriatului. În anumite cazuri, criteriile de eligibilitate au determinat ajustarea anumitor aspecte privind obiectivele conturate inițial, fiind necesară adaptarea și plierea ideilor de proiect în contextul apelurilor lansate.

Întrebarea de evaluare 1/1f

| | |
|---|--|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii? |
|---|--|

Conform rapoartelor de evaluare privind PODCA, programul anterior nu a beneficiat de existența unei strategii integratoare pentru administrația publică. Intervențiile au fost fragmentate în proiecte relativ mici, fără o conexiune cuprinzătoare cu orientările strategice. În consecință, una dintre lecțiile învățate pentru viitor a fost necesitatea elaborării unor intervenții mai sistemice.

Perioada de programare actuală se bazează pe o conexiune coerentă cu strategiile naționale: în cazul intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.2, aceste strategii sunt SCAP și SNA.

Nevoia și relevanța includerii intervențiilor de etică și transparență ca obiectiv specific în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă este fundamentată inclusiv pe indicațiile provenite din

multe documente cheie strategice, printre care și PODCA.

Întrebarea de evaluare 1/1g

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1g. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea programului? |
|---|---|

Printre alte documente și analize relevante în domeniu, a existat un raport elaborat de Banca Mondială în cadrul unui proiect finanțat prin PODCA, la nivelul căruia a fost menționată necesitatea îmbunătățirii transparenței și eticii pentru susținerea procesului general de reformă a administrației publice din România. De asemenea, Acordul de Parteneriat a evidențiat existența aceluiași probleme și nevoi, iar SCAP subliniază în mod clar aceste nevoi ca puncte cheie ale strategiei sale.

Măsurile POCA orientate spre creșterea transparenței, eticii și integrității în autoritățile și instituțiile publice și creșterea nivelului de educație anticorupție atât în rândul angajaților instituțiilor publice, cât și în rândul publicului larg se bazează în mod clar pe ipoteze și analize dezvoltate în perioada de programare anterioară și prezentate în documentele cheie care modelează strategia POCA (evaluare ex-ante, Acordul de Parteneriat, SCAP).

Sunt puțini beneficiari ai proiectelor POCA care au implementat activități și în cadrul PODCA. Cu toate acestea, mulți dintre respondenții la sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 9 au afirmat că instituțiile/organizațiile din care fac parte au aplicat deja în cadrul altor programe finanțate de UE (în principal POR, POCU, Interreg, POIM și PNDR). Acești beneficiari au considerat, în general, proiectele POCA mai ușor de implementat, comparativ cu alte intervenții finanțate prin alte programe.

Întrebarea de evaluare 1/1h

| | |
|---|---|
| 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2? | 1h. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate? |
|---|---|

Planul de comunicare pentru POCA a fost elaborat în conformitate cu Strategia de comunicare pentru instrumentele structurale 2014-2020, care se bazează pe o abordare unitară și pe strategia de comunicare comună pentru fondurile ESI. Planul se bazează pe aceeași abordare, având ca scop crearea și gestionarea unor informații eficiente prin sensibilizarea potențialilor beneficiari și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de program, precum și informarea și sprijinirea beneficiarilor în procesul de implementare a proiectelor.

De asemenea, pentru intervențiile finanțate în cadrul O.S. 2.2, aceste obiective au fost urmărite prin desfășurarea unei game largi de activități realizate de AM pentru toate intervențiile programului: actualizarea site-ului web al programului și a secțiunii „Întrebări frecvente/Răspunsuri”; trimiterea de răspunsuri și clarificări prin e-mail și telefon; desfășurarea de evenimente de comunicare, precum caravane și ateliere. Caravanele organizate cu referire la intervențiile sprijinite prin OS 2.2 au fost foarte relevante, deoarece au avut rolul, printre altele, de a identifica problemele de la nivel local și de a proiecta mai bine activitățile privind transparența, etica și integritatea.

Activitățile de comunicare și informare au fost foarte apreciate de grupurile țintă ale programului. Concluziile celor două studii efectuate pentru a verifica la nivel general gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari (în ceea ce privește măsurile POCA) și gradul de satisfacție al beneficiarilor (în ceea ce privește sprijinul oferit de MA POCA), confirmă rezultatele sondajului și ale interviurilor realizate cu beneficiarii temei de evaluare 9. Rezultatele sondajului de opinie au confirmat că atât nivelul de detaliere al informațiilor furnizate, cât și gradul de accesibilitate a acestora au fost considerate foarte ridicate; interviurile oferă o cantitate semnificativă de confirmări legate de aprecierea generală cu privire la activitățile de comunicare realizate la nivelul programului.

Activitățile de evaluare confirmă faptul că unii beneficiari consideră oportună organizarea unor sesiuni de instruire (sau canale de comunicare directă) pentru îmbunătățirea în continuare a procesului de implementare a proiectelor. Având în vedere gradul ridicat de progres al intervențiilor în cadrul acestui obiectiv specific, se recomandă dezvoltarea unui cadru care vizează promovarea dialogului interinstituțional cu privire la rezultatele obținute în cadrul proiectelor, prin crearea unor pagini web dedicate acestor rezultate, ghiduri publice și ateliere.

Activitățile de comunicare se adresează în special administrației publice și, într-o măsură mai mică, publicului larg. Instrumentele de comunicare existente sunt considerate eficiente atât la nivel de program, cât și la nivel de proiect. Acestea s-au dovedit a fi utile și relevante pentru informarea potențialilor beneficiari cu privire la posibilitățile oferite de program, precum și pentru a îmbunătăți vizibilitatea proiectelor și pentru a sprijini beneficiarii în faza de pregătire și implementare a proiectelor.

Întrebarea de evaluare 2

| | |
|--|---|
| 2. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor? | 2. Care sunt actorii și factorii "INTERNI" ce au influențat realizările înregistrate? |
|--|---|

În ceea ce privește factorii și actorii interni care au influențat realizările înregistrate, patru elemente au fost evidențiate în cadrul activităților de evaluare:

- Experiența acumulată de personalul intern al instituțiilor beneficiare la nivelul perioadei anterioare de programare (în derularea de proiecte PODCA) a contribuit la buna derulare a activităților

proiectelor și la respectarea calendarelor de implementare. Experiența implementării de proiecte cu finanțare nerambursabilă a contribuit la atingerea rezultatelor asumate în perioada de timp stabilită în baza contractelor de finanțare.

- Dificultățile întâmpinate în derularea procedurilor de achiziție publică, generate inclusiv de întârzieri în dezvoltarea documentațiilor de achiziție. Aceste întârzieri au reflectat, în anumite cazuri, lipsa de experiență a personalului intern în organizarea de achiziții pentru servicii complexe sau cu valori ridicate.
- Variația de personal intern, vizând inclusiv echipele de implementare a proiectelor, a reprezentat un factor care a influențat calendarele de implementare ale proiectelor.
- Interacțiunea uneori dificilă cu partenerii din cadrul proiectelor.

Întrebarea de evaluare 3/3a

| | |
|--|---|
| 3. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare)? | 3a. În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului? |
|--|---|

Analiza logicii de intervenție confirmă faptul că POCA abordează principalele probleme identificate în literatura de specialitate. Obiectivul specific legat de tema de evaluare 9 este corelat cu nevoile identificate, iar rezultatele așteptate adresează nevoile identificate. În plus, intervențiile susținute în baza OS 2.2. sunt conectate în mod consecvent cu rezultatele așteptate (prezentarea standardizată a datelor și informațiilor publice, grad crescut de implementare a sistemelor de control managerial intern; aplicarea unitară a regulilor, mecanismelor și procedurilor privind etica și integritatea în administrația publică, grad ridicat de punere în aplicare a măsurilor privind prevenirea corupției). Din perspectiva evaluabilității intervențiilor, toate realizările și rezultatele așteptate sunt monitorizate în baza unor indicatori specifici.

Similar altor obiective specifice ale POCA, activitățile de instruire au fost concepute ca un instrument care să însoțească măsurile de reformă introduse/realizate prin proiectele finanțate. Acestea reprezintă o măsură de sprijin pentru a garanta implementarea intervențiilor derulate în proiecte: participanții la acțiunile de instruire sunt de fapt operatorii din cadrul diferitelor instituții beneficiare care trebuie să pună în practică sau să dezvolte noile instrumente și proceduri.

Întrebarea de evaluare 3/3b

| | |
|---|---|
| 3. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare) | 3b. Cât de coerentă și de relevantă este logica intervenției în ceea ce privește relațiile cauzale dintre rezultatele propuse prin program și acțiunile întreprinse pentru atingerea lor? |
|---|---|

Legătura strânsă dintre strategiile naționale și natura sistemică a intervențiilor garantează coerența și relevanța proiectelor sprijinite prin OS 2.2 din cadrul POCA. Relațiile de cauzalitate dintre rezultatele propuse și acțiunile întreprinse nu au indicat până în prezent existența unor aspecte problematice.

Totodată, în analiza logicii de intervenție trebuie luat în considerare și potențialul impact pozitiv al măsurilor derulate la nivelul altor obiective specifice ale POCA, ce pot genera efecte asupra intervențiilor ce vizează creșterea eticii, integrității și transparenței la nivelul instituțiilor publice. Este cazul măsurilor care vizează simplificarea procedurilor de achiziție publică (OS 1.4), precum și măsurile care vizează îmbunătățirea capacității administrative a autorităților locale (OS 2.1), care, printre altele, pot contribui - dacă funcționează bine și sunt gestionate eficient - la creșterea gradului de transparență și a responsabilității instituționale față de cetățeni, dar și la creșterea colaborării inter-instituționale în beneficiul cetățenilor.

Întrebarea de evaluare 4

| | |
|--|--|
| 4. În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele /rezultatele de program înregistrate? | 4. În ce măsură costurile sunt considerate eficiente, comparate, de asemenea, cu alte activități naționale, programele UE și FESI cu scop similar? |
|--|--|

Majoritatea beneficiarilor respondenți la sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 9 au subliniat imposibilitatea atingerii aceluiași tipuri de rezultate precum cele obținute prin intermediul proiectelor POCA la costuri mai scăzute. De altfel, în absența sprijinului POCA, majoritatea beneficiarilor intervievați au considerat că timpul necesar atingerii aceluiași tip de rezultate ar fi fost unul semnificativ mai mare, iar calitatea sau impactul rezultatelor atinse la nivelul proiectelor ar fi fost mai reduse în absența sprijinului. În ceea ce privește volumul de muncă generat de implementarea proiectelor, o parte din respondenții la sondajul de opinie (unul din trei respondenți) au raportat un volum de muncă mai mare decât cel estimat inițial pentru personalul implicat în derularea proiectelor, generat cu precădere de sarcinile administrative aferente procedurilor de achiziții, respectiv de raportare.

În ceea ce privește analiza benchmarking efectuată la nivelul temei de evaluare 9, comparativ cu Programul Operațional Guvernare și Capacitate instituțională din Italia, care vizează inclusiv îmbunătățirea gradului de transparență, a eticii și a integrității în administrația publică, nivelul de progres atins prin intervențiile POCA sprijinite în baza OS 2.2. este semnificativ mai mare: de pildă, la finalul anului 2019, când progresul POCA în atingerea indicatorilor de rezultat și de realizare era unul satisfăcător, în cazul Programului Operațional implementat în Italia, valorile indicatorilor erau în continuare la 0%.

Întrebarea de evaluare 5

| | |
|---|---|
| 5. Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele? | 5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței? |
|---|---|

Din perspectiva analizei factorilor externi și interni și a actorilor care influențează eficiența, rezultatele evaluării au arătat faptul că factorii externi identificați în cadrul temei de evaluare 9 au fost mai puțin relevanți decât cei care au influențat implementarea altor obiective specifice. Această constatare este valabilă mai ales din perspectiva efectelor pe care pandemia de Covid le-a avut asupra implementării proiectelor, care, în cadrul temei de evaluare 9 a determinat unele întârzieri, dar într-o măsură mai mică decât cadrul altor obiective specifice (datorită, în principal, nivelului ridicat de progres atins de implementarea activităților în momentul declanșării stării de urgență generată de răspândirea virusului Sars-Cov-2).

În ceea ce privește aspectele interne care au influențat realizările înregistrate, sprijinul oferit de AM beneficiarilor în implementarea proiectelor și, uneori, experiența anterioară a beneficiarilor în gestionarea unor proiecte similare au reprezentat factori pozitivi identificați la nivelul activităților de evaluare derulate în cadrul OS 2.2.

Platforma MySMIS a fost considerată ca fiind destul de complexă și mai puțin intuitivă, cu referire în principal la modulul de implementare și la volumul de muncă necesar pentru completarea și utilizarea acestuia de către echipele de proiect.

Întrebarea de evaluare 6

| | |
|---|--|
| 6. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate? | 6. Cum au fost transpuse rezultatele obținute în atingerea obiectivelor/ priorităților strategiilor naționale? |
|---|--|

Majoritatea beneficiarilor respondenți la sondajul aplicat în rândul beneficiarilor OS 2.2 au afirmat că rezultatele obținute prin intervențiile finanțate nu ar fi fost posibile fără sprijinul POCA și că realizarea acestora ar fi necesitat perioade mult mai lungi sau nu ar fi fost atinse la același nivel de calitate.

Cu toate acestea, evaluarea impactului trebuie realizată în funcție de diferitele caracteristici ale proiectelor. Unele proiecte au un domeniu de aplicare național și au contribuit direct la atingerea obiectivelor stabilite în cadrul SNA sau SCAP; alte proiecte se realizează la nivel local și prezintă o legătură indirectă cu SNA. Cel mai important aspect care trebuie luat în considerare este faptul că instituțiile (atât centrale, cât și locale) sunt încă în faza de a dezvolta formal proceduri pentru prevenirea corupției și promovarea eticii. Există încă o problemă legată de abordarea formală a măsurilor de promovare a integrității. Compararea rezultatelor sondajelor aplicate în rândul beneficiarilor desfășurate în anii 2019 și 2020 oferă un indiciu care susține acest raționament: procentul respondenților care consideră proiectele

„foarte relevante” pentru îmbunătățirea competențelor individuale ale organizațiilor a scăzut semnificativ între 2019 și 2020. Pe de altă parte, rezultatele evaluării au arătat faptul că noi abilități și proceduri se dezvoltă ca efecte pe termen lung, nu numai în rândul personalului implicat direct în aceste activități, dar și la un nivel mai general în cadrul instituțiilor respective.

Întrebarea de evaluare 7

| | |
|--|---|
| 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative? | 7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale? |
|--|---|

Activitățile de evaluare au identificat două efecte pozitive neintenționate. Primul se referă la acele proiecte pentru care beneficiarii au considerat că noile competențe și proceduri dezvoltate reprezintă avantaje dobândite pe termen lung, având în vedere că acestea nu se rezumau doar la personalul implicat direct în proiect, ci pot fi extrapolate și valorificate și în cadrul altor unități și angajați din cadrul instituțiilor respective. Cel de-al doilea efect neintenționat este reprezentat de impactul Covid asupra digitalizării activităților și transferarea acestora în mediul online. În acest sens, două exemple au fost propuse în focus grup: o conferință de închidere a unui proiect în cadrul focus grupului organizat pentru această temă de evaluare au fost indicate două exemple ale acestui efect: o conferință de închidere a unui proiect desfășurată online a reunit mai mulți participanți decât ar fi fost posibil dacă evenimentul ar fi fost organizat fizic și gestionarea mai facilă a întâlnirilor online (și economii bugetare subsecvente) pentru menținerea legăturilor între părțile interesate și actori relevanți în implementarea unor proiecte. Nu au fost identificate efecte negative neintenționate.

Întrebarea de evaluare 8/8a

| | |
|---|--|
| 8. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp? | 8a. Există elemente care ar putea afecta impactul și/ sau sustenabilitatea intervențiilor? |
|---|--|

Evaluarea indică faptul că rezultatele pe termen lung ale proiectelor pot fi asigurate prin două seturi diferite de intervenții. Primul este legat de implementarea procedurilor interne privind transparența, etica și integritatea: beneficiarii intenționează să utilizeze în continuare aceste noi instrumente create prin proiectele finanțate de POCA privind elaborarea de proceduri etice și integrate care pot include ghiduri, pagini web și manuale. Cel de-al doilea set de intervenții se referă la îmbunătățirea abilităților și competențelor individuale: se așteaptă ca pregătirea profesională a angajaților să îmbunătățească cunoștințele și abilitățile personalului în prevenirea corupției, să întărească nivelul organizațional și să crească gradul de conștientizare cu privire la etică în administrația publică.

Din perspectiva tipurilor de activități propuse a fi implementate de beneficiarii temei de evaluare 9 pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a rezultatelor obținute din implementarea proiectelor, cele mai

frecvente acțiuni au vizat diseminarea rezultatelor în cadrul organizației, integrarea procedurilor în „manualul de reguli” intern și integrarea metodelor în procesul intern.

Sustenabilitatea proiectelor va fi asigurată în principal prin metode interne, care se află în controlul beneficiarilor. Sustenabilitatea intervențiilor este asigurată la nivel de proiect și este corelată cu capacitatea fiecărui proiect de a genera efecte la nivel individual, organizațional și instituțional. În general, proiectele prezintă un nivel ridicat de sustenabilitate și, prin urmare, rezultatele calitative obținute pot fi menținute în viitor. De asemenea, trebuie menționat faptul că abilitatea de a menține astfel de rezultate depinde strict de modul în care acestea sunt diseminate între diferitele niveluri ale administrațiilor, ceea ce necesită implicarea factorilor politici.

Întrebarea de evaluare 8/8b

| | |
|---|---|
| 8. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă lungă de timp? | 8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)? |
|---|---|

Cel mai important risc care poate afecta sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor este reprezentat de necesitatea de a obține în mod constant implicarea deplină a factorilor de decizie din cadrul autorităților responsabile cu implementarea intervențiilor anticorupție. Posibilele modificări la nivelul conducerii acestor autorități pot reduce impactul și intensitatea strategiilor avute în vedere.

Alte posibile riscuri care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor pe termen lung se referă la lipsa fondurilor în perioada următoare și la evoluția imprevizibilă a pandemiei. Este important de verificat dacă și în ce măsură problema disponibilității resurselor umane la nivel local poate împiedica sau amenința menținerea rezultatelor obținute de-a lungul timpului.

De asemenea, pentru intervențiile din cadrul acestui obiectiv specific nu este încă clar care poate fi cadrul strategic de referință după finalizarea intervențiilor POCA. Acest aspect este deosebit de relevant dacă luăm în considerare faptul că schimbarea reală a abordării organizaționale și operaționale a eticii și transparenței necesită o transformare culturală profundă la nivelul personalului și al funcționarilor publici, pentru care continuitatea și existența unor intervenții bine integrate sunt aspecte foarte importante.

Întrebarea de evaluare 9

| | |
|--|--|
| 9. În ce măsură intervențiile sunt relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru posibila evoluție a acestor nevoi ulterior identificării inițiale?" (întrebare suplimentară)? | 9. În ce măsură intervențiile care au fost implementate în cadrul programului răspund într-adevăr nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp? |
|--|--|



Obiectivele identificate și stabilite de program la nivelul temei de evaluare 9 continuă să fie relevante în raport cu evoluția nevoilor și problemelor de-a lungul timpului.

În raportul de țară pentru 2020, Comisia Europeană afirmă că în România corupția „continuă să fie o problemă majoră”, în timp ce indicele de percepție a corupției măsurat de Transparency International arată că, în anul 2019, România ocupă locul 70 din 180 de țări (pierzând 9 poziții față de 2018), și se află pe ultimele locuri la nivelul UE (26 din 28). Cel mai recent sondaj Eurobarometru privind percepția corupției de către oamenii de afaceri care își desfășoară activitatea în România indică faptul că o mare majoritate a respondenților consideră corupția o problemă gravă.

Cu toate acestea, recomandările emise de Transparency International în raportul său sunt în conformitate cu principiile care susțin strategiile care stau la baza intervențiilor POCA în cadrul O.S. 2.2. De asemenea, Manualul de integritate publică al OCDE, publicat în 2020, confirmă faptul că pentru țările care vizează combaterea corupției este esențial să se adopte strategii bazate nu doar pe adoptarea unor norme mai numeroase și mai stricte; răspunsul OCDE, bazat pe integritatea publică concepută ca o responsabilitate a întregii societăți (guvernele naționale și locale, dar și companiile, societățile civile și indivizii), este în conformitate cu abordările „dependente de context” și „bazate pe risc” care sunt surse de inspirație pentru intervențiile SNA și proiectele POCA corelate cu acestea.

Comisia Europeană continuă să afirme necesitatea consolidării Strategiei Naționale Anticorupție, confirmând că aceasta rămâne un pilon de bază, împreună cu proiectele implementate în cadrul O.S. 2.2, pentru a spori transparența, etica și integritatea. Aceeași necesitate este evidențiată și de raportul elaborat în contextul Mecanismului de cooperare și verificare și de orientarea privind finanțarea politicii de coeziune 2021-2027 pentru România.

În planurile guvernamentale, SNA rămâne esențială, iar implementarea sa continuă să fie strâns legată de mai multe proiecte POCA (cum ar fi SIPOCA 62 implementat de Ministerul Justiției, care vizează consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al SNA, sau SIPOCA 61, implementat de MLPDA, care urmărește să ofere asistență tehnică autorităților locale în implementarea măsurilor anticorupție la nivel local).

În ceea ce privește analiza corespondenței dintre obiective, intervențiile Programului și evoluția nevoilor sau problemelor, analiza contextului demonstrează că strategiile și intervențiile sunt în continuare relevante.



III. Concluzii și recomandări

La nivelul prezentului capitol, sunt prezentate principalele concluzii formulate în cazul fiecărei teme de evaluare analizată. Fiecare aspect evaluat este detaliat la nivelul următoarelor secțiuni:

- Analiza evoluției contextului și a relevanței intervențiilor în comparație cu rezultatele analizelor anterioare (detaliată la nivelul capitolului 1);
- Analiza progresului financiar și fizic (detaliată la nivelul capitolelor 1 și 2);
- Analiza principalelor evoluții ale intervențiilor sprijinite (detaliată la nivelul capitolului 1).

Tema de evaluare 7 - Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice

Analiza progresului financiar și fizic

Intervențiile finanțate în cadrul OS 1.4. includ trei proiecte, toate aflându-se încă în implementare, cu doi beneficiari unici (ANAP și ONAC). Un singur indicator a atins până în prezent nivelul de 50%, și anume *”autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice”*. În același timp, se estimează că obiectivele vor fi atinse în proporție de 68% și cel puțin doi dintre indicatori vor atinge valoarea de 100% până la finalul anului 2023 (*Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice; Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice e*). Se estimează că cei doi indicatori privind activitățile de formare vor atinge doar 31% și respectiv 35% din obiectivul stabilit pentru 2023. Este important de menționat faptul că, două dintre proiectele finanțate în cadrul acestei teme de evaluare au termene de finalizare stabilite la nivelul anului 2022, timp în care proiectele pot atinge un grad relevant de maturizare și pot genera rezultatele prevăzute. Din perspectiva performanței financiare, nivelul plăților înregistrate către beneficiari în cadrul OS 1.4 este foarte scăzut până la momentul elaborării prezentului raport: doar 13% din valoarea cheltuielilor eligibile au fost efectiv plătite către beneficiari.

Analiza evoluției contextului și a relevanței intervențiilor

Ațiunile desfășurate în cadrul O.S 1.4 sunt corelate cu obiectivele strategiilor naționale relevante în domeniu. Există un grad ridicat de corelare a acestor intervenții cu implementarea SCAP, iar proiectele finanțate demonstrează, de asemenea, o complementaritate foarte puternică cu SCAP. Corelarea dintre intervențiile POCA și obiectivele strategiilor naționale (Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 – SNA - și Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 - SNADR) este, de asemenea, ridicată.



Gradul de corelare dintre POCA și SNAP a permis elaborarea de proiecte strategice care vizează îmbunătățirea capacității administrative a instituțiilor/autorităților publice în domeniul achizițiilor publice. SNAP reprezintă cadrul strategic general pentru intervențiile POCA finanțate în cadrul OS 1.4.

Analiza celor trei apeluri de proiecte lansate în cadrul temei de evaluare 7 a evidențiat o corelare adecvată a intervențiilor cu nevoile părților interesate, avându-se în vedere faptul că utilizarea mecanismelor non-competitive a fost favorizată în vederea adresării problemelor fundamentale legate de capacitatea administrativă în domeniul achizițiilor publice. Posibilitatea înaintării ideii de proiect în baza fișei de proiect și a dezvoltării ulterioare a acesteia prin cererea de finanțare cu sprijinul AM POCA s-a dovedit a fi un factor relevant în procesul de dezvoltare a proiectelor complexe.

Logica de intervenție a acestui obiectiv specific continuă să fie puternic corelată cu evoluția nevoilor părților interesate. Reforma achizițiilor publice rămâne în continuare un pilon esențial al procesului de modernizare și eficientizare a administrației publice din România.

Analiza principalelor evoluții ale intervențiilor

Sprijinul oferit de Autoritatea de Management în dezvoltarea ideilor de proiect, precum și asistența acordată beneficiarilor în implementarea proiectelor a fost cel mai important factor intern care a influențat rezultatele înregistrate în cadrul acestei teme de evaluare. Ambii beneficiari au considerat activitățile de comunicare și informare realizate la nivelul programului ca fiind foarte relevante pentru sprijinirea pregătirii și implementării proiectelor. Informațiile furnizate au fost considerate ca fiind ușor accesibile, iar limbajul folosit a fost unul ușor de înțeles. Cu toate acestea, ONAC a menționat faptul că au existat dificultăți legate atât de utilizarea platformei MySMIS, cât și legate de schimbarea repetată a ofițerului de proiect.

Activitățile de evaluare au evidențiat un număr important de factori externi care au influențat procesul de implementare al proiectelor, printre care: îndeplinirea cu întârziere a condiționalităților ex-ante, volumul excesiv de legislație terțiară, modificările frecvente privind controalele ex-ante, asimetrie între controalele ex-ante și ex-post. Mai mult decât atât, starea de urgență instaurată în urma răspândirii virusului Sars-Cov-2 a avut efecte care au generat amânarea activităților de formare și a evenimentelor de conștientizare. ONAC a fost, de asemenea, nevoit să desfășoare achiziții publice centralizate pentru diferite entități și pentru diferite produse (ventilatoare, echipamente medicale). Cu toate acestea, achizițiile centralizate desfășurate de ONAC au reprezentat un exemplu cu privire la capacitatea de adaptare a acestei instituții la un context în evoluție și la condiții de criză.

Din perspectiva eficienței, ambii beneficiari au fost de acord cu afirmația că aceleași rezultate nu ar fi putut fi atinse cu costuri mai mici. Volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectelor a fost ridicat, dar corespunzător cu așteptările inițiale. Au existat factori care au influențat activitățile din punctul de vedere al raportului cost-eficiență, fie în mod pozitiv (sprijinul acordat de către Banca Mondială, respectiv





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

de către Banca Europeană de Investiții în implementarea proiectelor), fie în mod negativ (modificările legislative frecvente privind controalele ex-ante au creat dificultăți în implementare). La finalul anului 2019 (cea mai recentă dată comparabilă), eficiența implementării POCA a fost mai mare decât eficiența intervențiilor privind reforma achizițiilor publice din cadrul Programului Operațional similar din Slovacia.

În ceea ce privește impactul temei de evaluare 7, intervențiile consolidează sistemul de achiziții publice în conformitate cu obiectivele inițiale: un model în care autoritatea de reglementare (ANAP), în baza dispozițiilor legale, oferă îndrumare și control selectiv autorităților contractante, în timp ce ONAC se concentrează pe desfășurarea de achiziții centralizate. Deoarece întregul sistem necesită în continuare o îmbunătățire a competențelor și profesionalizării operatorilor de achiziții publice, noi cadre de competențe și programe de formare a personalului care se ocupă de achiziții publice au fost publicate în 2020 de către ANAP, cu asistență din partea Băncii Mondiale. În acest sens, este necesară conectarea îmbunătățirii abilităților tehnice cu implicarea deplină a nivelurilor politice/instituționale superioare, prin integrarea intervențiilor privind achizițiile publice în fluxul managerial al instituțiilor. Chiar dacă este un rezultat al procesului de reformă apreciat pozitiv, Ghidul ANAP privind achizițiile publice necesită o simplificare și o diseminare mai adecvată în rândul autorităților contractante.

De asemenea, la nivelul intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 7 a fost identificat un efect pozitiv neintenționat: în urma accelerării procedurilor electronice de achiziții publice ca urmare a pandemiei, întreaga etapă de evaluare și contractare este acum realizată complet electronic.

Chestionarul privind gradul de satisfacție al beneficiarilor finali efectuat la nivelul a 39 de autorități contractante din România a relevat faptul că aspectul general al procesului de reformă este apreciat pozitiv (cu excepția componentei legate de reducerea sarcinilor administrative, nivelul de satisfacție aflându-se la un nivel scăzut). Realizarea activităților de achiziții publice în format electronic a fost componenta cea mai apreciată de către autoritățile contractante respondente la sondaj. În ceea ce privește gradul de satisfacție cu privire la funcționarea efectivă a sistemului de achiziții publice, părerile au fost împărțite, iar cele mai mici scoruri s-au înregistrat la nivelul componentei privind evaluarea cadrului legislativ, acesta fiind considerat încă insuficient de coerent, stabil și eficient.

Echilibrul dintre performanța efectivă a achizițiilor și asigurarea conformității legale a acestora este cea mai importantă problemă rezultată din procesul de reformă. Procesul de achiziții publice trebuie în continuare îmbunătățit, simplificat și debirocratizat, în conformitate cu nevoile și obiectivele inițiale stabilite atât prin POCA, cât și prin SNA. Legislația națională necesită în continuare o flexibilizare, deoarece procedurile de achiziții publice continuă să fie "greoaie" și consumatoare de timp (problema fiind și mai accentuată la nivel local). A apărut, de asemenea, necesitatea unei atenții mai pronunțate în ceea ce privește aspectele calitative ale achizițiilor publice (indicatorii de performanță contractuali, indicatorii naționali de performanță aferenți achizițiilor publice, indicatorii de rezultat). POCA poate contribui la acest





proces prin stabilirea condițiilor, în baza rezultatelor intervențiilor curente, pentru un dialog continuu, organizat și structurat între autoritățile contractante de la nivel național și ANAP.

Sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor aferente proiectelor sprijinite prin OS 1.4 poate fi asigurată prin conștientizarea, la nivelul conducerii superioare a principalelor organizații implicate (ANAP, ONAC, SGG) cu privire la rolul transversal jucat de achizițiile publice în vederea îmbunătățirii generale a capacității administrative la nivel național. Pe de altă parte, sunt de evidențiat și unele riscuri care pot afecta sustenabilitate pe termen lung a rezultatelor obținute la nivelul proiectelor sprijinite: lipsa stabilității cadrului legislativ și necesitatea unui echilibru între abordările de control/sanționare care vizează în principal respectarea legislației și abordările pro-active/bazate pe colaborare, care vizează îmbunătățirea performanțelor economice ale achizițiilor publice.

Recomandări

1. Crearea unei platforme în baza rezultatelor proiectelor pentru a încuraja dialogul structurat și organizat între ANAP și autoritățile contractante.

Este recomandată crearea unei platforme pe site-ul web POCA în care ANAP și autoritățile contractante să poată purta un dialog continuu, organizat și structurat. Această platformă trebuie să se bazeze în primul rând pe rezultatele obținute până acum prin intervențiile POCA și să se concentreze asupra stadiului actual al procesului de reformă. Pornind de informațiile publicate prin intermediul site-ului POCA, platforma poate oferi un spațiu comun pentru promovarea unei comunități de practici mai formalizate - atât pe direcție orizontală (între autoritățile contractante), cât și pe cea verticală (între ANAP și autoritățile contractante). Întrucât această comunitate există deja în mod informal, platforma poate avea scopul de a oficializa aceste conexiuni și de a le localiza într-un spațiu de discuție benefic pentru îmbunătățirea cunoștințelor și a facilita schimbul de bune practici cu privire la cele mai complexe probleme care rezultă din procesul de reformă (controale ex-ante/ex-post, ghid de achiziții publice, profesionalizare).

Tema de evaluare 8 – Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale

Analiza progresului financiar și fizic

Până la momentul elaborării prezentului raport de evaluare, în cadrul OS 2.2 au fost contractate 253 de proiecte, 69 dintre acestea fiind finalizate. Nivelul de progres pentru tema de evaluare 8 este relativ bun, cu o valoare medie a obiectivelor atinse în proporție de 38%. Dacă cei patru indicatori nou introduși nu sunt luați în considerare (pentru care nu au fost implementate intervențiile aferente acestora), nivelul de progres atins pentru indicatorii planificați inițial este de 56%. Posibilitatea de a atinge obiectivele finale stabilite în cadrul acestui obiectiv specific până la finalul anului 2023 este una ridicată. Comparativ cu finalul anului 2019, proiectele aferente acestei teme de evaluare au înregistrat un progres semnificativ,





numărul de proiecte finalizate s-a dublat și alte 78 de proiecte suplimentare au fost contractate. Numărul de participanți la activitățile de formare și calificare a atins aproape jumătate din valoarea estimată inițial, ceea ce reconfirmă capacitatea programului de a îndeplini indicatorii prevăzuți pentru anul 2023. Din cauza faptului că majoritatea proiectelor au fost contractate în ultimii ani, nivelul plăților efectuate către beneficiari este încă redus (19% din cheltuielile eligibile).

Analiza evoluției contextului și a relevanței intervențiilor

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

Activitățile planificate sunt în conformitate cu rezultatele așteptate. Apelurile de proiecte lansate până în prezent, toate bazate pe mecanisme competitive, sunt relevante în raport cu nevoile potențialilor beneficiari și a părților interesate: o mare parte a proiectelor selectate au prevăzut introducerea sistemelor de calitate/autoevaluare/evaluare. Implementarea de noi sisteme IT este o măsură furnizată în aproape fiecare proiect analizat, iar îmbunătățirea competențelor personalului administrației locale este urmărită în multe dintre proiectele finanțate, în principal prin cursuri intensive de formare.

Schimbările care au avut loc în perioada de după aprobarea programului consolidează legătura dintre nevoile identificate inițial și intervențiile POCA: obiectivele care vizează modernizarea administrației publice locale prin implementarea mai multor linii de acțiuni sunt în continuare esențiale, așa cum erau considerate și în momentul lansării programului.

Analiza principalelor evoluții ale intervențiilor

Activitățile de evaluare au identificat mai mulți factori care au determinat întârzieri în procesul de implementare: îndeplinirea cu întârziere a condiționalității ex-ante legate de sistemele de management al calității; implementarea tardivă a măsurilor promovate de administrația publică centrală privind asigurarea unui cadru unitar pentru fundamentarea procesului decizional la nivel local; amânarea sau încetinirea procedurilor de achiziții publice; schimbări la nivel instituțional și legislativ. De asemenea, a fost observat un grad diferit de interes la nivel local pentru apelurile de proiecte lansate: unele apeluri au fost relansate în urma lipsei de interes manifestată de autoritățile publice locale. Mai mult, pandemia generată de răspândirea virusului SARS-CoV-2 a îngreunat sau chiar a suspendat implementarea unor activități.

Activitățile de comunicare au fost adecvate și adaptate nevoilor autorităților locale. Lansarea apelurilor de proiecte în cadrul acestui obiectiv specific a fost considerată „provocatoare”, luând în considerare faptul că urma să fie promovată o înțelegere comună între aproximativ 150 de potențiali beneficiari, motiv pentru care AM a organizat mai multe întâlniri pentru aprofundarea și rezolvarea celor mai complexe probleme și întrebări ale acestora. Beneficiarii au fost foarte mulțumiți în ceea ce privește activitățile de comunicare și sprijinul primit de la AM, deși se consideră că sunt necesare instruiri din partea AM POCA în legătură cu





utilizarea platformei MySMIS, precum și diseminarea coerentă a rezultatelor obținute la nivelul proiectelor sprijinite prin acest obiectiv specific.

Din perspectiva eficienței, beneficiarii nu au considerat proiectele în curs de desfășurare sau implementate recent care oferă activități similare cu cele incluse în POCA ca fiind mai puțin costisitoare decât cele implementate prin POCA; majoritatea dintre aceștia au afirmat, de asemenea, că rezultatele proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute prin costuri mai mici. În ceea ce privește volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectelor, acesta a fost același cu cel estimat inițial. În ceea ce privește comparația cu alte programe operaționale care vizează optimizarea sistemelor de management la nivel local, la finalul anului 2019 (cea mai recentă dată comparabilă), Programul Operațional din Bulgaria a avut un nivel de progres mai ridicat decât cel obținut din intervențiile POCA în cadrul acestui obiectiv specific, în timp ce Programul Operațional din Slovacia a înregistrat un nivel mai redus de progres.

În ceea ce privește impactul intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 8, POCA poate fi considerat un „catalizator puternic”, fără de care nu s-ar fi putut ajunge la aceleași rezultate. Majoritatea respondenților au confirmat că, fără finanțarea POCA, proiectul nu ar fi putut fi finalizat sau ar fi fost implementat, însă cu un buget mai redus și/sau un set restrâns de activități. Un procent ridicat de beneficiari au fost de asemenea de acord cu afirmația că fără proiectul POCA, rezultatele nu s-ar fi ridicat la același nivel de calitate.

Majoritatea proiectelor contractate vizează mai multe obiective (introducerea sau actualizarea sistemelor de management al calității, adoptarea standardelor/certificărilor ISO, CAF sau BSC, îmbunătățirea calității și performanței serviciilor publice, digitalizare/retrodigitalizare, instruire), însă modul în care modificările produse de proiecte la nivelul instituțiilor publice este perceput de către personalul acestora reprezintă o problemă importantă. Sistemele de management al calității introduse prin proiectele POCA nu sunt întotdeauna înțelese de către personalul autorităților publice beneficiare.

Activitățile de evaluare au evidențiat, de asemenea, unele efecte neintenționate (pozitive) obținute în urma implementării intervențiilor sprijinite prin OS 2.1: pandemia de Covid a accelerat „forțat” adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale și, în unele cazuri, noile nevoi apărute în timpul implementării unui proiect au condus la aplicarea și finanțarea unui al doilea proiect, neplanificat în momentul transmiterii primului proiect spre finanțare.

În ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor POCA, unele realizări sunt deosebit de importante din perspectiva integrării rezultatelor pe termen lung: elaborarea documentelor strategice și a strategiilor pe termen lung; implementarea sistemelor de management al calității și a procedurilor operaționale care necesită o investiție organizațională pe termen lung; module care facilitează relația administrație publică-cetățean. Totuși, se recomandă promovarea, publicarea și diseminarea viitoare a rezultatelor activităților obținute din proiectele finanțate în cadrul acestei teme de evaluare. Riscurile care pot afecta sustenabilitate proiectelor pe termen lung sunt legate în principal de lipsa oportunităților





viitoare de finanțare, de modificările legislative și de faptul că populația generală este încă considerată în mare parte nepregătită să utilizeze/aceseze multe dintre noile proceduri/servicii digitalizate. La nivel organizațional, unele riscuri care pot influența sustenabilitatea proiectelor vizează întreținerea tehnică a soluțiilor și aplicațiilor IT, precum și posibilele schimbări de conducere, în timp ce la nivel individual reticențele personalului și posibila indisponibilitate a resurselor umane au fost menționate ca posibile obstacole care pot afecta valorificarea rezultatelor obținute.

O imagine clară a ceea ce va urma după finalizarea intervențiilor POCA nu este încă disponibilă: în lumina viitoarelor intervenții care urmează să fie incluse în perioada de programare 2021-2027 și luând în considerare faptul că intervențiile POCA au fost implementate fără a se dezvolta în prealabil o analiză aprofundată la nivel regional sau local, se consideră necesară o abordare mai concentrată pe nevoile de la nivel local. Având în vedere nevoia de digitalizare a administrațiilor locale, este important să se ia în considerare posibilitatea ca unitățile administrative mai mici (comune și sate) să devină solicitanți eligibili.

Recomandări

1. Dezvoltarea unei biblioteci electronice pentru a centraliza rezultatele proiectelor la nivelul site-ului POCA, care să conțină o secțiune dedicată adoptării standardelor și certificărilor cu privire la sistemele de management al calității.

Site-ul POCA poate fi completat cu informații detaliate și structurate despre rezultatele proiectelor finanțate în cadrul temei de evaluare 8. Această secțiune trebuie să fie concepută pentru a oferi autorităților locale posibilitatea să identifice informații utile despre cele mai bune practici, documentații sau rezultate de succes realizate în cadrul proiectelor. O atenție specifică poate fi dedicată cuvintelor cheie și funcțiilor de căutare, pentru a face procesul de selecție facil și ușor de gestionat. Acest instrument poate favoriza diseminarea rezultatelor și schimbul de experiențe și ar putea deveni, de asemenea, - dacă secțiunea este capabilă să atragă utilizatori - o platformă de comunicare (cu seminarii web, ateliere online etc.).

Mai mult, o parte specifică a acestei secțiuni trebuie să fie dedicată sistemelor de management al calității recent adoptate și în special experiențelor care vizează introducerea de standarde sau certificări (precum ISO, CAF, BSC). Obiectivul acestei secțiuni specifice este de a promova dialogul și de a împărtăși cunoștințe între acele instituții care se confruntă cu dificultăți la nivel organizațional și individual ca urmare a adoptării acestor noi instrumente: un posibil rezultat poate fi colectarea unui set de recomandări/orientări/bune practici despre modul de gestionare a introducerii sistemelor de management al calității la nivel local.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Tema de evaluare 9 - Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice

Analiza progresului financiar și fizic

În cadrul temei de evaluare 9 au fost contractate 48 de proiecte, dintre care 6 se află încă în implementare la momentul elaborării prezentului raport de evaluare. Astfel, 87.5% dintre proiecte au fost finalizate până în prezent, iar toate proiectele sunt programate a fi finalizate până în ianuarie 2021 (cu excepția unui proiect care are termen limită de finalizare luna martie 2022). Patru dintre indicatori aferenți OS 2.2. demonstrează un grad foarte ridicat de atingere (doi indicatori vizează introducerea standardelor și prezentarea datelor și informațiilor publice în formate standardizate, iar alți doi indicatori vizează formarea în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității). Valorile stabilite pentru anul 2023 au fost atinse până în prezent în proporție de 69%. Pe de altă parte, se așteaptă ca numărul autorităților și instituțiilor sprijinite în dezvoltarea și adoptarea procedurilor operaționale privind măsurile preventive anticorupție să nu poată fi atins în totalitate până la finalul anului 2023 (estimarea indică faptul că acest indicator va fi atins în proporție de 40%). Nivelul plăților efectuate către beneficiarii acestei teme de evaluare este, de asemenea, ridicat (61% din valoarea cheltuielilor eligibile finanțate din fondurile UE și din bugetul național).

Analiza evoluției contextului și a relevanței intervențiilor

Intervențiile POCA sprijinite prin intermediul OS 2.2 sunt corelate cu SNA și prezintă de asemenea conexiuni semnificative cu SCAP, SNAP și SNADR. Aceste conexiuni garantează consecvența și relevanța intervențiilor. Obiectivele identificate și stabilite de către Program continuă să fie relevante în raport cu nevoile și problemele identificate așa cum au evoluat în timp.

Cele șase apeluri lansate până în prezent (două bazate pe mecanisme non-competitive și patru bazate pe mecanisme competitive) sunt pe deplin relevante în raport cu nevoile grupurilor țintă și ale părților interesate.

Obiectivele identificate și stabilite de către program continuă să fie relevante, inclusiv din perspectiva evoluției problemelor și nevoilor identificate de-a lungul timpului. La nivelul indicelui de percepție a corupției (date disponibile pentru anul 2019), România ocupă locul 70 din 180 de țări (pierzând astfel trei puncte și 9 poziții față de anul 2018), iar Comisia Europeană continuă să afirme necesitatea consolidării strategiei naționale anticorupție, în timp ce guvernul a reafirmat recent că SNA rămâne esențială și că implementarea sa continuă să fie strâns legată de mai multe proiecte POCA.

Toate proiectele finanțate reflectă logica de intervenție și urmăresc rezultatele stabilite la nivelul obiectivului specific 2.2 din cadrul POCA.





Analiza principalelor evoluții ale intervențiilor

Activitățile de evaluare au identificat o serie de factori interni, care au influențat rezultatele proiectelor finanțate în cadrul temei de evaluare 9. Sprijinul oferit de AM echipelor de management (apreciat în special pentru abordarea dificultăților generate în contextul pandemiei SARS-CoV-2) a fost considerat ca fiind un factor pozitiv: beneficiarii au apreciat atât nivelul de detaliere al informațiilor furnizate, cât și gradul de accesibilitate al acestora. Cu toate acestea, mulți dintre beneficiari continuă să considere importante organizarea de sesiuni de instruire (sau canale de comunicare directă) pentru o mai bună gestionare a problemelor transversale care decurg din procesul de implementare a proiectelor.

Un procent de 71% dintre beneficiarii respondenți la sondajul de opinie aplicat în cadrul acestei teme de evaluare au declarat că nu s-au confruntat cu nicio dificultate majoră în perioada de implementare a proiectelor: comparativ cu rezultatele sondajului aplicat în rândul beneficiarii intervențiilor din cadrul O.S. 1.4 și 2.1, acesta este un rezultat mult mai pozitiv. Cu toate acestea, se remarcă existența anumitor factori interni negativi care au avut o influență asupra realizărilor înregistrate, precum: lipsa de experiență a unor beneficiari în implementarea de proiecte nerambursabile, desfășurarea dificilă a procedurilor de achiziții publice, fluctuația personalului intern, precum și dificultăți în interacțiunea cu partenerii.

Au fost, de asemenea identificați și factori externi care au influențat procesul de implementare a proiectelor, care au cauzat întârzieri în desfășurarea activităților datorate complexității procedurilor de achiziții publice. Starea de urgență a determinat, de asemenea, întârzieri în derularea activităților, dar într-o măsură mai mică decât la nivelul altor obiective specifice, în principal datorită nivelului ridicat de progres al proiectelor la momentul în care a început pandemia. Comparativ cu alte obiective specifice din cadrul POCA, intervențiile în acest domeniu au fost mai puțin influențate de schimbările instituționale sau legislative.

Din perspectiva eficienței intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 9, majoritatea respondenților la sondajul de opinie au menționat că aceleași rezultate nu ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici. Beneficiarii intervievați au confirmat, de asemenea, că rezultatele atinse au putut fi obținute numai cu sprijinul POCA. Unul din trei respondenți din cadrul sondajului a raportat un volum mai mare de muncă comparativ cu cel estimat inițial, în principal datorită sarcinilor administrative legate de procedurile de achiziții publice și de raportare a proiectelor. În ceea ce privește comparația cu intervențiile similare incluse în alte programe operaționale ale statelor membre UE, indicatorii POCA aferenți O.S. 2.2, la finalul anului 2019 (cea mai recentă dată comparabilă) înregistrau un nivel mai ridicat de progres decât indicatorii comparabili din cadrul Programului Operațional din Italia, care viza intervenții privind transparența și etica.

În ceea ce privește sustenabilitatea proiectelor, principalele rezultate cu impact pe termen lung sunt cele legate de implementarea procedurilor interne și îmbunătățirea abilităților și competențelor individuale. Cu toate acestea, valorificarea rezultatelor este strict legată de sprijinul oferit de toate nivelurile instituționale implicate în implementarea acestor măsuri. Prin urmare, riscul major care poate afecta





sustenabilitatea rezultatelor obținute este legat de necesitatea de a menține în permanență implicarea deplină a structurilor instituționale superioare ale autorităților responsabile cu implementarea intervențiilor anticorupție; lipsa fondurilor, evoluția imprevizibilă a pandemiei și capacitatea administrativă diferențiată la nivel local pot avea, de asemenea, o influență asupra sustenabilității pe termen lung a intervențiilor finanțate.

Recomandări

1. Crearea unei biblioteci electronice care să centralizeze rezultatele proiectelor la nivelul paginii web a POCA.

Pagina web a POCA ar trebui să fie actualizată cu informații detaliate și structurate cu privire la rezultatele proiectelor finanțate în cadrul O.S. 2.2. Această secțiune a site-ului web trebuie să fie concepută într-un mod care să permită beneficiarilor să identifice informații utile despre cele mai bune practici, documentații sau rezultate de succes dezvoltate în cadrul proiectelor. O atenție specifică poate fi dedicată cuvintelor cheie și funcțiilor de căutare, pentru a face procesul de selecție facil și ușor de gestionat. Acest instrument poate sprijini diseminarea rezultatelor și schimbul de experiențe și ar putea deveni, de asemenea, - dacă secțiunea este capabilă să atragă utilizatori - o platformă de comunicare (cu seminarii web, ateliere online etc.).

Pentru intervențiile sprijinite în cadrul OS 2.2, biblioteca electronică ar putea reprezenta o etapă preliminară și o contribuție utilă pentru dezbaterile necesare cu privire la intervențiile care urmează a fi definite în același domeniu la nivelul viitoarei perioade de programare.



IV. Propunere plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

În continuare, sunt prezentate planurile de acțiune propuse pentru implementarea recomandărilor formulate în capitolul anterior, iar corelația planurilor de acțiune propuse cu temele de evaluare este prezentată în tabelul următor:

| Planul de acțiune | | Tema de evaluare |
|-------------------|---|------------------|
| A | Crearea unei platforme bazate pe rezultatele proiectelor, încurajând dialogul organizat și structurat între ANAP și autoritățile contractante | 7 |
| B | Dezvoltarea unei biblioteci pentru rezultatele și realizările proiectelor pe site-ul web POCA | 8-9 |
| C | Dezvoltarea unei secțiuni specifice a site-ului web POCA dedicată adoptării standardelor și certificărilor privind sistemele de management al calității | 8 |

A. Crearea unei platforme pe site-ul web POCA pe baza rezultatelor proiectelor, încurajând dialogul organizat și structurat între ANAP și autoritățile contractante

Tema de evaluare relevantă: 7

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|--|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 Întâlniri de pregătire cu ONAC și ANAP cu scopul: - descrierii obiectivelor acțiunii | AM (responsabil), ANAP, ONAC | Trimestrul II 2021 | 20 zile lucrătoare |

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|--|--|--------------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - explorării oportunităților și a riscurilor acțiunii - proiectării în comun a instrumentelor pregătite - asigurării unui flux constant și actualizabil de informații de la beneficiari cu privire la proiectele în curs | | | |
| <p>2 Întâlnire de pregătire cu un eșantion de autorități contractante care vizează:</p> <ul style="list-style-type: none"> - descrierea obiectivelor acțiunii - colectarea de sugestii cu privire la structura platformei și la utilizarea sa - încurajarea participanților să devină utilizatori | <p>AM (responsabil), eșantion de autorități contractante</p> | <p>Trimestrul II 2021</p> | <p>20 zile lucrătoare</p> |
| <p>3 Pe baza punctelor 1 și 2, proiectarea formularului care vizează colectarea de informații de la ANAP și ONAC cu privire la rezultatele proiectului, cu o atenție specială pentru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rezultatul preconizat al informațiilor colectate - îmbunătățiri obținute în funcție de beneficiari - dispunerea informațiilor | <p>AM și serviciile IT</p> | <p>Trimestrul II 2021</p> | <p>10 zile lucrătoare</p> |
| <p>4 Colectare de informații de la ANAP și ONAC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - standardizare, verificarea calității informațiilor colectate și posibile modificări / integrări în acord cu beneficiarii | <p>AM (responsabil), ANAP, ONAC</p> | <p>Trimestrul II 2021</p> | <p>20 zile lucrătoare</p> |
| <p>5 Prezentarea platformei către beneficiari și autoritățile contractante printr-un webinar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizarea seminarului web în grupuri de lucru dedicate părților specifice ale platformei (de | <p>AM (responsabil),</p> | <p>Trimestrul III 2021</p> | <p>30 zile lucrătoare (inclusiv organizarea webinarului)</p> |

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|---|---|--------------------------|--------------------------|
| exemplu: ghid de achiziții publice, modificări legislative, instruire etc.) | Servicii IT, ANAP, ONAC, autorități contractante | | |
| 6 Publicarea rezultatelor seminarului web: - lansarea finală a platformei pentru promovarea dialogului continuu, structurat și organizat între ANAP și autoritățile contractante | AM (responsabil), Servicii IT, ANAP, ONAC, autorități contractante | Trimestrul IV 2021 | 30 zile lucrătoare |

B. Dezvoltarea unei biblioteci pentru realizările și rezultatele proiectelor pe site-ul web POCA

Temele de evaluare relevante: 8 și 9

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|--|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 Proiectarea secțiunii site-ului web POCA cu scopul de a dezvolta o bibliotecă cu privire la realizările și rezultatele proiectelor, având în vedere în special: <ul style="list-style-type: none"> - structura conținutului și aspectul / formatul conținutului - formular pentru colectarea informațiilor de la beneficiari - utilizabilitatea bibliotecii (funcții de căutare și instrument de cuvinte cheie) - analiza fezabilității posibilelor instrumente suplimentare pentru promovarea funcțiilor interactive (săli de seminarii web, întrebări frecvente etc.) | AM și servicii IT | Trimestrul II 2021 | 20 zile lucrătoare |

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|--|---|--------------------------|---|
| 2 Colectarea informațiilor definite la punctul 1 de la beneficiari [separat pentru OS 2.1 și OS 2.2] <ul style="list-style-type: none"> - standardizarea și verificarea calității informațiilor colectate | AM (responsabil) și beneficiarii OS 2.1 și OS 2.2 | Trimestrul I/II 2021 | 20 zile lucrătoare |
| 3 Prezentarea bibliotecii beneficiarilor și publicului larg prin două conferințe web [una pentru OS 2.1 și unul pentru OS 2.2]: <ul style="list-style-type: none"> - prezentarea și discuția publică a rezultatelor colectate într-o conferință finală - publicarea rezultatelor pe site | AM (responsabil), beneficiarii OS 2.1 și OS 2.2, publicul general | Trimestrul II 2021 | 30 zile lucrătoare (inclusiv) pentru fiecare conferință web |

C. Dezvoltarea unei secțiuni specifice a site-ului web POCA dedicată adoptării standardelor și certificărilor privind sistemele de management al calității

Tema de evaluare relevantă: 8

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|--|---|--------------------------|--------------------------|
| 1 Întâlnire de pregătire cu beneficiarii care implementează proiecte dedicate adoptării standardelor și certificărilor privind sistemele de management al calității: <ul style="list-style-type: none"> - selectarea beneficiarilor - realizarea întâlnirii cu scopul de a descrie obiectivele acțiunii și de a colecta sugestii cu privire la structura secțiunii specifice și la utilizarea sa | AM (responsabil), beneficiari selectați | Trimestrul II 2021 | 20 zile lucrătoare |

| Stadiu | Actori implicați | Perioada de implementare | Volumul de muncă estimat |
|--|--|--------------------------|---|
| <p>2 Proiectarea secțiunii specifice a site-ului web, cu privire la:</p> <ul style="list-style-type: none"> - structura conținutului și aspectul / formatul conținutului - formular pentru colectarea informațiilor de la beneficiari - utilizabilitatea secțiunii specifice (funcții de căutare și instrument de cuvinte cheie) | AM și servicii IT | Trimestrul II 2021 | 20 zile lucrătoare |
| <p>3 Colectare de documentație națională și internațională pe această temă:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Legi, standarde, publicații academice, cercetări la nivel european și național | AM (responsabil) și actorii relevanți din domeniu MLPDA | Trimestrul II 2021 | 15 zile lucrătoare |
| <p>4 Colectarea de informații de la beneficiari</p> <ul style="list-style-type: none"> - standardizarea și verificarea calității informațiilor colectate | AM (responsabil), beneficiarii selectați | Trimestrul II 2021 | 20 zile lucrătoare |
| <p>5 Prezentarea secțiunii specifice a site-ului către beneficiari printr-un seminar web</p> <ul style="list-style-type: none"> - prezentarea informațiilor colectate - dezbateră deschisă asupra conținutului în grupurile de lucru - formularea recomandărilor / orientărilor | AM (responsabil), beneficiarii selectați MLPDA | Trimestrul III 2021 | 30 zile lucrătoare (inclusiv organizarea conferinței web) |
| <p>6 Publicarea recomandărilor / liniilor directoare care rezultă din seminarul web</p> | AM (responsabil) MLPDA | Trimestrul IV 2021 | 15 zile lucrătoare |

V. Anexe

V.1. Tabel de corelare între constatări, concluzii și recomandări

Tema de evaluare 7: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice – OS 1.4

| Criterii de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviul cu actorii strategici | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Gradul de satisfacție al beneficiarilor | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|---|---|--|---|--|---|---|--|
| EFICACITATE | Logica de intervenție (1b, 1c, 3a, 3b, 9) | | <ul style="list-style-type: none"> Trei proiecte finanțate Aliniere completă a proiectelor cu SNAP; Corelare semnificativă a intervențiilor POCA cu SCAP, SNA, SNADR; Relevanță deplină a intervențiilor cu nevoile așa cum au evoluat acestea în timp. Performanța României în ceea ce privește achizițiile publice conform Tabloului de bord al pieței unice din 2019 se află încă sub media UE | | <ul style="list-style-type: none"> Proiectele implementează în esență SNAP în baza unei abordări unitare. | | <ul style="list-style-type: none"> Aliniere cu strategiile naționale și în special cu SNAP; Grad ridicat de corelare a proiectelor aprobate cu SNAP și cu alte strategii naționale (SCAP, SNA, SNADR) Intervențiile sunt în continuare relevante: achizițiile publice rămân un pilon esențial în procesul de eficientizare și modernizare a administrației publice din România | Crearea unei platforme bazate pe rezultatele proiectelor pentru a încuraja dialogul structurat între ANAP și Autoritățile Contractante |
| | Analiza modului în care a fost | | <ul style="list-style-type: none"> Utilizarea mecanismelor non- | <ul style="list-style-type: none"> Srijin relevant din partea structurilor | | <ul style="list-style-type: none"> Relevanța mecanismelor non- | | |

| Criterii de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviul cu actorii strategici | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Gradul de satisfacție al beneficiarilor | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|--|---|--|---|--|---|---|-------------|
| | realizat managementul Programului (2, 1e, 1f, 1g, 1h) | | competitive și adoptarea proceselor de consultare; <ul style="list-style-type: none"> • Apelurile de proiecte lansate până în prezent în conformitate cu nevoile identificate; • Criterii de evaluare neschimbate în cele trei apeluri de proiecte. | POCA facilitând implementarea; <ul style="list-style-type: none"> • Problemă: schimbarea prea rapidă/ frecventă a ofițerilor de proiect și dificultăți în utilizarea MySMIS (ONAC) • Activitățile de comunicare și informare realizate de către AM POCA au fost apreciate. | | | competitive utilizate; <ul style="list-style-type: none"> • Sprijinul POCA util, deschis și pro-activ; • Problemă: schimbarea prea rapidă a ofițerilor de proiect, în cazul proiectului ONAC | |
| | Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului (1a, 1d) | <ul style="list-style-type: none"> • Trei proiecte contractate (toate în curs de implementare); • Progres scăzut al intervențiilor; • Gradul de realizare estimat pentru anul 2023 este departe de ținte: se preconizează că doi indicatori vor atinge ținta (5S55, 5S16); • Rata plăților scăzută. | <ul style="list-style-type: none"> • Îngrijorarea Comisiei Europene exprimată cu privire la modificările frecvente ale cadrului legislativ. • Schimbările legislative relevante. | <ul style="list-style-type: none"> • Întârzieri în îndeplinirea condiționalităților ex ante, modificări frecvente legate de controlul ex-ante, asimetrie între control ex-ante și ex-post. • SARS-CoV-2 a determinat întârzieri la nivelul activităților de formare și de conștientizare • ONAC a trebuit să realizeze achiziții centralizate de echipamente medicale. | <ul style="list-style-type: none"> • Necesitatea cooperării inter-instituționale; • Ordonanțele emise în timpul implementării au implicat modificări radicale în metodologia controlului ex ante. • Cantitate excesivă de legislație terțiară | <ul style="list-style-type: none"> • Progres scăzut al indicatorilor: grad estimat de realizare pentru 2023, departe de ținte; • Necesitatea de a aborda întârzierile și problemele legate de modificările legislative frecvente. | | |
| EFICIENȚĂ | Eficiență (4,5) | | <ul style="list-style-type: none"> • Întârzieri generate de modificări legislative frecvente ale | <ul style="list-style-type: none"> • Factorii externi care influențează eficiența: sprijinul Băncii | | | <ul style="list-style-type: none"> • Posibile întârzieri critice pentru eficiență din cauza | |

| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviul cu actorii strategici | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Gradul de satisfacție al beneficiarilor | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|---|---|--|--|---|---|--|-------------|
| | | | <p>legislației sectoriale, cu posibil impact asupra eficienței.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficiența implementării măsurilor din cadrul O.S 1.4. al POCA este la un nivel mai înalt decât cele implementate prin Programul Operațional Slovac | <p>Mondiale și al BEI (pozitiv); modificări legislative frecvente și instabilitate politică (negative);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nu există probleme majore cu privire la volumul de muncă. | | | <p>modificărilor legislative frecvente din legislația sectorială.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rol eficient al Băncii Mondiale și al BEI în sprijinirea ANAP. | |
| IMPACT | Impact (6,7) | <ul style="list-style-type: none"> • Sprijinul POCA contribuie la atingerea mai multor obiective specifice și direcții de acțiune stabilite la nivelul SNAP. | <ul style="list-style-type: none"> • Noi cadre de competențe și curricula de instruire pentru profesioniștii din domeniul achizițiilor publice. • Disponibilitatea unui nou ghid cu privire la achizițiile publice | <ul style="list-style-type: none"> • În absența proiectului POCA, același rezultat nu ar fi fost obținut sau nu ar fi fost atins același nivel de calitate. • Accelerarea utilizării procedurilor electronice de achiziții publice în urma pandemiei | <ul style="list-style-type: none"> • Posibila înființare a unei comunități profesionale în domeniul achizițiilor publice prin definirea unui standard profesional și a unei fișe a postului unanim utilizată și recunoscută. • Cantitatea excesivă de legislație terțiară, în urma transpunerii directivei UE în legislația națională | <ul style="list-style-type: none"> • Aspectul general al procesului de reformă a fost apreciat • Gradul mare de satisfacție cu privire la implementarea activităților de achiziții publice în format digital. • Opinii divizate cu privire la gradul de satisfacție privind funcționarea efectivă a sistemului de achiziții publice românesc. • Cele mai mici scoruri au fost înregistrate la | <ul style="list-style-type: none"> • Intervențiile POCA reschițează sistemul de achiziții publice conform obiectivelor stabilite inițial. • Ghidul ANAP privind achizițiile publice necesită în continuare simplificări. • Nevoia de a balansa nevoia de performanță în achiziții publice cu conformitatea legală • Procesul de achiziții publice trebuie să fie eficientizat, simplificat și debirocratizat. • Nevoia existenței unui dialog | |

| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviul cu actorii strategici | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Gradul de satisfacție al beneficiarilor | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|---|---|--|--|---|---|---|-------------|
| | | | | | | nivelul evaluării cadrului legislativ (încă fiind considerat instabil, incoerent și ineficient. | structurat între ANAP și Autoritățile Contractante | |
| SUSTENABILITATE | Sustenabilitate (8a, 8b) | | <ul style="list-style-type: none"> Mijloace multiple pentru a asigura sustenabilitatea în proiecte (noi metodologii, practici și proceduri; instruire a personalului; ghiduri actualizate și orientări disponibile pentru consultare electronică tuturor autorităților contractante). | <ul style="list-style-type: none"> Conștientizarea la nivelul ierarhiilor superioare aferente organizațiilor implicate. Lipsa stabilității cadrului legislativ Nevoia de a balansa abordarea concentrată în mare parte pe conformitatea legală cu o abordare proactivă/ colaborativă cu scopul de îmbunătății performanțele economice ale achizițiilor publice. | <ul style="list-style-type: none"> Necesitatea valorificării rezultatelor instruirii (comunitatea de diseminare a bunelor practici). Calitatea procesului de reformă trebuie monitorizată prin indicatori calitativi. | | <ul style="list-style-type: none"> Riscuri datorate instabilității cadrului legislativ. Nevoia unei atenții mai pronunțate cu privire la aspectele calitative aferente achizițiilor publice | |

Tema de evaluare 8: Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale - OS 2.1

| Criterii de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatura de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|--|--|---|---|---|--|--|
| EFICACITATE | Logica de intervenție (1b, 1c, 3a, 3b, 9) | | <ul style="list-style-type: none"> Coerența cu SCAP, corelarea proiectelor cu alte strategii naționale Logica de intervenție este corelată cu nevoile identificate Relevanța activităților implementate până în acest moment din perspectiva acoperirii nevoilor beneficiarilor Formarea profesională introdusă ca măsură complementară O mare parte din proiectele selectate au introdus auto-evaluarea. Implementarea de noi sisteme IT în majoritatea proiectelor. | <ul style="list-style-type: none"> Grad ridicat de coerență cu obiectivele SCAP Relevanța intervențiilor pentru acoperirea nevoilor identificate la nivel local POCA continuă să acopere nevoile părților interesate | <ul style="list-style-type: none"> Intervențiile au accelerat în mod clar adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale | <ul style="list-style-type: none"> Legătura logică dintre activitățile implementate, nevoi și rezultatele preconizate Cadru cuprinzător pentru strategiile naționale Corelarea specifică a multor proiecte cu alte strategii naționale Intervențiile finanțate sunt încă relevante | Dezvoltarea unei librării cu rezultatele proiectelor la nivelul paginii web a POCA cu o secțiune specifică dedicată implementării sistemelor de management al calității în administrația publică |
| | Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului (2, 1e, 1f, 1g, 1h) | <ul style="list-style-type: none"> Întârzieri înregistrate în procesul de evaluare a cererilor de finanțare, cauzate de nivelul scăzut de calitate al evaluărilor efectuate de evaluatori externi (necesitatea de | <ul style="list-style-type: none"> Utilizarea mecanismelor competitive (8 CP-uri) Implementarea cu întârziere a măsurilor legate de SCAP și de OS 1.1 din POCA, care au condiționat apelurile care au vizat procesele de luare a deciziilor la nivel local Nivel diferit al gradului de recepție, respectiv de participare a APL-urilor. | <ul style="list-style-type: none"> Unele dificultăți legate la menținerea aceluiași ofițeri de proiect din cadrul POCA (nevoia de stabilitate a acestora) și cu privire la utilizarea MYSMIS Interacțiunea cu reprezentanții POCA a fost evaluată ca fiind eficientă Evaluare pozitivă a | POCA prezintă o abordare mai bine orientată spre sprijinirea concretizării obiectivelor prevăzute în documentele strategice naționale, cum ar fi SCAP | <ul style="list-style-type: none"> Întârzieri care afectează implementarea intervențiilor Aspecte legate de factorii interni în etapa de implementare (MYSMIS, stabilitatea ofițerilor de proiect) | |

| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatura de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|--|--|--|--|--|--|-------------|
| | | reorganizare internă a serviciului de evaluare din cadrul POCA) • Fiecare județ reprezentat cel puțin într-un proiect | | activităților de comunicare și a informațiilor furnizate de POCA | | | |
| | Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului (1a, 1d) | • 253 de proiecte contractate, 69 dintre acestea finalizate. • Progres semnificativ în comparație cu 2019. • Nivelul de performanță relativ bun • Nivel scăzut al plăților efectuate. | • Întârzieri în îndeplinirea condiționalităților ex-ante | • Dificultăți în desfășurarea achizițiilor publice • Pandemia de SARS-CoV-2 a îngreunat sau oprit implementarea anumitor activități | • Nevoia de a se defini mai bine contextul intervențiilor și astfel încuraja dialogul inter-instituțional, precum și o atenție sporită asupra distribuției competențelor | • Probabilitate ridicată de a atinge obiectivele finale estimate inițial • Un set de factori care cauzează întârzieri în implementarea intervențiilor • Dificultăți legate de procedurile de achiziții publice | |
| EFICIENȚĂ | Eficiență (4,5) | | • Probleme externe datorate procesului de evaluare cu un posibil impact asupra eficienței; îndeplinirea condiționalităților ex-ante, calitatea scăzută a procesului de evaluare, procedurile de achiziții publice • La finalul anului 2019, măsuri similare de la nivelul Programului | • Beneficiarii nu au considerat că alte activități similare au fost mai puțin costisitoare. • De asemenea, aceștia nu consideră că rezultatele puteau fi obținute cu un cost mai mic. | • Subestimarea complexității intervențiilor de către unii beneficiari | • Posibile întârzieri importante în care au afectat eficiența: îndeplinirea condiționalităților ex-ante, calitatea scăzută a procesului de evaluare, a procedurilor de achiziții publice | |



| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|---|--|---|---|---|--|-------------|
| | | | Operațional Bulgar aveau un nivel mai mare de progres, în timp ce Programul Operațional Slovac obține un nivel mai scăzut al progresului. | | | | |
| IMPACT | Impact (6,7) | | | <ul style="list-style-type: none"> Fără sprijinul POCA, planurile administrațiilor locale nu ar fi fost realizate deloc sau nu ar fi fost efectuate la același nivel calitativ Sistemele extinse de formare implementate pot crea un impact tangibil la nivel local Un efect neașteptat al pandemiei este accelerarea procesului de tranziție către sistemele digitale la nivelul APL-urilor | <ul style="list-style-type: none"> POCA este un "catalizator puternic", fără de care rezultate similare nu puteai fi atinse. | <ul style="list-style-type: none"> Gradul de receptivitate al schimbărilor la nivelul personalului. POCA ca un catalizator al intervențiilor la nivel local. | |

| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|---|--|--|---|--|---|-------------|
| SUSTENABILITATE | Sustenabilitate (8a, 8b) | | | <ul style="list-style-type: none"> Principalele instrumente ale proiectelor legate de asigurarea sustenabilității: menținerea sistemelor informatice; alocarea unor resurse suplimentare în timp; Formarea după încheierea proiectelor; complementaritatea cu alte proiecte; înființarea de noi unități organizaționale; diseminarea rezultatelor; adoptarea de noi metodologii Unele realizări sunt foarte importante pe termen lung (documente strategice și strategii pe termen lung, implementarea sistemelor de management al calității, module facilitând relația pe axa administrație publică-cetățean. Posibila reticență a cetățenilor în a utiliza noile sisteme informatice | <ul style="list-style-type: none"> Utilizarea eficientă a unei campanii de informare, cu scopul de a familiariza cetățenii cu noile sisteme informatice Recomandarea creării unui instrument pentru diseminarea rezultatelor pozitive ale proiectelor către eco-sistemul administrației publice din România. | <ul style="list-style-type: none"> Riscuri legate de nealocarea fondurilor, implicarea redusă a nivelurilor ierarhice superioare ale beneficiarilor și reticența unor categorii ale populației de a utiliza noile sisteme informatice O imagine clară a ceea ce va urma după intervențiile POCA încă este inexistentă. Nevoia unei abordări concentrate pe nivel local, de jos-în-sus la nivelul următoarei perioade de programare. Considerarea administrațiilor publice mici de la nivel local (comune) în următoarea perioadă de programare. | |

Tema de evaluare 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice – OS 2.2.

| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatura de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|--|--|--|--|---|--|--|
| EFICACITATE | Logica de intervenție (1b, 1c, 3a, 3b, 9) | | <ul style="list-style-type: none"> • Coerență semnificativă a proiectelor finanțate cu SNA; SCAP, SNAP și SNADR; • Relevanță în raport cu nevoile identificate; • Obiectivele stabilite la nivelul Programului continuă să fie relevante cu nevoile și problemele identificate, așa cum au evoluat acestea în timp. • Interes diferențiat la nivel local: doar 70% din județe acoperite; • Implicarea puternică a autorităților publice centrale (ministere și agenții naționale) | | <ul style="list-style-type: none"> • Relevanță ridicată a intervențiilor în raport cu nevoile părților interesate; • Corelarea ridicată a intervențiilor privind prioritățile strategice și direcțiile de acțiuni stabilite la nivelul documentelor strategice naționale. | <ul style="list-style-type: none"> • Abordare sistemică care asigură consecvența cu strategiile naționale (mai ales cu SNA); • Relevanța intervențiilor implementate până în prezent, inclusiv cu evoluția nevoilor; | Dezvoltarea unei librării privind rezultatele proiectelor pe site-ul web al POCA |
| | Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului (2, 1e, 1f, 1g, 1h) | | <ul style="list-style-type: none"> • Șase apeluri (două non-competitive, patru competitive): solicitanți eligibili și obiective diferite. | <ul style="list-style-type: none"> • Durată prea îndelungată a procesului de evaluare; • Aprecierii nivelurilor de detaliere și accesibilitate a informațiilor oferite de către structurile POCA; • Sprijinul oferit de POCA în | <ul style="list-style-type: none"> • A fost sugerată realizarea de sesiuni pentru potențiali solicitanți, beneficiari și organisme ale POCA pentru a crește nivelul de schimb de informații. | <ul style="list-style-type: none"> • Procesul de evaluare necesită a fi scurtat; • A fost sugerată crearea unei secțiuni la nivelul paginii web pentru diseminarea rezultatelor proiectelor. | |

| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|--|---|--|---|--|--|-------------|
| | | | | <p> timpul pandemiei a fost apreciat</p> | | | |
| | Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului (1a, 1d) | <ul style="list-style-type: none"> • 48 de proiecte (6 în curs de implementare); • Toate (mai puțin unul) proiectele finalizate până în Ianuarie 2021. • Grad mare de îndeplinire la nivelul a patru indicatori. • Țintele pentru 2023 atinse în proporție de 69%. • Doar doi indicatori nu vor fi atinși până în 2023. • Nivel ridicat al plăților efectuate (61% din totalul valorii eligibile) | | <ul style="list-style-type: none"> • 71% dintre beneficiari nu au întâmpinat probleme majore în implementare • Întârzieri în organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice; • Întârzieri cauzate de pandemia de SARS-CoV-2 la un nivel mai mic decât alte obiective specifice | <ul style="list-style-type: none"> • Probleme întâmpinate în utilizarea platformei MySMIS și managementul liniilor de buget. • Impact redus al schimbărilor legislative/instituționale la nivelul proiectelor. | <ul style="list-style-type: none"> • Nevoia de a dezvolta dialogul interinstituțional pe baza rezultatelor obținute. | |
| EFICIENȚĂ | Eficiență (4,5) | | | <ul style="list-style-type: none"> • Nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate la aceleași costuri fără sprijinul POCA; • Volumul de muncă este mai mare decât cel preconizat din cauza complexității procedurilor de achiziții publice. • Grad mai mare de realizare decât activitățile similare de la nivelul Programului Operațional Italian | | <ul style="list-style-type: none"> • Problema subestimării volumului de muncă și impactul procedurilor de achiziții publice asupra implementării. | |
| IMPACT | Impact (6,7) | <ul style="list-style-type: none"> • Posibil impact posibil generat la nivel | | <ul style="list-style-type: none"> • Rezultatele obținute nu ar fi putut fi posibile fără sprijinul POCA. | <ul style="list-style-type: none"> • Instituțiile (centrale și locale) sunt într-o fază de dezvoltare formală a | <ul style="list-style-type: none"> • POCA a făcut posibilă realizarea de activități și intervenții la o scară și | |



| Criteria de evaluare | Secțiune și întrebările de evaluare relevante | Program: analiza indicatorilor și interviu cu AM | Analiza documentară/literatură de specialitate | Beneficiarii: interviuri, focus grup, sondaj | Panel de experți | Concluzii | Recomandări |
|----------------------|---|--|--|--|--|--|-------------|
| | | individual (noi abilități), organizațional (analize de risc și proceduri noi) și nivel instituțional (noi parteneriate). | | <ul style="list-style-type: none"> Câteva dovezi ale difuzării de noi proceduri și noi competențe între personalul implicat direct în aceste activități, dar și la un nivel mai general în cadrul instituțiilor respective. Efect pozitiv neașteptat: accelerarea procesului de digitalizare | procedurilor privind combaterea corupției și promovării standardelor de etică. Schimbările la nivelul eticii și integrității necesită timp, acestea fiind aspecte legate de cultura organizațională și nu de proceduri | într-un interval de timp care nu ar fi posibil de atins fără sprijinul oferit; | |
| SUSTENABILITATE | Sustenabilitate (8a, 8b) | | | <ul style="list-style-type: none"> Mijloace pentru a asigura sustenabilitatea: implementarea de proceduri interne și îmbunătățirea aptitudinilor și competențelor individuale. Riscuri legate de posibilele schimbări în conducerea instituțiilor și legate de dificultăți în menținerea aceluiași nivel de interes în rândul personalului implicat. Alte riscuri: lipsa fondurilor, imprevedibilitatea evoluției pandemiei și disparitatea între capacitatea administrativă aferentă APL-urilor | <ul style="list-style-type: none"> Implicarea nivelului politic și administrativ de top poate varia în timp; | <ul style="list-style-type: none"> Nevoia de a menține nivelul de sprijin acordat acestor măsuri din partea tuturor nivelurilor instituționale; Riscuri legate de posibilele schimbări în conducerea instituțiilor și de dificultățile întâmpinate în menținerea aceluiași nivel de interes în rândul personalului implicat. Riscuri legate de o abordare formală asupra transparenței, eticii și integrității Nevoia de a se pune în discuție continuitatea și viitorul acestei linii de intervenții. | |

V.2. Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare

Metodologia a cuprins un mix de metode analitice care au fost aplicate pentru fiecare temă de evaluare (a se consulta tabelul următor):

Tabelul nr. 13. Metodologia minimală de evaluare

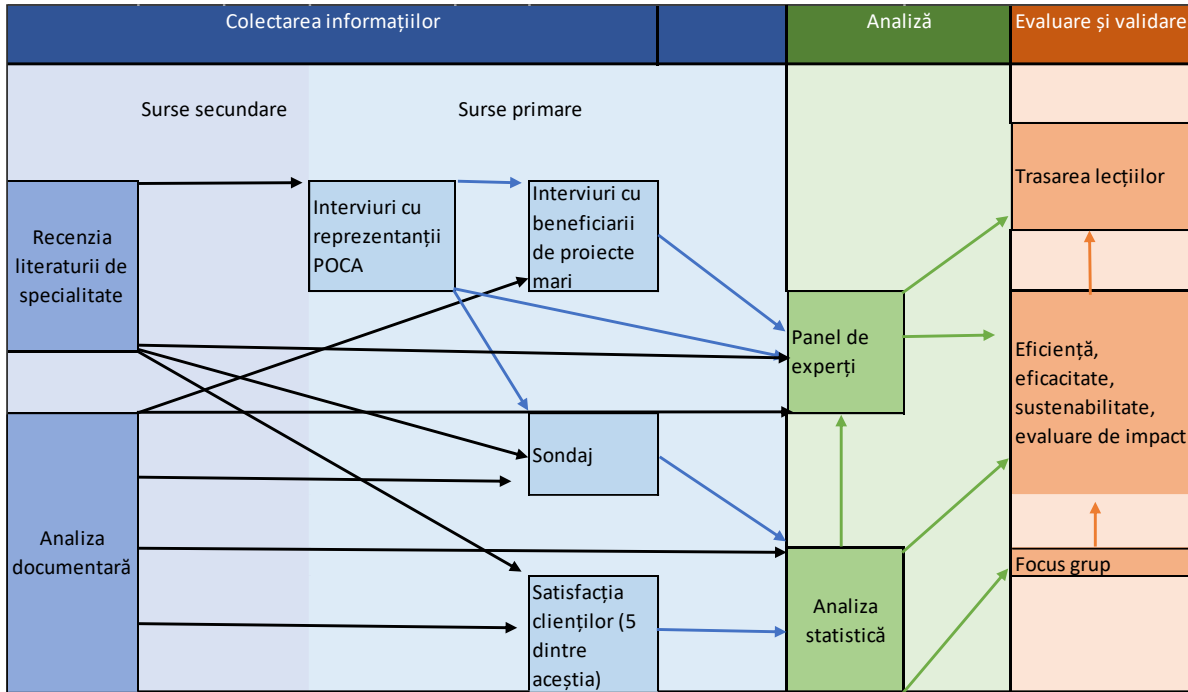
| Metodologia de evaluare minimală | Tema de evaluare 7 | Tema de evaluare 8 | Tema de evaluare 9 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Analiza literaturii de specialitate | ● | ● | ● |
| Analiza documentară | ● | ● | ● |
| Interviuri | ● | ● | ● |
| Sondajul de opinie | ● | ● | ● |
| Focus grupuri | ● | ● | ● |
| Grup de experți (Panel de experți) | ● | ● | ● |
| Satisfacția clienților/utilizatorilor (metodologie de evaluare suplimentară) | ● | | |

Până la momentul elaborării prezentului raport de evaluare au fost realizate metodele prezentate în continuare:

- Analiza literaturii de specialitate: rezultatele acestei analize au contribuit la formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare, precum și la fundamentarea constatărilor pentru fiecare temă de evaluare;
- Analiza documentară la nivelul proiectelor selectate pentru a participa la interviurile organizate în cadrul fiecărei teme de evaluare: rezultatele acestei analize au contribuit la formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare, precum și la fundamentarea constatărilor pentru fiecare temă de evaluare;
- Interviuri: până la acest moment au fost realizate interviuri cu reprezentanții Autorității de Management (Serviciul Programare, Serviciul Evaluare și Contractare Proiecte), cu actorii strategici (reprezentanți ai Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației și ai Agenției Naționale a Funcționarilor Publici) și cu reprezentanți ai beneficiarilor POCA aferenți fiecărei teme de evaluare, (26 interviuri), după cum urmează:
 - 1 beneficiar POCA în cadrul temei de evaluare 7;
 - 12 beneficiari POCA în cadrul temei de evaluare 8;
 - 13 beneficiari POCA în cadrul temei de evaluare 9;

- Sondaj de opinie: au fost transmise invitații către beneficiarii POCA (pe temele de evaluare 7, 8 și 9) în vederea completării chestionarelor lansate în cadrul contractului. Până la momentul elaborării prezentului raport de evaluare au fost prelucrate statistic răspunsurile provenite din partea unui număr de 78 beneficiari POCA, după cum urmează:
 - 1 chestionar în cadrul temei de evaluare 7;
 - 63 chestionare în cadrul temei de evaluare 8;
 - 14 chestionare în cadrul temei de evaluare 9.
- Focus grupuri: în data de 11.12.2020 (tema de evaluare 7) și respectiv 16.12.2020 (tema de evaluare 8 și tema de evaluare 9) au fost organizate câte un focus grup pentru fiecare temă de evaluare, pentru discutarea, cu beneficiarii pe fiecare temă, a constatărilor și recomandărilor și pentru validarea acestora.
- Panelul de experți a avut ca scop dezvoltarea unei înțelegeri aprofundate privind rezultatele generate de intervențiile POCA, prin mobilizarea unor experți cu expertiză în fiecare domeniu acoperit de temele de evaluare.
- Customer satisfaction: în cadrul temei de evaluare 7 (OS 1.4 din cadrul POCA) a fost aplicată o metodă suplimentară de evaluare, respectiv customer satisfaction. Rolul acesteia a fost de a măsura gradul de satisfacție al autorităților contractante din România cu privire la măsurile realizate prin POCA 2014-2020 pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România. În acest sens, a fost creat un chestionar care a fost aplicat online și care a fost transmis către un eșantion reprezentativ de autorități contractante din România (512 autorități publice centrale și locale), pentru a colecta date legate de îmbunătățirea propriilor capacități administrative în contextul reformei sistemului de achiziții publice. Până la momentul elaborării prezentului raport de evaluare au fost prelucrate statistic răspunsurile provenite din partea unui număr de 39 de autorități contractante din România.

Tabelul de mai jos ilustrează procesul de evaluare, indicând legătura dintre diferitele faze (colectare / analiză/ validare) și metode de evaluare (analiză documentară, interviu, sondaj, panel de experți, analiză statistică, focus grup). Mai exact, tabelul arată contribuția informațiilor din fiecare fază a procesului de evaluare.



V.3. Referințe bibliografice

- Amann, M., Roehrich, J.K., Essig, M. Harland C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the EU. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 19 No. 3, pp. 351-366.
- European Commission - Commission Staff Working Document (2020a), *Country Report Romania 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, COM (2020) 150 final, 26.2.2020 SWD(2020) 522 final.
- European Commission (2020b), *Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Romania*, Brussels, 20.5.2020 COM(2020) 523 final.
- European Commission (2020c), *Single Market Scoreboard. Public procurement performance. Year 2019*,
https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.
- Guvernul României (2020a), *Programul Național de Reformă 2020*, Aprilie 2020,
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-national-reform-programme-romania_en_0.pdf.
- Guvernul României (2020b), *Programul de Convergență 2020*, Mai 2020
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-convergence-programme-romania_en.pdf.
- Grandia, J. (2018). Public Procurement in Europe. În E. Ongaro (Ed.), *Palgrave handbooks. The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 363–380). London United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Lember V., Cepilovs A., Kattel R. (2013), *Demand-side innovation policy in Estonia: rationales, limits and future paths*, Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 56,
<https://ideas.repec.org/p/tth/wpaper/56.html>.
- OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*,
<https://legalinstruments.OECD.org/en/instruments/OCDE-LEGAL-0411>.
- OCDE (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OCDE Recommendation*, OCDE Public Governance Reviews, OCDE Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/22190414>.

- Rhode A. (2019), *Pp in the European Union. How CAs Can Improve Their Procurement Performance in Tenders*, Springer Gabler, Berlin, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28073-4>.
- Accetturo A., De Blasio G. (2012), "Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali"", *Regional Science and Urban Economics*, 42, 15–26, doi: 10.1016/j.regsciurbeco.2011.04.005.
- Becattini G., (1989), "Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico", in *Stato e Mercato*, n. 25, pp. 111-128.
- Bobbio, L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", in *Stato e mercato*, 1, 111-142.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2004), *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press.
- Comisia Europeană – Document de lucru al serviciilor Comisiei (2020a), *Raportul de țară din 2020 privind România care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană și Eurogrup Semestrul European 2020: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, COM(2020), 150 final, 26.2.2020 SWD(2020) 522 final*
- Comisia Europeană (2020b), *Recomandare de Recomandare a Consiliului privind Programul Național de Reformă al României pentru 2020 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de Convergență al României pentru 2020*, Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 523 final
- Granovetter M. (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91, 481–510.
- Harrison J. (2013), "Configuring the New 'Regional World': On being Caught between Territory and Networks", *Regional Studies*, 47 (1), 55-74, DOI: 10.1080/00343404.2011.644239.
- North D. (1991), "Institutions", in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1., pp. 97-112
- Polanyi K. (1944) *The Great Transformation*. Boston.
- Polanyi K. (1957) "The Economy as Instituted Process", in Polanyi K., Arensberg C.M., Pearson H.W. (eds), *Trade and Markets in the Early Empires*, pp. 243–69.
- Consiliul Europei (2019), *GRECO regrets lack of progress in Romania on measures to combat corruption*, Press release, Réf. DC 128(2019), 9 Iulie 2019, <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/romania-lack-of-progress-on-anti-corruption-measures>.
- Consiliul Europei - GRECO (2019), *Runda a patra de evaluare. Prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori. Raportul interimar de conformitate, România*, GrecoRC4(2019)11, <https://www.coe.int/en/web/greco/ad-hoc-procedure-rule-34->.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Comisia Europeană (2019), *Atitudinea întreprinderilor față de corupție în UE. România*, Eurobarometru Flash 482, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88703>.
- Comisia Europeană – Document de lucru al serviciilor Comisiei (2020a), *Raportul de țară din 2020 privind România care însoțește documentul Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană și Eurogrup Semestrul European 2020: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului (UE)*
- Guvernul României (2020a), *Programul Național de Reformă 2020*, Aprilie 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-national-reform-programme-romania_en_0.pdf.
- Guvernul României (2020c), Planul de acțiuni pentru implementarea Programului Național de Reformă 2020 (PNR) și a Recomandărilor Specifice de Țară 2020, <http://www.mae.ro/node/48038>
- Ivanov E. (2019), *Overview of anti-corruption compliance standards and guidelines*, International Anti-Corruption Academy, https://www.iaca.int/media/attachments/2020/01/09/overview_of_compliance_standards_and_guidelines.pdf.
- Transparency International (2020), *Indicele de Percepție a Corupției 2019*, <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2019>.



V.4. Lista persoanelor intervievate

Până la momentul elaborării prezentului Raport de Evaluare 2020 (final) au fost organizate patru interviuri cu actori strategici (reprezentanți ai Autorității de Management, ai MLPDA și ai ANFP) și 26 interviuri cu beneficiari POCA. În tabelul de mai jos se regăsesc informații despre persoanele intervievate în cadrul contractului.

| Nr. crt. | Instituția | SMIS | Denumire proiect | Tema | Persoana intervievată |
|----------|--|--------|--|---------|-----------------------|
| 1 | AM | - | - | 7, 8, 9 | |
| 2 | AM | - | - | 7, 8, 9 | |
| 3 | MLPDA | - | - | 7, 8, 9 | |
| 4 | ANFP | - | - | 7, 8, 9 | |
| 5 | Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate | 130709 | Dezvoltarea și implementarea unor mecanisme electronice integrate pentru desfășurarea și monitorizarea achizițiilor centralizate | 7 | |
| 6 | Județul Arad | 129702 | Promovarea politicilor publice la nivelul județului Arad | 8 | |
| 7 | Județul Caraș Severin | 135786 | Dezvoltare Durabilă, Eficiența și Reducere a birocrăției în Județul Caraș-Severin | 8 | |
| 8 | Județul Cluj | 126214 | Județul Cluj - Smart Territory | 8 | |
| 9 | Județul Mureș | 120531 | ISO 9001:2015 - Dovada calității în activitatea Consiliului Județean Mureș | 8 | |
| 10 | Județul Neamț | 119208 | Implementarea managementului calității - administrație durabilă (IMCAD) | 8 | |
| 11 | Primăria Municipiului Alexandria | 135765 | PAC: Implicarea comunității și planificare strategică - O primărie mai aproape de cetățeni! | 8 | |
| 12 | Primăria Municipiului Craiova | 119288 | SIMCA - Standarde și Instrumente în Implementarea Managementului | 8 | |

| Nr. crt. | Instituția | SMIS | Denumire proiect | Tema | Persoana interviuată |
|----------|--|--------|---|------|----------------------|
| | | | Calității Administrative la nivelul Primăriei Municipiului Craiova | | |
| 13 | Primăria Mangalia | 136064 | Planificare strategică și simplificare proceduri administrative în municipiul Mangalia | 8 | |
| 14 | Primăria Mangalia | 120642 | Management performant la nivelul Primăriei Mangalia | 8 | |
| 15 | Primăria Municipiului Orăștie | 129575 | Soluții informatice integrate pentru simplificarea procedurilor administrative și reducerea birocrăției la nivelul Municipiului Orăștie | 8 | |
| 16 | Primăria Municipiului Sebeș | 126539 | Administrație modernă. Creșterea calității proceselor | 8 | |
| 17 | Primăria Municipiului Bistrița | 120599 | Optimizarea proceselor orientate către cetățeni prin implementarea Instrumentului CAF la nivelul Primăriei Municipiului Bistrița | 8 | |
| 18 | Ministerul Finanțelor Publice | 118813 | Consolidarea integrității în instituțiile publice și în mediul de afaceri | 9 | |
| 19 | Agenția Națională a Funcționarilor Publici | 119741 | ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație | 9 | |
| 20 | Agenția Națională pentru Integritate | 118824 | „LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilității și averi nejustificate” | 9 | |
| 21 | Consiliul Județean Sălaj | 118062 | Sălajul spune NU corupției! | 9 | |
| 22 | Consiliul Județean Sibiu | 118759 | Să spunem NU corupției | 9 | |
| 23 | Județul Suceava | 117764 | Etică și integritate în județul Suceava | 9 | |
| 24 | Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației | 120414 | Consolidarea sistemelor de integritate - cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică | 9 | |

| Nr. crt. | Instituția | SMIS | Denumire proiect | Tema | Persoana interviuată |
|----------|-------------------------------------|--------|---|------|----------------------|
| 25 | UAT Tulcea | 118717 | Dezvoltarea unei culturi privind prevenirea corupției la nivelul autorității publice locale | 9 | |
| 26 | Municipiul Drobeta Turnu Severin | 117741 | Sprijinirea măsurilor referitoare la prevenirea corupției la nivelul municipiului Drobeta Turnu Severin | 9 | |
| 27 | Municipiul Moreni | 118772 | Prevenire, educație și combaterea corupției (PECC) | 9 | |
| 28 | Municipiul Timișoara | 117063 | Promovarea și aplicarea măsurilor pentru prevenirea corupției și consolidarea principiilor de etică și integritate în activitatea administrației publice locale la nivelul municipiului Timișoara | 9 | |
| 29 | Secretariatul General al Guvernului | 119981 | Creșterea calității și a numărului de seturi de date deschise publicate de instituțiile publice | 9 | |
| 30 | Secretariatul General al Guvernului | 118676 | Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției | 9 | |



V.5. Modelul de chestionar

Chestionar general pentru beneficiari

Context: Această evaluare își propune să releve efectele concrete ale POCA 2014-2020 (OS 1.4, OS 2.1 și OS 2.2), măsurate prin indicatori care să evidențieze schimbarea realizată ca urmare a implementării proiectelor finanțate, precum și să constituie o sursă pentru acumularea de noi cunoștințe privind impactul intervenției finanțate în cadrul POCA.

Durata estimativă de completare: 15-20 minute

Chestionar general adresat beneficiarilor

- A. Numele instituției/Asociația/Organizația.....
- B. Rol (partener principal/partener de proiect).....
- C. Județ/Sector:.....
- D. Numele și Prenumele respondentului.....
- E. Rolul în instituție/asociație/organizație.....
- F. E-mail.....
- G. Telefon.....

Secțiunea I - Informații generale despre proiect

1. În absența finanțării POCA, proiectul implementat de dvs. ar mai fi fost realizat?

- Da, cu aceleași caracteristici, chiar dacă cu surse de finanțare diferite
- Da, dar cu un buget mai mic și / sau un set redus de activități
- Nu
- Nu știu

2. Instituția/organizația dvs. a fost partener de proiect în perioada de programare anterioară (PODCA 2007-2013)?

- Da
- Nu





3. Instituția/organizația dvs. a aplicat și în cadrul altor programe UE?

Da

Nu

4. Dacă da, puteți specifica ce tip de program? (Interreg, Orizont 2020, LIFE, programe regionale/naționale, altele - de specificat).

.....

Secțiunea II – Relevanță

1. Proiectul este relevant pentru îmbunătățirea abilităților individuale ale organizațiilor dvs.? (vă rugăm să selectați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă nerelevant și 5 înseamnă foarte relevant)

| | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Vă rugăm să specificați care sunt aspectele care pot fi îmbunătățite.....

2. Este proiectul relevant pentru nevoile dvs. organizaționale interne? (vă rugăm să selectați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă nerelevant și 5 înseamnă foarte relevant)

| | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Vă rugăm să specificați care sunt aspectele care pot fi îmbunătățite.....

3. Este proiectul relevant pentru organizarea dvs. instituțională (de exemplu, dezvoltarea de reguli interne/relația cu alte ministere sau autorități publice)? (vă rugăm să selectați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă nerelevant și 5 înseamnă foarte relevant)

| | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Vă rugăm să specificați care sunt aspectele care pot fi îmbunătățite.....

Secțiunea III - Management și implementare





1. Cât de mult au influențat criteriile de eligibilitate elaborarea cererilor dvs. de finanțare? (vă rugăm să selectați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă puțin, iar 5 înseamnă foarte mult)

| | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Vă rugăm prezentați aspectele care pot fi îmbunătățite.....

2. Cât de mult au influențat criteriile de eligibilitate parteneriatul proiectelor dvs.? (vă rugăm să selectați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă puțin, iar 5 înseamnă foarte mult)

| | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Vă rugăm să prezentați aspectele care pot fi îmbunătățite.....

3. Care au fost cele mai importante probleme și dificultăți întâmpinate la depunerea cererii de finanțare (vă rugăm să bifați una sau mai multe opțiuni)?:

- înțelegerea condițiilor și a termenilor apelurilor de proiecte
- numărul și/sau complexitatea documentelor solicitate
- identificarea partenerilor adecvați pentru proiect
- elaborarea bugetului
- planificarea activităților proiectului
- folosirea platformei electronice
- desfășurarea procedurilor de achiziții publice
- altele (vă rugăm să specificați)
- Nu am întâmpinat nicio problemă sau dificultate

4. Care au fost principalele probleme interne cu care v-ați confruntat în timpul implementării proiectului? (vă rugăm să bifați una sau mai multe opțiuni)

- respectarea cheltuielilor bugetate
- implementarea la timp a activităților
- obținerea rezultatelor prevăzute
- altele (vă rugăm să specificați)





Nu am întâmpinat nicio problemă sau dificultate

5. Care au fost provocările majore (externe) cu care v-ați confruntat în timpul implementării proiectului? (vă rugăm să bifați una sau mai multe opțiuni)

- cooperarea cu alte administrații/instituții/organizații naționale
- interacțiunea cu managementul instituției la nivelul căreia se implementează proiectul
- relația cu organismele POCA
- modificări ale cadrului legislativ
- altele (vă rugăm să specificați)
- Nu am întâmpinat nicio problemă sau dificultate

6. Care au fost cele mai importante elemente care au facilitat implementarea proiectului? (vă rugăm să bifați una sau mai multe opțiuni)

- experiență internă trecută în managementul proiectelor
- sprijin acordat altor parteneri
- sprijin din partea instituției beneficiare
- sprijin din partea organismelor POCA
- altele (vă rugăm să specificați)
- Nu am întâmpinat nicio problemă sau dificultate

7. În cazul în care ați beneficiat de sprijin din partea POCA, cum ați evalua sprijinul oferit de autoritățile programului pentru a ajuta beneficiarii în pregătirea și implementarea proiectelor? (vă rugăm să selectați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă nerelevant și 5 înseamnă foarte relevant).

| | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Dacă există, vă rugăm să specificați, care sunt aspectele care pot fi îmbunătățite

.....

8. Cum apreciați nivelul de detalii al informațiilor furnizate de POCA? Vă rugăm să utilizați scara de la 1 la 5 (unde „1” este minimul și „5” este maximul).



| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

9. Cum apreciați nivelul de accesibilitate al informațiilor referitoare la POCA?

- Informațiile sunt ușor accesibile și limba utilizată este ușor de înțeles
- Informațiile sunt accesibile, dar limbajul folosit este oarecum prea tehnic
- Informațiile sunt greu de accesat, limba folosită este prea specifică și greu de înțeles pentru utilizatorii obișnuiți
- Nu știu/Nu răspund

10. În ce măsură a contat experiența acumulată anterior și cea actuală în implementarea proiectului? (vă rugăm să bifați un scor de la 1 la 5, unde 1 înseamnă nerelevant și 5 înseamnă foarte relevant).

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

11. În cazul în care ați participat în cadrul PODCA 2007-2013, care sunt aspectele care au fost îmbunătățite prin experiența acumulate?

- pregătirea cererii de finanțare
- eligibilitatea costurilor și rambursarea acestora (management financiar)
- implementarea activităților și rezultatelor (management operațional)
- calitatea rezultatelor
- eficiență în utilizarea resurselor financiare și umane
- cantitatea rezultatelor
- altele (vă rugăm să specificați)
- nu există fost îmbunătățiri

12. Starea de urgență cauzată de pandemia de SARS-Covid 19 a avut efecte asupra implementării proiectului dvs.?

- Da



- Nu
- Nu știu

12. Dacă ați răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, vă rugăm să descrieți care sunt activitățile proiectului care au fost cel mai mult afectate de instituirea stării de urgență (de exemplu: reprogramarea resurselor financiare, amânarea activităților de formare, modificări în managementul resurselor umane etc.)?

Secțiunea IV – Rezultate (modificări) și impactul generat de POCA

1. În general, care sunt cele mai relevante efecte, atât intenționate, cât și neintenționate, ale implementării proiectului?

.....

2. Vă rugăm să prezentați două puncte slabe și două puncte forte care au rezultat din proiectul implementat?

| | <i>Puncte slabe</i> | <i>Puncte forte</i> |
|---|---------------------|---------------------|
| 1 | | |
| 2 | | |

2. Care sunt cele mai relevante probleme/obstacole/provocări care pot influența atingerea obiectivelor proiectului?

.....

Secțiunea V - Eficiență

1. Câte persoane/zi sunt/au fost alocate pentru managementul proiectului la nivelul unui singur an?

.....

2. Volumul real de muncă necesar pentru implementarea proiectului - în termeni de număr de funcționari publici și timp necesar pentru gestionarea proiectului - este mai mare, mai mic sau același față de estimările inițiale?

3. În ce măsură sunteți de acord cu următoarea frază „fără proiectul POCA, rezultatele nu vor fi obținute la același nivel de calitate/cantitate”. („1” reprezintă nu sunt de acord și „5” foarte de acord).





| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|

4. În ce măsură sunteți de acord cu următoarea frază „aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectului POCA ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici” (unde „1” reprezintă nu sunt de acord și „5” foarte de acord)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|

5. Instituția / organizația dvs. are în desfășurare [sau a implementat recent] vreun proiect care prevede activități similare cu cele incluse în proiectul POCA, dar susținut de alte surse de finanțare?

- Da
- Nu
- Nu știu

6. Dacă ați răspuns pozitiv la întrebarea de mai sus, considerați că aceste activități au fost/sunt mai puțin costisitoare, din perspectiva timpului și a costurilor necesare implementării?

- Nu
- Da
- Sunt similare

Secțiunea VI – Valorificarea rezultatelor și sustenabilitate

1. În ce măsură conducerea instituția dvs. cunoaște rezultatele proiectului? (selectați un număr de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu sunt conștienți și 5 foarte conștienți):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Nivel Politic | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Director General | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Director | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Șef de unitate | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |





2. Care este principalul rezultat pe termen lung obținut în cadrul proiectului, care își poate menține efectele relevante și după încheierea finanțării UE?

.....

3. În ce măsură rezultatele obținute prin proiect sunt sustenabile (selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă "nu sunt sustenabile" și 5 „foarte sustenabile”):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Îmbunătățirea abilităților și competențelor individuale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Îmbunătățirea capacității organizaționale (de exemplu, crearea de noi metode / proceduri / instrumente / configurarea unei noi structuri) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Dezvoltarea capacității instituționale (de exemplu, comunicarea / relaționarea / cooperarea cu alte instituții) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Crearea unui nou cadru instituțional | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

4. Ce tipuri de activități a derulat organizația dvs. pentru valorificarea acestor rezultate?

- Re-alocarea de responsabilități la nivelul instituției
- Metodologiile dezvoltate au fost integrate în procesul intern
- Procedurile dezvoltate au fost integrate în „manualul de reguli” intern
- Alocarea resurselor necesare pentru continuarea activităților
- Rezultatele obținute au fost diseminate în cadrul organizației
- Instituționalizarea procesului
- Altele (vă rugăm să specificați).....

5. Care sunt cele mai importante riscuri legate de asigurarea sustenabilității pe termen lung a proiectului?

.....

Secțiuni specifice fiecărei temă de evaluare:



Secțiunea privind rezultatele specifice pentru tema de evaluare 7

1. În ce măsură abilitățile personale ale angajaților s-au îmbunătățit în urma proiectului? (vă rugăm selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu există îmbunătățiri și 5 reprezintă îmbunătățiri substanțiale):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Competențe legate de utilizarea instrumentelor TIC | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de utilizarea sistemului contabil | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de utilizarea actelor juridice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitatea de a crea rețele și de a dezvolta relații de guvernare pe mai multe niveluri | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitate de a dezvolta cooperarea și leadershipul intern | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Abilități lingvistice (engleză) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. În ce măsură au fost îmbunătățite abilitățile specifice ale personalului ca urmare a implementării proiectului? (vă rugăm selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu există îmbunătățiri și 5 reprezintă îmbunătățiri substanțiale):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Competențe legate de regulile generale privind achizițiile publice (pregătirea specificațiilor tehnice, definirea criteriilor corespunzătoare de selecție și atribuire, evaluarea ofertelor, etc) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de consultarea pieței, estimarea valorii contractului | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de implementarea contractului (de exemplu, modificarea contractului) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de opțiunile existente la nivel UE în domeniu - de ex. achiziții pre-comerciale, parteneriat pentru inovare, procedură simplificată etc. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de organizarea de achiziții "verzi" | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



| | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Competențe legate de evaluarea riscurilor și identificarea și prevenirea conflictelor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de control și audit | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3. În ce măsură rezultatele obținute la **nivel organizațional** prin proiect sunt considerate a fi de succes (de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu are succes și 5 înseamnă un succes foarte mare):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Utilizarea mecanismelor și standardelor pentru diseminarea seturilor de date și a informațiilor gestionate de autoritățile publice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Dezvoltarea și adoptarea procedurilor de licitație standardizate | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Adoptarea mecanismelor și procedurilor care vizează îmbunătățirea cooperării intra și interinstituționale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Monitorizarea sistemului de proceduri de achiziții publice în vigoare | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Măsuri privind verificarea și controlul achizițiilor publice, precum și prevenirea conflictelor de interese | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Instrumente de achiziție electronică în vigoare | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Jurisprudență, în special deciziile CNSC disponibile online | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Măsuri pentru prevenirea și detectarea conflictului de interese | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Stabilirea „modelului” pentru achiziții ecologice și achiziții comerciale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Altele (vă rugăm specificați)

4. În ce măsură rezultatele obținute prin proiect la **nivel instituțional** sunt considerate a fi de succes (de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu are succes și 5 înseamnă un succes foarte mare):

1 2 3 4 5





| | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Crearea unui document strategic privind licitațiile publice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Statutul juridic al funcționarilor publici consolidat pentru a-i proteja de interferențele externe | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Noi norme interne privind conflictul de interese (prevenire și management) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Personal dedicat pentru dezvoltarea noilor forme de achiziții inovatoare (de exemplu, achiziții ecologice / achiziții precomerciale) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Adoptarea unui ghid cuprinzător de bune practici atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Secțiunea privind rezultatele specifice pentru tema de evaluare 8

1. În ce măsură abilitățile personale ale angajaților s-au îmbunătățit în urma proiectului? (vă rugăm selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu există îmbunătățiri și 5 reprezintă îmbunătățiri substanțiale):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Competențe legate de utilizarea instrumentelor TIC | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de utilizarea sistemului contabil | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de utilizarea actelor juridice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitatea de a crea rețele și de a crea relații în legătură cu guvernarea pe mai multe niveluri | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitate de a consolida cooperarea și leadershipul intern | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Abilități lingvistice (engleză) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. În ce măsură au fost îmbunătățite abilitățile specifice ale personalului ca urmare a implementării proiectului? (vă rugăm selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu există îmbunătățiri și 5 reprezintă îmbunătățiri substanțiale):

1 2 3 4 5





| | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Competențe legate de analiza de impact / analiza cost-beneficiu | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de bugetarea strategică | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de programarea / planificarea locală | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de managementul calității | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de management și control | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de coordonarea / consultarea / dialogul cu părțile interesate locale / regionale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de planificarea strategică | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Know-how pentru interrelaționare la nivel național și UE | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3. În ce măsură rezultatele obținute la **nivel organizațional** prin proiect sunt considerate a fi de succes (de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu are succes și 5 înseamnă un succes foarte mare):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Mecanism de planificare strategică adoptat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mecanism pentru bugetarea strategică adoptat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Procedură aplicată nouă sau îmbunătățită pentru coordonarea politicilor cu alte autorități locale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Implementarea de noi metode de consultare / implicare a părților interesate și a ONG-urilor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rețele înființate la nivel național și UE | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Adoptarea noului sistem de management al calității | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Adoptarea unei noi proceduri de control și management (plan de acțiune) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Aplicarea unui nou proces de luare a deciziilor bazat pe dovezi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |





4. În ce măsură rezultatele obținute prin proiect la **nivel instituțional** sunt considerate a fi de succes (de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu are succes și 5 înseamnă un succes foarte mare):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Crearea (noi resurse și responsabilități) / înființarea unității / diviziei responsabile de planificarea strategică / bugetarea pe programe | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Crearea (noi resurse și responsabilități) / înființarea unității / diviziei responsabile de evaluare | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Crearea (noi resurse și responsabilități) / înființarea unității / diviziei responsabile de consultarea / rețelele cu părțile interesate | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Crearea unui forum permanent pentru dialogul cu părțile interesate | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Implementarea unui nou set de reguli interne pentru îmbunătățirea bugetării / planificării strategice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Implementarea unui nou set de reguli interne pentru procesul de luare a deciziilor bazat pe dovezi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Secțiunea privind rezultatele specifice pentru tema de evaluare 9

1. În ce măsură abilitățile personale ale angajaților s-au îmbunătățit în urma proiectului? (vă rugăm selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu există îmbunătățiri și 5 reprezintă îmbunătățiri substanțiale):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Competențe legate de utilizarea instrumentelor TIC | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de utilizarea sistemului contabil | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de utilizarea actelor juridice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitatea de a crea rețele și de a crea relații în legătură cu guvernarea pe mai multe niveluri | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitatea de a consolida cooperarea internă și leadershipul intern | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Abilități lingvistice (Engleza) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm să specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |





2. În ce măsură au fost îmbunătățite abilitățile specifice ale personalului ca urmare a implementării proiectului? (vă rugăm selectați un scor de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu există îmbunătățiri și 5 reprezintă îmbunătățiri substanțiale):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Conștientizarea conceptelor de etică, integritate și anti-corupție | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de activitatea de audit și control, în special în cadrul principalelor instituții din administrația publică 2014-2020 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de integritate și reguli interne de disciplină | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de managementul datelor și al informațiilor de interes public | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Competențe legate de evaluarea riscurilor și de identificarea și prevenirea conflictelor de interes | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Know-how necesar pentru consultarea societății civile și a factorilor interesați | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm să specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3. În ce măsură rezultatele obținute la **nivel organizațional** prin proiect sunt considerate a fi de succes (de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu are succes și 5 înseamnă un succes foarte mare):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Adoptarea unui cod de conduită intern independent | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Utilizarea mecanismelor și standardelor pentru diseminarea seturilor de date și informații gestionate de autoritățile publice | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Adoptarea de metodologii de evaluare a riscurilor ca parte a practicilor administrative interne | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sistem de control intern și de audit actualizat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Adoptarea de ghiduri și elaborarea de capitole privind administrația publică | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mecanisme, proceduri și instrumente pentru dialog social și civic existente și utilizate constant | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Diseminare sistematică a bunelor practici | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |





Altele (vă rugăm să specificați)

4. În ce măsură rezultatele obținute prin proiect la **nivel instituțional** sunt considerate a fi de succes (de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă că nu are succes și 5 înseamnă un succes foarte mare):

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Crearea / implementarea unui ansamblu general de reguli și a unui cadru instituțional privind integritatea și transparența | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Măsură internă nouă de control pentru sectoarele vulnerabile | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Reguli interne noi privind comunicarea și transparența | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Personal desemnat pentru comunicare și transparență | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Personal desemnat pentru audit și control | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Altele (vă rugăm să specificați) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Vă mulțumim!



Grilă de interviu cu reprezentanții AM

Structură

1. POCA în contextul pandemiei de SARS-Covid-19. Impact și măsuri întreprinse
2. Realizări și rezultate atinse până în prezent de Program
3. Aspecte specifice intervențiilor aferente fiecărui din cele 3 Obiective Specifice incluse la nivelul Lotului 2 (OS 1.4, OS 2.1 și OS 2.2)
4. Aspecte identificate în cadrul activităților de evaluare cu privire la managementul Programului
5. Evaluarea aspectelor specifice/ instrumentelor Programului
6. Sustenabilitate

Descriere

| 1. POCA în contextul pandemiei SARS-Covid-19. Impact și măsuri întreprinse | |
|--|---|
| <i>Rezultate/ Asumptii</i> | <i>Întrebări/ Aspecte de abordat</i> |
| - România a declarat starea de urgență în luna Martie 2020. Au fost adoptate măsuri bugetare pentru a consolida capacitatea sistemului medical, inclusiv prin intermediul activării la nivelul UE a clauzei derogatorii generale ale Pactului de stabilitate și de creștere, care permite devierea temporară de la regulile fiscale existente. Guvernul României a menționat în luna Mai (Programul Național de Reformă 2020) că reformele „vor continua odată ce criza va fi depășită”. | - Care sunt activitățile Programului care au fost în cea mai mare măsură afectate de decretarea stării de urgență (ex.: nevoia de reprogramare a resurselor financiare, de a amâna activități de formare sau lansarea de apeluri, modificări în managementul resurselor umane etc.) ? |
| 2. Realizări și rezultate atinse până în prezent de Program | |
| <i>Rezultate/ Asumptii</i> | <i>Întrebări/ Aspecte de abordat</i> |
| - Nivelul de atingere a rezultatelor la nivelul celor 3 Obiective Specifice incluse la nivelul Lotului 2 este diferențiat: în timp ce intervențiile aferente OS 1.4 indică un nivel scăzut de atingere (16% la începutul anului 2020, estimat la 58% în anul 2023), în cazul OS 2.1. nivelul de performanță atins este unul relativ bun (48%, estimat la 83% pentru anul 2023), iar pentru OS 2.2 nivelul de progres atins este satisfăcător. | - Care este perspectiva AM cu privire la nivelul actual de progres al intervențiilor aferente OS 1.4, 2.1 și 2.2? Care consideră AM că sunt factorii determinanți pentru aceste diferențe? - Care sunt cele mai importante probleme care trebuie abordate pentru a atinge țintele în cazul intervențiilor care indică în prezent un nivel redus de atingere? |
| 3. Aspecte specifice intervențiilor aferente fiecăruia din cele 3 Obiective Specifice incluse la nivelul Lotului 2 | |
| <i>Rezultate/ Asumptii</i> | <i>Întrebări/ Probleme</i> |
| Tema de evaluare 7 Conform Comisiei Europene, „s-au făcut unele progrese în implementarea anumitor angajamente în cadrul Strategiei Naționale de Achiziții Publice, altele au fost oprite sau chiar inversate” și, ca atare, „eficiența achizițiilor publice continuă să fie o problemă, la fel ca | - Care este stadiul actual al principalelor linii de reformă sprijinite prin intermediul intervențiilor POCA (implementarea SNAP, dezvoltarea cadrului de competențe, simplificarea și dezvoltarea sistemului centralizat de achiziții publice, măsurile pentru asistența și dezvoltarea abilităților personalului din cadrul autorităților contractante)? |

| | |
|--|--|
| <p>și ireversibilitatea anumitor măsuri, în special în ceea ce privește simplificarea controlului ex-ante.”</p> | <p>- Au avut modificările legislative asupra controlului ex-ante un impact asupra activităților programului? - A determinat decretarea stării de urgență ca ONAC să își asume un rol mai activ ca organism central nou-instituit în accelerarea aprovizionării cu echipamente medicale?</p> |
| <p>Tema de evaluare 8 - Chiar dacă fiecare județ (din perspectiva localizării proiectelor) are în implementare cel puțin un proiect, o treime din județe implementează cel puțin cinci proiecte, indicând astfel un grad diferențiat de participare la nivelul acestor tipuri de activități. Valoarea medie eligibilă a fiecărui proiect este mult mai mare pentru proiectele vizând regiunile mai dezvoltate decât pentru cele vizând regiunile mai puțin dezvoltate.</p> | <p>- Care este opinia AM cu privire la gradul diferențiat de interes față de acest tip de intervenții la nivel național? - Există un obiectiv sau o strategie de stimulare sau de prioritizare a intervențiilor aferente OS 2.1 în acele zone care în prezent sunt mai puțin implicate în derularea de acțiuni specifice OS 2.1?</p> |
| <p>Tema de evaluare 9 Unele apeluri, în special CP 1/2017, au beneficiat de un nivel de interes mai scăzut decât se aștepta, doar jumătate din autoritățile publice vizate depunând proiecte, iar eforturile de îmbunătățire a transparenței administrației publice par să aibă rezultate mai slabe la nivel local.</p> | <p>- Care este opinia AM cu privire la nivelul de interes demonstrat de instituțiile publice – în special din administrația publică locală – cu privire la intervențiile care au vizat implementarea de măsuri anti-coruție?</p> |
| <p>4. Aspecte identificate în cadrul activităților de evaluare cu privire la managementul Programului</p> | |
| <p><i>Rezultate/ Asumptii</i></p> | <p><i>Întrebări/ Aspecte de abordat</i></p> |
| <p>MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE ȘI A UNITĂȚII/SERVICIULUI</p> <p>- Unii beneficiari au subliniat efectele generate de schimbarea prea frecventă a ofițerilor de proiect, alții au subliniat necesitatea de a nu depinde prea strict de același ofițer, deoarece atunci când acest ofițer este absent, comunicarea cu POCA riscă să fie întreruptă. - Au fost înregistrate întârzieri în procesul de evaluare din cauza nivelului scăzut de calitate al evaluărilor efectuate de către evaluatorii externi: pentru a accelera activitatea, serviciul a fost reorganizat. - Potrivit AM (interviu realizat la finalul anului 2019), numărul angajaților care urmăresc întregul proces de depunere, evaluare, solicitări de clarificări și verificare a acestora este foarte redus; în medie, de la depunerea proiectului și până la faza de contractare trec în jur 6 până la 8 luni.</p> | <p>- Considerați că numărul angajaților existenți este suficient/ adecvat pentru activitatea de gestionare a Programului? - Care au fost cele mai importante schimbări care au avut loc în gestionarea resurselor umane pentru a simplifica și eficientiza procedurile interne de lucru, pentru a accelera procesul de evaluare și pentru a aborda problemele legate de întârzieri și de rotația ofițerilor de proiect? - În baza actualei experiențe de management al Programului, mai există un alt instrument - care să fie sugerat pentru viitor - care ar putea crește și optimiza capacitatea de implementare a proiectelor deja aprobate pentru finanțare, dincolo de cele pe care le-a utilizat deja AM?</p> |
| <p>MySMIS</p> | <p>- Care este opinia AM cu privire la funcționarea MySMIS?</p> |

| | |
|---|--|
| <p>- MySMIS a fost realizat pentru a asigura schimbul electronic de date între solicitanții/ beneficiarii proiectelor finanțate prin FESI și diferitele AM-uri. Chiar dacă nu se află sub responsabilitatea AM POCA, anumite aspecte legate de dificultățile întâmpinate și de activitățile consumatoare de timp în utilizarea sistemului au fost subliniate de beneficiarii POCA (atât în etape de depunere, cât și în etapa de implementare - în principal, dar nu exclusiv, activități legate de administrarea liniilor bugetare).</p> | <p>- Care este relația AM cu MFE – autoritatea responsabilă de managementul platformei? Există posibilitatea de colectare a sugestiilor beneficiarilor în vederea înaintării unei solicitări către MFE pentru actualizarea platformei?</p> |
| <p>APELURI INTEGRATE</p> <p>- Raportul final de evaluare aferent anului 2019 a evidențiat existența unor conexiuni posibile între intervențiile finanțate în cadrul diferitelor OS POCA (în special OS 1.4 și OS 2.1).</p> | <p>- Există posibilitatea de a lansa apeluri integrate care pot contribui la îmbunătățirea generală a Programului? Dacă nu, de ce?</p> |
| <p>ACTIVITĂȚI DE COMUNICARE ȘI INFORMARE</p> <p>- Majoritatea beneficiarilor au apreciat disponibilitatea și calitatea informațiilor/ asistenței furnizate de AM, atât înainte de etapa de contractare, cât și în timpul etapei de implementare (informații furnizate prin intermediul website-ului, al secțiunii „întrebări frecvente”, clarificări prin e-mail și telefon, evenimente de comunicare precum caravane și ateliere). Unii beneficiari sugerează ca AM să vizeze scurtarea timpilor de răspuns la solicitările beneficiarilor.</p> | <p>- Care este evaluarea generală a AM a proceselor de consultare cu privire la ghidurile solicitantului realizate pentru a asigura o mai bună înțelegere în rândul potențialilor beneficiari a intervențiilor?</p> <p>- Există o abordare strategică pentru promovarea schimbului de bune practici în rândul beneficiarilor (prin reuniuni, workshop-uri de pildă)?</p> <p>- Este prevăzută dezvoltarea de noi secțiuni/ arii ale website-ului, în special din perspectiva facilitării schimbului de bune practici între beneficiari?</p> |
| <p>CONTEXT INSTITUȚIONAL ȘI LEGISLATIV</p> <p>- Modificările instituționale și legislative, ca efect al lipsei de continuitate și instabilitate atât în ceea ce privește cadrul legislativ, cât și a contextului instituțional, au determinat întâzieri și probleme în implementare (ex: multiplele intervenții legislative privind procedurile de control ex-ante în domeniul achizițiilor publice).</p> | <p>- În ce măsură contribuie AM POCA la diminuarea efectelor generate de „incertitudinea persistentă privind deciziile legate de politicile publice și cadrul legislativ” care generează o „percepție generală de impredictibilitate în procesul de elaborare a politicilor publice” (Comisia Europeană, Raport de țară – România 2020, Februarie 2020)?</p> |
| <p>CNCISCAP</p> <p>- POCA colaborează și dialoghează cu CNCISCAP, structura națională de coordonare cu rol strategic de luare a deciziilor în procesul de implementare, monitorizare și evaluare a SCAP 2014-2020.</p> | <p>- Cum s-a dezvoltat relația cu CNCISCAP?</p> <p>- Care este principalul impact/efect al interacțiunii între AM POCA și CNCISCAP? A asigurat coordonarea intervențiilor SCAP – puternic legate de toate liniile de activitate sprijinite prin OS incluse în lotul 2 – atingerea obiectivelor avute în vedere?</p> |
| <p>5. Evaluarea aspectelor specifice/ instrumentelor Programului</p> | |

| <i>Rezultate/ Asumpții</i> | <i>Întrebări/ Aspecte de abordat</i> |
|---|---|
| <p>EVALUAREA APELURILOR NON-COMPETITIVE</p> <p>- Experiența apelurilor non-competitive a fost extinsă în comparație cu perioada de programare anterioară, în special pentru implementarea intervențiilor în cadrul OS 1.4.</p> | <p>- Care este evaluarea generală a AM POCA privind acest instrument? Care sunt cele mai importante avantaje asigurate de către acest instrument?</p> |
| <p>CRITERIILE DE ELIGIBILITATE</p> <p>- În perioada anterioară de programare, criteriile de evaluare au fost discutate pe larg. Rapoartele de evaluare PODCA au sugerat necesitatea îmbunătățirii acestor criterii. A fost recomandată detalierea criteriilor de selecție în sub-criterii și creșterea scorului aferent evaluării eficienței proiectelor depuse.</p> <p>La nivelul POCA au fost considerate și implementate aceste recomandări formulate în baza experienței anterioare de programare. Criteriile de evaluare au rămas neschimbate pentru toate apelurile lansate, o atenție mai mare fiind acordată legăturii dintre obiective și indicatori.</p> | <p>- Care este evaluarea generală a AM POCA cu privire la criteriile de eligibilitate adoptate și cu precădere asupra ponderii relative acordate diferitelor criterii?</p> <p>- Cât de eficientă apreciază AM POCA măsura ce prevede desemnarea unui membru al echipei de proiect drept responsabil pentru finalizarea tuturor procedurilor de achiziție?</p> |
| 6. Sustenabilitate | |
| <i>Rezultate/ Asumpții</i> | <i>Întrebări/ Aspecte de abordat</i> |
| <p>- Raportul de evaluare a evidențiat faptul că, alături de efectele pe termen lung generate de intervențiile finanțate, trebuie avute în vedere și riscurile existente: posibile dificultăți întâmpinate în valorificarea rezultatelor și a interacțiunilor facilitate între profesioniști și operatori din diferitele sectoare; lipsa sau alocarea insuficientă a fondurilor pentru continuarea aceluiași tipuri de intervenții în viitor; posibila implicare scăzută a nivelului ierarhic / instituțional superior al organizațiilor.</p> | <p>- Din perspectiva AM POCA, care sunt cele mai importante riscuri față de sustenabilitatea intervențiilor sprijinite?</p> |

Grilă de interviu cu reprezentanții MLPDA

IMPLEMENTAREA SCAP

- Care sunt punctele slabe și punctele forte care au rezultat din procesul de implementare a intervențiilor SCAP legate de asigurarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor între administrația publică centrală și locală, precum și cele legate de îmbunătățirea procesului decizional la nivel local?

- CNCISCAP a fost înființat pentru a oferi un cadru de organizare eficace pentru implementarea SCAP. Cum evaluați rolul jucat de către acest organism? Care sunt principalele efecte care au rezultat din înființarea CNCISCAP?
- Au fost desfășurate diverse întâlniri comune cu SGG pentru a asigura implementarea adecvată a SCAP. Care este valoarea adăugată a acestor interacțiuni pentru implementarea intervențiilor SCAP în domeniile amintite mai sus (asigurarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor între administrația publică centrală și locală, respectiv reforma procesului decizional la nivel local)?
- Comparativ cu reformele adoptate în precedenta perioadă de programare (până în 2013), care sunt principalele diferențe și principalele lecții învățate din punctul de vedere al procesului actual de implementare al SCAP?

COVID 19: IMPACTUL ASUPRA PROCESULUI DE REFORMĂ

- Care sunt activitățile aferente procesului de reformă administrativă care au fost cele mai afectate de către pandemia de COVID-19? (de exemplu: necesitatea reprogramării resurselor financiare, a amânării activităților de formare, a schimbărilor în gestionarea resurselor umane, etc.)? Vă rugăm să răspundeți la această întrebare, pe cât posibil, atât din perspectiva dvs. de coordonator al implementării SCAP, cât și de implementator al măsurilor de reformă.

INTERVENȚII ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE *(Vă rugăm să răspundeți la această întrebare, pe cât posibil, atât din perspectiva dvs. de coordonator al implementării SCAP, cât și de instituție în subordinea căreia Institutul Național de Administrație a avut calitatea de partener al ANAP în cadrul proiectului SIPOCA 625)*

- Care sunt cele mai importante rezultate obținute până acum prin implementare SNAP (dezvoltarea cadrului de competențe, simplificarea și dezvoltarea achizițiilor centralizate, asistența și dezvoltarea competențelor personalului în rândul autorităților contractante)?
- Care sunt cele mai relevante probleme/obstacole care trebuie contracarate pentru atingerea obiectivelor procesului de reformă în domeniile menționate mai sus?
- Care este opinia MLPDA referitoare la nivelul actual de progres al profesionalizării în rândul autorităților contractante de la nivel local?

INTERVENȚII CARE VIZEAZĂ ASIGURAREA CADRULUI OPTIM PENTRU DISTRIBUIREA COMPETENȚELOR ÎNTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ȘI LOCALĂ

- Luând în considerare disparitățile regionale existente, care sunt cele mai importante rezultate obținute până acum prin implementarea intervențiilor care vizează asigurarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor între administrația publică centrală și locală?
- Care sunt cele mai relevante probleme/obstacole care trebuie contracarate pentru a atinge obiectivele procesului de reformă în acest domeniu?



INTERVENȚII CARE VIZEAZĂ PROMOVAREA TRANSPERENȚEI, ETICII ȘI INTEGRITĂȚII LA NIVELUL MLPDA ȘI LA NIVEL LOCAL

- Care sunt cele mai importante rezultate obținute până în prezent prin implementarea proiectului SIPOCA 61, având ca scop consolidarea integrității, atât la nivelul MLPDA, cât și la nivelul administrației publice locale?
- Care sunt cele mai relevante probleme/obstacole care trebuie contracarate pentru a atinge obiectivele preconizate ale proiectului?
- Raportul final de evaluare a POCA pentru anul 2019 a evidențiat faptul că administrațiile publice locale au manifestat un interes mai mic față de așteptările inițiale, pentru intervențiile care vizează consolidarea sistemelor de integritate (de exemplu, participarea scăzută în cadrul apelului de proiecte IP7/2017). Care este opinia dvs. referitoare la această constatare? Ce intervenții pot contribui la îmbunătățirea participării/interesului autorităților publice locale?

SUSTENABILITATE

- Din punctul dvs. de vedere, care sunt cele mai importante riscuri privind asigurarea sustenabilității pe termen lung a intervențiilor care vizează asigurarea cadrului optim pentru distribuirea competențelor între administrația publică centrală și cea locală? Care sunt intervențiile care pot avea un grad mai ridicat de replicabilitate într-o perspectivă pe termen lung, inclusiv după încheierea intervențiilor finanțate de UE?

Grilă de interviu cu reprezentanții SGG

IMPLEMENTAREA SCAP

- Care sunt punctele slabe și punctele forte care au rezultat din procesul de implementare a intervențiilor SCAP legate de domeniul achizițiilor publice și de activitățile care au ca scop promovarea eticii, transparenței și integrității în administrația publică?
- CNCISCAP a fost înființat pentru a crea un cadru de organizare eficient pentru implementarea SCAP. Cum evaluați rolul jucat de acest organism, în special din perspectiva intervențiilor în domeniul achizițiilor publice și în domeniul activităților legate de promovarea eticii, transparenței și integrității în administrația publică? Care sunt principalele efecte care au rezultat din înființarea CNCISCAP?
- Au fost desfășurate întâlniri comune cu MLPDA pentru a asigura implementarea adecvată a SCAP. Care este valoarea adăugată a acestor interacțiuni pentru implementarea intervențiilor SCAP în domeniile amintite mai sus (achiziții publice și transparență/etică/integritate)? Au existat probleme, propuneri, orientări care au rezultat din aceste reuniuni care să fi avut efect sau impact asupra domeniilor achiziții publice și transparență/etică/integritate?





- Comparativ cu reformele adoptate în precedenta perioadă de programare (până în 2013), care sunt principalele diferențe și principalele lecții învățate din punctul de vedere al procesului actual de implementare al SCAP referitor în special la sectoarele menționate mai sus (achiziții publice și transparență/etică/integritate)?

COVID-19: IMPACTUL ASUPRA PROCESULUI DE REFORMA

- Care sunt activitățile aferente procesului de reformă legate de domeniul achizițiilor publice și intervențiilor anticorupție care au fost cel mai mult afectate de către pandemia de COVID-19 (de exemplu modificări ale abordării, priorități diferite, etc.)? Vă rugăm să răspundeți la această întrebare, pe cât posibil, atât din perspectiva dvs. de coordonator al implementării SCAP, cât și de implementator al măsurilor respective.

INTERVENȚII ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE ȘI ÎN DOMENIUL PROMOVĂRII TRANSPARENȚEI, ETICII ȘI INTEGRITĂȚII (Vă rugăm să răspundeți la această întrebare, pe cât posibil, atât din perspectiva dvs. de coordonator al implementării SCAP, cât și de implementator al măsurilor respective)

- Care sunt cele mai importante rezultate obținute până acum prin implementare SNAP în domeniul achizițiilor publice (dezvoltarea cadrului de competențe, simplificarea și dezvoltarea achizițiilor centralizate, asistența și dezvoltarea competențelor personalului în rândul autorităților contractante) și în domeniul promovării eticii, transparenței și integrității?
- Care sunt cele mai relevante probleme/obstacole care trebuie contracarate pentru atingerea obiectivelor procesului de reformă în domeniile menționate mai sus?
- Intervențiile legislative legate de controalele ex-ante au un impact asupra procesului de reformă?
- În anul 2019, ANAP a fost subordonat SGG. Care sunt efectele pozitive și riscurile asociate acestei noi organizări? Această schimbare instituțională a determinat vreun efect posibil asupra activităților ANAP și asupra procesului de reformă?

INTERVENȚII CARE VIZEAZĂ PROMOVAREA ETICII, TRANSPARENȚEI ȘI INTEGRITĂȚII (Vă rugăm să răspundeți la această întrebare, pe cât posibil, atât din perspectiva dvs. de coordonator al implementării SCAP, cât și de implementator al măsurilor respective)

- SGG este beneficiarul unor proiecte POCA finanțate prin OS 2.2. (SIPOCA 34, 35, 36 și 432), care prezintă un grad ridicat de corelare cu (date deschise, sisteme de control managerial intern etc.). Care sunt principalele rezultate obținute și probleme întâmpinate în procesul de implementare a acestor proiecte?



SUSTENABILITATE

- Din punctul dvs. de vedere, care sunt cele mai importante riscuri privind asigurarea sustenabilității pe termen lung a intervențiilor care vizează eficientizarea procedurilor din domeniul achizițiilor publice și promovarea transparenței, eticii și integrității în administrația publică? Care sunt intervențiile care pot avea un grad mai ridicat de replicabilitate într-o perspectivă pe termen lung, inclusiv după încheierea intervențiilor finanțate de UE?

Grilă de interviu cu beneficiarii temei de evaluare 7

Beneficiar: Agenția Națională pentru Achiziții Publice

Secțiunea I. Informații generale

Această secțiune va fi completată de către evaluator înaintea realizării interviului pentru a avea o imagine de ansamblu asupra proiectului și pentru a fi discutată împreună cu persoana interviuată în prima parte a interviului.

{Pot fi utilizate date din sistemul de monitorizare în vederea dezvoltării unei viziuni de ansamblu asupra proiectului în baza următorului tabel (acesta reprezintă un exemplu bazat pe cele două proiecte sprijinite prin OS 1.4 la nivelul cărora ANAP este beneficiar)}

Secțiunea II. Realizări și rezultate atinse până în prezent la nivelul proiectului

Pentru fiecare din următoarele aspecte, vă rugăm să descrieți stadiul actual al principalelor linii de reformă vizate de proiecte, detaliind punctele forte și slabe:

- Transpunerea directivei UE privind achizițiile publice și dezvoltarea unui „cadru legal stabil, eficient și coerent”;
- Reforma controlului ex-ante;
- Dezvoltarea unui cadru al competențelor profesionale (intervenții precum revizuirea unor standarde profesionale precum cea de consultant în domeniul achizițiilor publice, consultant în sistemul achizițiilor publice și expert în achiziții publice);
- Înființarea și dezvoltarea unui sistem de achiziții publice centralizat și activitatea unităților pilot pentru achiziții centralizate dezvoltate la nivel local;
- Interacțiunile între ANAP și autoritățile contractante (atât autorități publice locale, cât și centrale);
- Profesionalizarea personalului din cadrul autorităților contractante și dezvoltarea competențelor acestora;
- Implementarea soluțiilor de tip e-guvernare.



În general, care sunt cele mai relevante efecte, atât intenționate cât și neintenționate, ale proiectelor implementate?

Care sunt cele mai relevante probleme/ obstacole/ provocări care trebuie depășite pentru a atinge țintele procesului de reformă în domeniile menționate anterior?

Secțiunea III. Managementul și implementarea proiectelor

Intervențiile în baza cărora au fost susținute proiecte aferente OS 1.4. au fost lansate prin intermediul apelurilor non-competitive. Vă rugăm să menționați în ce mod influențează acest mecanism dezvoltarea proiectelor și conținutul acestora. Cum evaluați această metodă având în vedere specificul intervențiilor aferente OS 1.4?

Care sunt cele mai importante probleme interne și dificultăți externe întâmpinate pe parcursul implementării proiectelor?

Banca Mondială și Banca Europeană de Investiții au oferit asistență tehnică Agenției Naționale pentru Achiziții Publice. Vă rugăm să precizați cazurile în care asistența oferită s-a dovedit a fi cea mai eficientă/ utilă și cazurile în care sprijinul acordat poate avea în viitor o contribuție pozitivă.

Ce alte entități/ organizații/ instituții au jucat un rol relevant în asigurarea eficacității proiectelor?

În ceea ce privește interacțiunea cu AM POCA, vă rugăm să menționați în ce etape (ex.: depunere, implementare) ați beneficiat de cel mai important sprijin? Care sunt aspectele pe care le apreciați cel mai mult în interacțiunea cu AM POCA? Ce aspecte ar putea fi în continuare îmbunătățite?

Cum evaluați cantitatea, calitatea și accesibilitatea informațiilor oferite de către AM POCA în sprijinul implementării proiectelor finanțate prin intermediul tuturor mijloacelor disponibile (telefon, email, site web, alte mijloace de informare)?

Secțiunea IV. Modificări instituționale și legislative

Vă rugăm să menționați dacă modificările survenite la nivel instituțional sau la nivelul cadrului legislativ au afectat implementarea activităților proiectelor dvs.? În cazul unui răspuns pozitiv, vă rugăm să menționați care a fost impactul acestor modificări asupra proiectelor dvs.?

Considerați că modificările legislative operate care au vizat controlul ex-ante au avut un impact asupra implementării proiectelor dvs.?

În anul 2019, ANAP a fost subordonat Secretariatului General al Guvernului. Care sunt efectele care derivă din această nouă organizare?





Secțiunea V. POCA și pandemia de SARS-Covid 19. Impact și măsuri adoptate

România a decretat starea de urgență în luna martie a anului 2020 în contextul pandemiei de Covid-19. În ce măsură/ în ce fel au fost activitățile proiectului dvs. afectate de introducerea stării de urgență (ex.: nevoia reprogramării resurselor financiare, amânarea activităților de formare, modificări în managementul resurselor umane etc)?

Secțiunea VI. Eficiență

În ceea ce privește volumul de muncă aferent implementării proiectelor (evaluat atât în privința numărului funcționarilor publici implicați în managementul proiectelor, cât și din perspectiva timpului necesar pentru managementul acestora), considerați că acesta este mai ridicat, mai scăzut sau similar față de estimările dvs. inițiale?

Care sunt cele mai importante aspecte (atât pozitive, cât și negative, după caz) care au influențat nivelul eficienței proiectelor (evaluând din perspectiva resurselor financiare necesare)?

Secțiunea VII. Sustenabilitate

Care sunt cele mai importante riscuri legate de asigurarea sustenabilității pe termen lung a proiectelor finanțate? Care sunt intervențiile care prezintă un nivel mai ridicat de replicabilitate după încheierea actualei perioade de programare/ pe termen lung?

Beneficiar: Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate

Secțiunea I. Informații generale

Această secțiune va fi completată de către evaluator înaintea realizării interviului pentru a avea o imagine de ansamblu asupra proiectului și pentru a fi discutată împreună cu persoana interviuată în prima parte a interviului.

Secțiunea II. Realizări și rezultate atinse până în prezent la nivelul proiectului

Pentru fiecare din următoarele aspecte, vă rugăm să descrieți stadiul actual al principalelor linii de reformă vizate de proiect, detaliind punctele forte și slabe:

- Nivelul de progres atins în înființarea și dezvoltarea unui sistem de achiziții centralizate;
- Interacțiunea între ONAC și autoritățile contractante (atât administrațiile publice locale, cât și cele centrale);





- Gradul de profesionalizare a personalului ONAC;
- Implementarea soluțiilor de tip e-guvernare;
- Sectoarele la nivelul cărora achizițiile centralizate pot fi realizate deja (și efectele generate, implicații – în cazul în care acestea sunt deja observabile).

În general, care sunt cele mai relevante efecte, atât intenționate cât și neintenționate, ale proiectului implementat?

Care sunt cele mai relevante probleme/ obstacole/ provocări care trebuie depășite pentru a atinge țintele procesului de reformă în domeniile menționate anterior?

Secțiunea III. Managementul și implementarea proiectelor

Intervențiile în baza cărora au fost susținute proiecte aferente OS 1.4. au fost lansate prin intermediul apelurilor non-competitive. Vă rugăm să menționați în ce mod influențează acest mecanism dezvoltarea proiectelor și conținutul acestora. Cum evaluați această metodă având în vedere specificul intervențiilor aferente OS 1.4?

Care sunt cele mai importante probleme interne și dificultăți externe întâmpinate pe parcursul implementării proiectului?

Banca Mondială și Banca Europeană de Investiții au oferit asistență tehnică ONAC în vederea consolidării capacității instituției de a dezvolta cooperări inter-instituționale. Vă rugăm să precizați cazurile în care asistența oferită s-a dovedit a fi cel mai eficientă/ utilă.

În ceea ce privește interacțiunea cu AM POCA, vă rugăm să menționați în ce etape (ex.: depunere, implementare) ați beneficiat de cel mai important sprijin? Care sunt aspectele pe care le apreciați cel mai mult în interacțiunea cu AM POCA? Ce aspecte ar putea fi în continuare îmbunătățite?

Cum evaluați cantitatea, calitatea și accesibilitatea informațiilor oferite de către AM POCA în sprijinul implementării proiectelor finanțate prin intermediul tuturor mijloacelor disponibile (telefon, email, site web, alte mijloace de informare)?

Secțiunea IV. Modificări instituționale și legislative

Vă rugăm să menționați dacă modificările survenite la nivel instituțional ori la nivelul cadrului legislativ au afectat implementarea activităților proiectelor dvs.? În cazul unui răspuns pozitiv, vă rugăm să menționați care a fost impactul acestor modificări asupra proiectelor dvs.?

Considerați că modificările legislative operate care au vizat controlul ex-ante au avut un impact asupra implementării proiectului dvs.?





Secțiunea V. POCA și pandemia de SARS-Covid 19. Impact și măsuri adoptate

România a decretat starea de urgență în luna martie a anului 2020 în contextul pandemiei de Covid-19. În ce măsură/ în ce fel au fost activitățile proiectului dvs. afectate de introducerea stării de urgență (ex.: nevoia reprogramării resurselor financiare, amânarea activităților de formare, modificări în managementul resurselor umane etc)?

Vă rugăm să menționați dacă decretarea stării de urgență în contextul pandemiei de Covid-19 a determinat ca ONAC să aibă un rol mai activ în sistemul de achiziții centralizate în vederea accelerării procesului de procurare a echipamentului medical?

Secțiunea VI. Eficiență

În ceea ce privește volumul de muncă aferent implementării proiectelor (evaluat atât în privința numărului funcționarilor publici implicați în gestionarea proiectelor, cât și din perspectiva timpului necesar pentru managementul acestora), considerați că acesta este mai ridicat, mai scăzut sau similar față de estimările dvs. inițiale?

Care sunt cele mai importante aspecte (atât pozitive, cât și negative, după caz) care au influențat nivelul eficienței proiectelor (evaluând din perspectiva resurselor financiare necesare)?

Secțiunea VII. Sustenabilitate

Care sunt cele mai importante riscuri legate de asigurarea sustenabilității pe termen lung a proiectelor finanțate? Care sunt intervențiile care prezintă un nivel mai ridicat de replicabilitate după încheierea actualei perioade de programare/ pe termen lung?

Grilă de interviu cu beneficiarii temei de evaluare 8

Secțiunea I. Informații generale

Această secțiune va fi completată de către evaluator înaintea realizării interviului pentru a avea o imagine de ansamblu asupra proiectului și pentru a fi discutată împreună cu persoana interviuată în prima parte a interviului.

Secțiunea II. Realizări și rezultate atinse până în prezent la nivelul proiectului

Care dintre următoarele aspecte sunt/au fost vizate de către proiectul finanțat?

[Intervievatorul poate oferi o listă de răspunsuri cu titlu de exemplu, pentru a susține beneficiarul în a clarifica obiectivele/domeniile de intervenție ale proiectelor]





- Planificare strategică și financiară;
- Introducerea/ dezvoltarea sistemelor de management al calității și al performanței;
- Utilizarea de sisteme digitale interconectate;
- Măsuri de sprijinire a organizațiilor non-guvernamentale și a partenerilor sociali;
- Îmbunătățirea transparenței în utilizarea fondurilor publice;
- Dezvoltarea competențelor personalului, inclusiv a competențelor decidenților politici.

Care este/ a fost rezultatul așteptat al proiectului?

Pentru fiecare dintre aspectele menționate mai sus [*a se vedea lista inclusă la nivelul primei întrebări*], vă rugăm să descrieți atât punctele slabe cât, și punctele forte care rezultă din proiectul implementat de către dvs.

În general, care sunt cele mai relevante efecte, atât intenționate, cât și neintenționate, ale proiectului implementat?

Care sunt cele mai importante probleme/ obstacole/ provocări cu care v-ați confruntat în vederea atingerii obiectivelor/ rezultatelor proiectului?

Secțiunea III. Managementul și implementarea proiectelor

Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiect precum și procesul de formare a parteneriatelor?

Care sunt principalele probleme interne/externe întâmpinate în implementarea proiectului?

A derulat instituția beneficiară proceduri de achiziție publică pe perioada implementării proiectului? În cazul unui răspuns pozitiv, vă rugăm să evaluați procedurile de achiziție publică derulate în cadrul proiectului, din punct de vedere al eficienței și al planificării implementării acestora.

Ce alte entități/ organizații /instituții au jucat un rol important pentru asigurarea eficacității proiectului?

În ceea ce privește interacțiunea cu AM POCA, vă rugăm să menționați în ce etape (ex.: depunere, implementare) ați beneficiat de cel mai important sprijin? Care sunt aspectele pe care le apreciați cel mai mult în interacțiunea cu AM POCA? Ce aspecte ar putea fi în continuare îmbunătățite?

Cum evaluați cantitatea, calitatea și accesibilitatea informațiilor oferite de către AM POCA în sprijinul implementării proiectelor finanțate prin intermediul tuturor mijloacelor disponibile (telefon, email, site web, alte mijloace de informare)?

A fost instituția dvs. beneficiară la nivelul perioadei anterioare de programare în cadrul PODCA 2007-2013?

În cazul unui răspuns pozitiv, care considerați că sunt cele mai importante diferențe percepute în ceea ce privește gestionarea și implementarea proiectelor în cadrul celor două perioade de programare (PODCA și POCA)?





Secțiunea IV. POCA și pandemia de SARS-Covid 19. Impact și măsuri adoptate

România a decretat starea de urgență în luna martie a anului 2020 în contextul pandemiei de Covid-19. În ce măsură/ în ce fel au fost activitățile proiectului dvs. afectate de introducerea stării de urgență (ex.: nevoia reprogramării resurselor financiare, amânarea activităților de formare, modificări în managementul resurselor umane etc)?

Secțiunea V. Eficiență

În ceea ce privește volumul de muncă aferent implementării proiectelor (evaluat atât în privința numărului funcționarilor publici implicați în gestionarea proiectelor, cât și din perspectiva timpului necesar pentru managementul acestora), considerați că acesta este mai ridicat, mai scăzut sau similar față de estimările dvs. inițiale?

Care sunt cele mai importante aspecte (atât pozitive, cât și negative, după caz) care au influențat nivelul eficienței proiectelor (evaluând din perspectiva resurselor financiare necesare)?

Secțiunea VI. Sustenabilitate

Care sunt cele mai importante riscuri legate de asigurarea sustenabilității pe termen lung a proiectelor finanțate? Care sunt intervențiile care prezintă un nivel mai ridicat de replicabilitate după încheierea actualei perioade de programare/ pe termen lung?

Grilă de interviu cu beneficiarii temei de evaluare 9

Secțiunea I. Informații generale

Această secțiune va fi completată de către evaluator înaintea realizării interviului pentru a avea o imagine de ansamblu asupra proiectului și pentru a fi discutată împreună cu persoana interviuată în prima parte a interviului.

Secțiunea II. Realizări și rezultate atinse până în prezent la nivelul proiectului

Care dintre următoarele aspecte sunt/ au fost vizate de proiectul finanțat?

[Intervievatorul poate oferi o listă de răspunsuri cu titlu de exemplu, pentru a susține beneficiarul în a clarifica obiectivele/ domeniile de intervenție ale proiectelor]

- Prezentarea datelor și informațiilor publice în formate standardizate;





- Adoptarea de proceduri operaționale privind măsurile de prevenire a corupției [ex: activități de control și de audit, evaluări ale sistemelor de control intern managerial, ghiduri/manuale de bune practici/ standarde de etică și integritate, evaluări ale riscurilor, studii, campanii de educare în domeniul anti-corupției];
- Programe/cursuri de instruire și/sau curricule de pregătire în domeniul prevenirii corupției și al susținerii transparenței, eticii și integrității;
- Activități care vizează creșterea autonomiei și independenței funcționarilor publici față de influența personalului de conducere ales/a persoanelor cu funcții politice și/sau față de reducerea barierelor care poate conduce la eventuale conflicte de interese.

Care este/ a fost rezultatul așteptat al proiectului?

Pentru fiecare dintre aspectele menționate mai sus [*a se vedea lista inclusă la nivelul primei întrebări*], vă rugăm să descrieți atât punctele slabe, cât și punctele forte care rezultă din proiectul implementat de către dvs.

În general, care sunt cele mai relevante efecte, atât intenționate, cât și neintenționate, ale proiectului implementat?

Care sunt cele mai importante probleme/ obstacole/ provocări cu care v-ați confruntat în vederea atingerii obiectivelor/ rezultatelor proiectului?

Secțiunea III. Managementul și implementarea proiectelor

Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiect precum și procesul de formare a parteneriatelor?

Care sunt principalele probleme interne/ externe întâmpinate de-a lungul implementării proiectului?

A derulat instituția beneficiară proceduri de achiziție publică pe perioada implementării proiectului? În cazul unui răspuns pozitiv, vă rugăm să evaluați procedurile de achiziție publică derulate în cadrul proiectului, din punct de vedere al eficienței și al planificării implementării.

Ce alte entități/ organizații /instituții au jucat un rol important pentru asigurarea eficacității proiectului?

În ceea ce privește interacțiunea cu AM POCA, vă rugăm să menționați în ce etape (ex.: depunere, implementare) ați beneficiat de cel mai important sprijin? Care sunt aspectele pe care le apreciați cel mai mult în interacțiunea cu AM POCA? Ce aspecte ar putea fi în continuare îmbunătățite?

Cum evaluați cantitatea, calitatea și accesibilitatea informațiilor oferite de către AM POCA în sprijinul implementării proiectelor finanțate prin intermediul tuturor mijloacelor disponibile (telefon, email, site web, alte mijloace de informare)?





Instituția dvs. a fost beneficiar la nivelul perioadei anterioare de programare în cadrul PODCA 2007-2013? În cazul unui răspuns pozitiv, care considerați că sunt cele mai importante diferențe percepute în ceea ce privește gestionarea și implementarea proiectelor în cadrul celor două perioade de programare (PODCA și POCA)?

Secțiunea IV. POCA și pandemia de SARS-Covid 19. Impact și măsuri adoptate

România a decretat starea de urgență în luna martie a anului 2020 în contextul pandemiei de Covid-19. În ce măsură/ în ce fel au fost activitățile proiectului dvs. afectate de introducerea stării de urgență (ex.: nevoia reprogramării resurselor financiare, amânarea activităților de formare, modificări în managementul resurselor umane etc)?

Secțiunea V. Eficiență

În ceea ce privește volumul de muncă aferent implementării proiectelor (evaluat atât în privința numărului funcționarilor publici implicați în gestionarea proiectelor, cât și din perspectiva timpului necesar pentru managementul acestora), considerați că acesta este mai ridicat, mai scăzut sau similar față de estimările dvs. inițiale?

Care sunt cele mai importante aspecte (atât pozitive, cât și negative, după caz) care au influențat nivelul eficienței proiectelor (evaluând din perspectiva resurselor financiare necesare)?

Secțiunea VI. Sustenabilitate

Care sunt cele mai importante riscuri legate de asigurarea sustenabilității pe termen lung a proiectelor finanțate? Care sunt intervențiile care prezintă un nivel mai ridicat de replicabilitate după încheierea actualei perioade de programare/ pe termen lung?



V.6. Analiza datelor provenite din aplicarea chestionarului privind gradul de satisfacție al autorităților contractante (tema de evaluare 7)

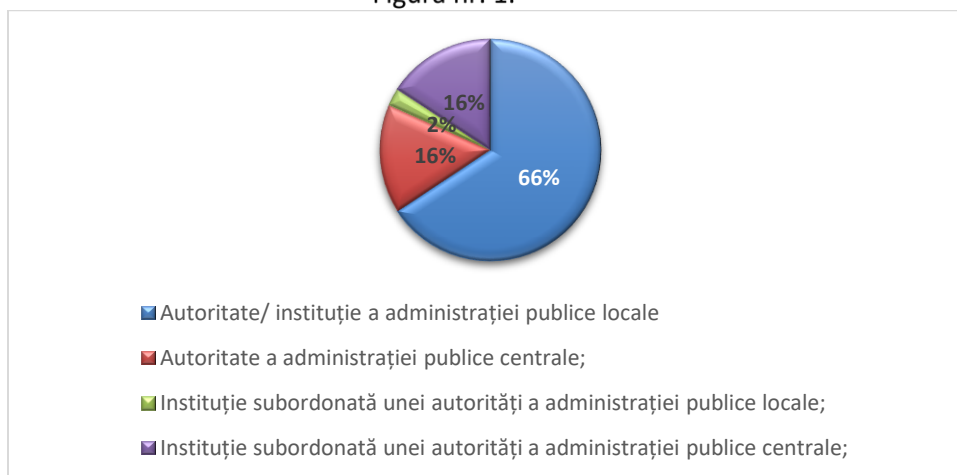
Număr de chestionare completate: 39 autorități contractante

Secțiunea I - Informații generale

1. Instituția reprezentată de respondent este:

| Tip instituție | Număr | Procent |
|---|-------|---------|
| Autoritate/ instituție a administrației publice locale | 25 | 65.8% |
| Autoritate a administrației publice centrale; | 6 | 15.8% |
| Instituție subordonată unei autorități a administrației publice locale; | 1 | 2.6% |
| Instituție subordonată unei autorități a administrației publice centrale; | 6 | 15.8% |

Figura nr. 1.



Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

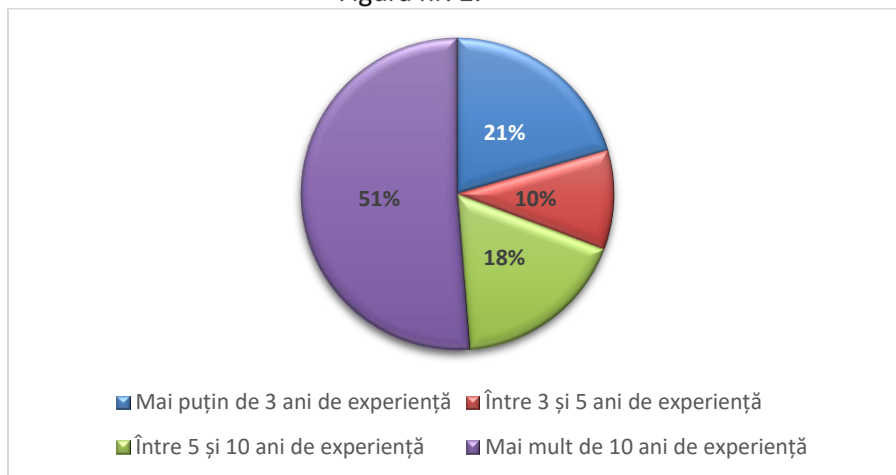
În total, la nivelul chestionarului au răspuns 39 de reprezentanți ai instituțiilor publice. În ceea ce privește distribuția acestora pe tipuri de autoritate publică, 65.8% dintre respondenți reprezentau o autoritate/instituție a administrației publice locale, în timp ce un procent cumulativ de 31.6% dintre

respondenți reprezentau fie o instituție subordonată a unei autorități a administrației publice centrale (15.8%), fie o autoritate a administrației publice centrale (15.8%). Doar 2.8% dintre respondenți reprezentau o instituție subordonată unei autorități a administrației publice locale.

2. Care este experiența dvs. în domeniul achizițiilor publice?

| Experiență | Număr | Procent |
|----------------------------------|-------|---------|
| Mai puțin de 3 ani de experiență | 8 | 20.5% |
| Între 3 și 5 ani de experiență | 4 | 10.3% |
| Între 5 și 10 ani de experiență | 7 | 17.9% |
| Mai mult de 10 ani de experiență | 20 | 51.3% |

Figura nr. 2.



Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

În ceea ce privește nivelul de experiență al respondenților, 51.3% dintre aceștia aveau o experiență de peste 10 ani în domeniul achizițiilor publice, în timp ce 20.5% dintre aceștia se bucurau de mai puțin de 3 ani experiență în acest domeniu. De asemenea, 10.3% dintre respondenți aveau între 3 și 5 ani experiență, iar 17.9% dintre respondenți aveau o experiență între 5 și 10 ani în domeniul achizițiilor publice.

Secțiunea II. Impactul reformei în domeniul achizițiilor publice: gradul de satisfacție

La nivelul acestei secțiuni, respondenții au fost rugați să indice gradul de satisfacție al dâșilor cu privire la impactul anumitor componente ale reformei achizițiilor publice, prin bifarea unui răspuns de la 1 la 10. Scorurile au fost distribuite astfel: 1,2 = Foarte scăzut, 3,4 = Scăzut, 5,6 = Mediu, 7,8 = Ridicat, 9, 10 = Foarte ridicat.

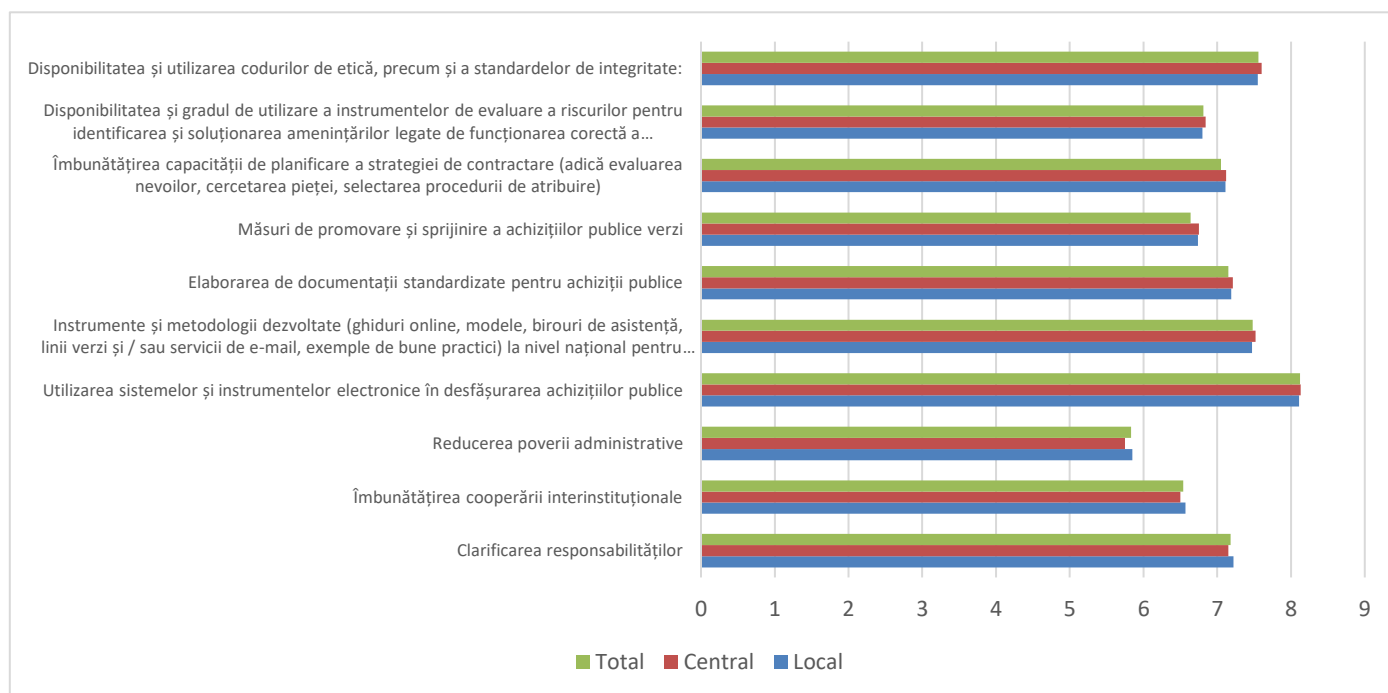
1. Componente aferente desfășurării procedurilor de achiziții publice, respectiv a instrumentelor de evaluare a riscurilor / codurilor de etică/ a standardelor de integritate.

În tabelul de mai jos este prezentat nivelul mediu de satisfacție al beneficiarilor (grupați în funcție de tipul de instituție pe care îl reprezintă) cu privire la următoarele componente aferente desfășurării procedurilor de achiziții publice, respectiv a instrumentelor de evaluare a riscurilor/codurilor de etică/ a standardelor de integritate

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|--|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Clarificarea responsabilităților | 7.22 | 7.15 | 7.18 |
| Îmbunătățirea cooperării interinstituționale | 6.57 | 6.5 | 6.54 |
| Reducerea poverii administrative | 5.85 | 5.75 | 5.83 |
| Utilizarea sistemelor și instrumentelor electronice în desfășurarea achizițiilor publice | 8.11 | 8.13 | 8.12 |
| Instrumente și metodologii dezvoltate (ghiduri online, modele, birouri de asistență, linii verzi și / sau servicii de e-mail, exemple de bune practici) la nivel național pentru sprijinirea activității profesionale în domeniul achizițiilor publice | 7.47 | 7.52 | 7.48 |
| Elaborarea de documentații standardizate pentru achiziții publice | 7.19 | 7.21 | 7.15 |
| Măsuri de promovare și sprijinire a achizițiilor publice verzi | 6.74 | 6.75 | 6.64 |
| Îmbunătățirea capacității de planificare a strategiei de contractare (adică evaluarea nevoilor, cercetarea pieței, selectarea procedurii de atribuire) | 7.11 | 7.12 | 7.05 |
| Disponibilitatea și gradul de utilizare a instrumentelor de evaluare a riscurilor pentru identificarea și soluționarea amenințărilor legate de funcționarea corectă a sistemului de achiziții publice | 6.8 | 6.84 | 6.81 |

| | | | |
|---|------|-----|------|
| Disponibilitatea și utilizarea codurilor de etică, precum și a standardelor de integritate: | 7.55 | 7.6 | 7.56 |
|---|------|-----|------|

Figura nr. 3.



Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

Cu privire la componentele descrise la nivelul tabelului de mai sus, se poate observa că gradul de satisfacție al beneficiarilor cu privire la componentele reformei sistemului de achiziții publice referitoare la desfășurarea procedurilor de achiziții publice, respectiv a instrumentelor de evaluare a riscurilor/codurilor de etică/ a standardelor de integritate nu diferă semnificativ în funcție de nivelul de administrației publice.

Într-adevăr, cel mai mic grad de satisfacție este legat de reducerea poverii administrative. Atât autoritățile publice locale, cât și autoritățile publice centrale consideră că impactul reformei achizițiilor publice asupra acestei componente este mediu (**5.85 local, 5.75 central, 5.83 total**). De asemenea, alte trei componente au primit un scor mediu din partea respondenților: Îmbunătățirea cooperării inter-instituționale (**6.57 local, 6.5 central, 6.54 total**), Măsuri de promovare și sprijinire a achizițiilor publice verzi (**6.74 local, 6.75 central, 6.64 total**), precum și disponibilitatea și gradul de utilizare a instrumentelor de evaluare a riscurilor pentru identificarea și soluționarea amenințărilor legate de funcționarea corectă a sistemului de achiziții publice (**6.8 local, 6.84 central, 6.81 total**).

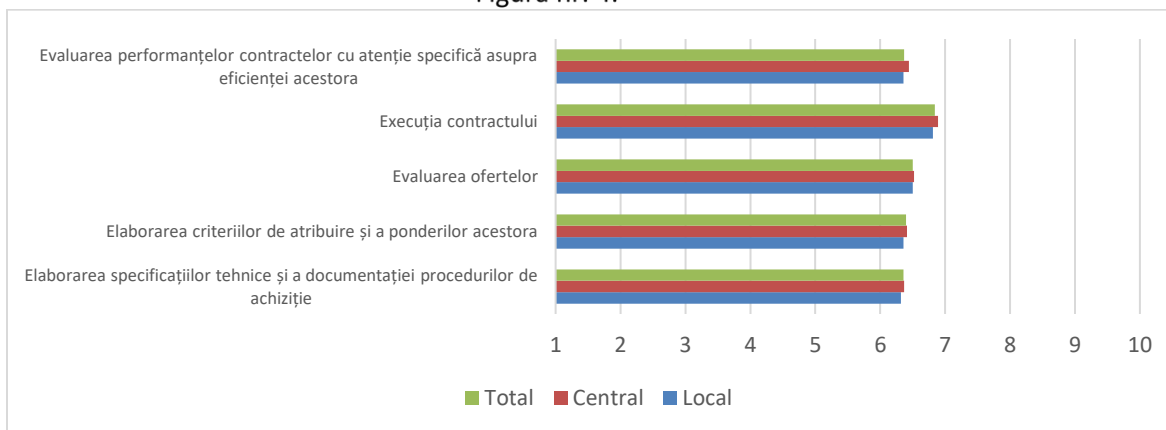
Cu privire la restul componentelor, gradul de satisfacție a fost unul ridicat (scoruri medii reprezentând o valoare de 7 sau mai mare decât aceasta). În opinia respondenților, reforma în domeniul achizițiilor publice a avut cel mai evident impact cu privire la componenta utilizării sistemelor și instrumentelor electronice în desfășurarea achizițiilor publice, fiind de altfel singura componentă din prezenta categorie tematică la nivelul căreia respondenții au oferit un scor mediu de peste 8 puncte (**8.11 local, 8.13 central, 8.12 total**).

De asemenea, după cum se poate observa din analiza efectuată mai sus, componenta cu privire la "Instrumente și metodologii dezvoltate (ghiduri online, modele, birouri de asistență, linii verzi și / sau servicii de e-mail, exemple de bune practici) la nivel național pentru sprijinirea activității profesionale în domeniul achizițiilor publice", din punctul de vedere al participanților la nivelul prezentului chestionar, a avut un impact mai mare la nivel central decât la nivel local, chiar eclipsând gradul de mediu de satisfacție la nivel național, conform analizei datelor primite din partea eșantionului selectat de către echipa de implementare a contractului. (**7.47 local, 7.52 central, 7.48 total**).

2. Componente aferente îmbunătățirii capacității de organizare a procedurilor de achiziție și de gestionare a contractelor

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|---|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Elaborarea specificațiilor tehnice și a documentației procedurilor de achiziție | 6.32 | 6.37 | 6.36 |
| Elaborarea criteriilor de atribuire și a ponderilor acestora | 6.36 | 6.41 | 6.4 |
| Evaluarea ofertelor | 6.5 | 6.52 | 6.5 |
| Execuția contractului | 6.81 | 6.89 | 6.84 |
| Evaluarea performanțelor contractelor cu atenție specifică asupra eficienței acestora | 6.36 | 6.44 | 6.37 |

Figura nr. 4.



Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

În ceea ce privește componentele aferente îmbunătățirii capacității de organizare a procedurilor de achiziție și de gestionare a contractelor, rezultatele sunt similare din punctul de vedere al diferențelor dintre instituțiile de la nivel central și cele de la nivel local. În schimb, cu privire la aceste arii tematice a reformei achizițiilor publice, se poate observa că, în medie, instituțiile de la nivel central prezintă un grad de satisfacție marginal mai mare spre deosebire de instituțiile de la nivel local, conform răspunsurilor oferite de către cei 39 de participanți în cadrul prezentului chestionar.

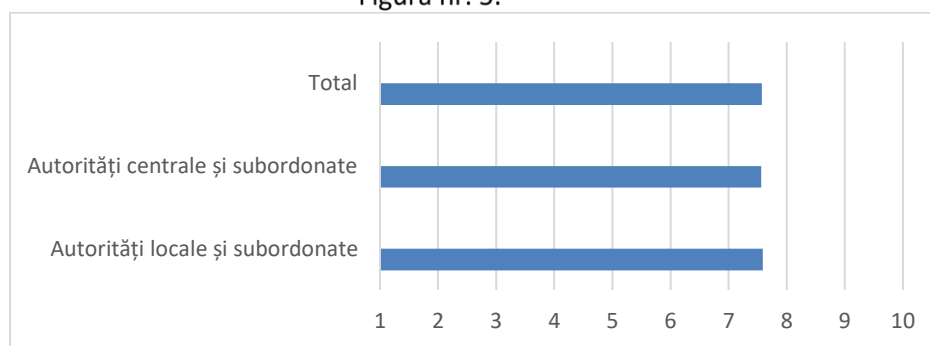
Cu toate acestea, opinia respondenților, indiferent de tipul de instituției reprezentate, indică faptul că gradul de satisfacție cu privire la impactul acestor componente aferente reformei achizițiilor publice este unul mediu. Per total, cea mai favorabilă opinie a fost înregistrată cu privire la impactul asupra execuției contractelor (**6.81 local, 6.89 central, 6.84 total**), urmat de impactul asupra modalității de evaluare a ofertelor (**6.5 local, 6.52 central, 6.5 total**), pe când cel mai mic impact poate fi observat în ceea ce privește elaborarea specificațiilor tehnice și a documentației procedurilor de achiziție (**6.32 local, 6.37 central și 6.36 total**).

Secțiunea III. Activități de formare și profesionalizare

1. Cum evaluați nivelul dvs. actual de profesionalizare în domeniul achizițiilor publice?

| Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| 7.59 | 7.56 | 7.57 |

Figura nr. 5.



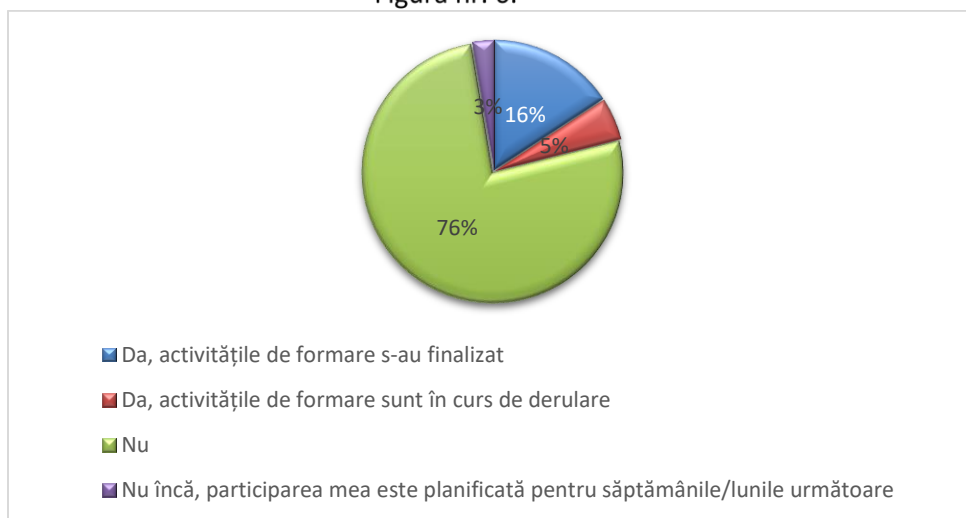
Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

La nivelul acestei întrebări, respondenții au fost rugați să își autoevalueze gradul de personal de profesionalizare cu privire la domeniul achizițiilor publice. Conform rezultatelor prezentate în tabelul de mai sus, personalul aferent instituțiilor publice locale au o opinie marginal mai bună referitor la gradul acestora de profesionalizare, în comparație cu auto-evaluarea efectuată de către personalul instituțiilor publice centrale (**7.59 local, 7.56 central, 7.57 total**).

2. Ați participat la activități de formare organizate prin POCA care vizează îmbunătățirea profesionalizării în rândul oficialilor din domeniul achizițiilor publice?

| Tip instituție | Număr | Procent |
|--|-------|---------|
| Da, activitățile de formare s-au finalizat | 6 | 16% |
| Da, activitățile de formare sunt în curs de derulare | 2 | 5% |
| Nu | 29 | 76% |
| Nu încă, participarea mea este planificată pentru săptămânile/lunile următoare | 1 | 3% |

Figura nr. 6.



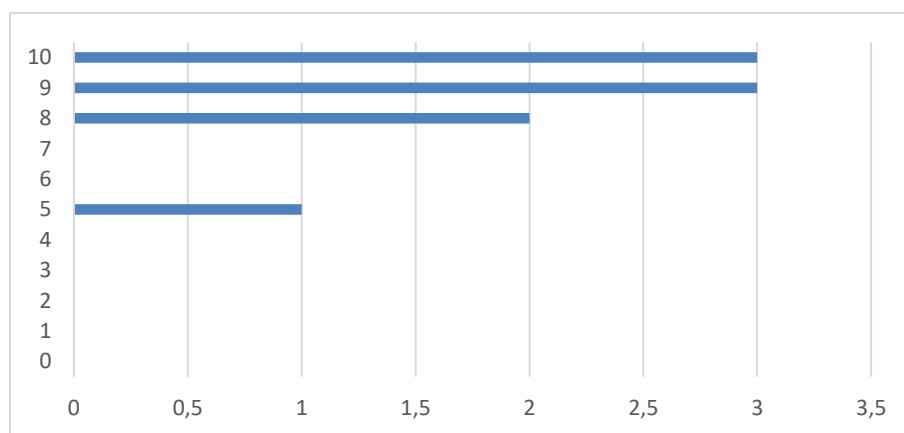
Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

În ceea ce privește participarea la activități de formare organizate prin POCA care vizează îmbunătățirea profesionalizării în rândul oficialilor din domeniul achizițiilor publice, marea majoritate a respondenților

(76%) au răspuns că nu au participat la astfel de activități, în timp ce 16% au răspuns că au participat și activitățile de formare s-au finalizat. Doar 5% încă aveau activități de formare în curs de derulare, în timp ce un procent de 2% așteptau ca acestea să demareze în săptămânile/lunile următoare.

3. *Dacă ați răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, vă rugăm să indicați care este gradul dvs. de satisfacție cu privire la activitățile de formare:*

Figura nr. 7.



Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

Doar 9 respondenți au răspuns în cadrul acestei întrebări. Dintre aceștia, majoritatea (66%) se declară foarte mulțumiți cu rezultatele activităților, oferind scoruri de 9 sau 10. 2 dintre respondenți se declară mulțumiți, oferind scorul de 8, iar un singur respondent a avut o opinie medie, oferind scorul de 5.

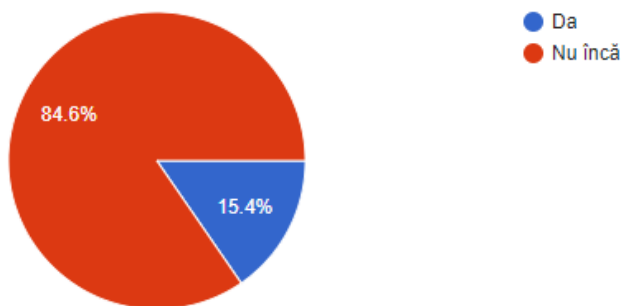
Secțiunea IV. Achiziții centralizate

1. *Ați achiziționat produse sau servicii în sistem centralizat (achiziție facilitată de către ONAC sau de altă unitate de achiziții centralizate)?*

| Răspuns | Număr | Procent |
|---------|-------|---------|
| Nu încă | 33 | 84.6% |

| | | |
|----|---|-------|
| Da | 6 | 15.4% |
|----|---|-------|

Figura nr. 8.

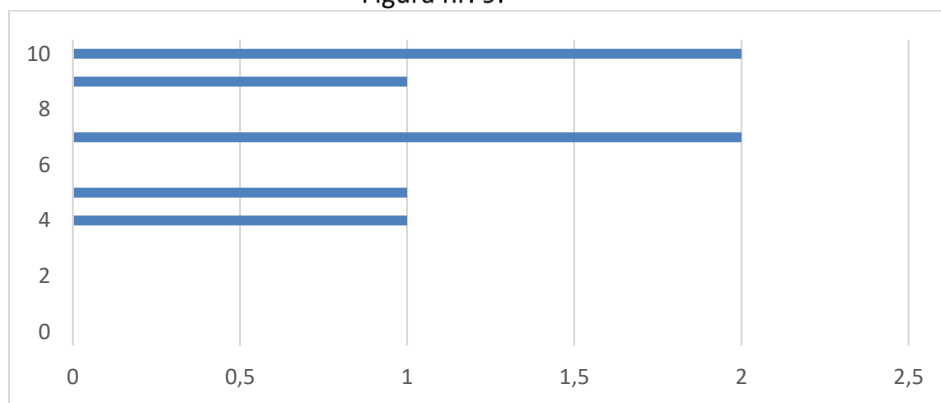


Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

Marea majoritate a respondenților (84.6%) nu au achiziționat produse sau servicii în sistem centralizat, în timp ce 15.4% dintre aceștia au răspuns afirmativ.

2. *Dacă ați răspuns afirmativ la întrebarea 18, care este gradul dvs. de satisfacție în legătură cu această experiență?*

Figura nr. 9.



Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

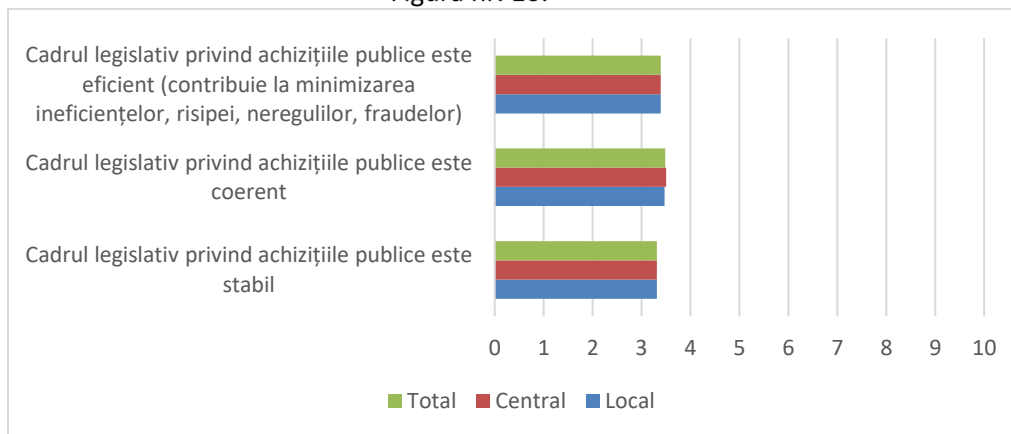
În ceea ce privește gradul de satisfacție cu privire la achizițiile centralizate, părerile au fost relativ împărțite, însă eșantionul de analiză este foarte mic, doar 7 respondenți oferind un răspuns la această întrebare. Cu toate acestea, un procent cumulativ de 32.9% dintre respondenți au fost foarte mulțumiți cu experiența

achizițiilor centralizate, oferind un răspuns de 9 sau 10. 28.6% dintre aceștia s-au declarat mulțumiți, iar 28.6% au avut o opinie neutră, oferind scoruri de 4 sau 5.

Secțiunea V. Evaluarea cadrului legislativ

| Componentă | Autorități locale și subordonate | Autorități centrale și subordonate | Total |
|---|----------------------------------|------------------------------------|-------|
| Cadrul legislativ privind achizițiile publice este stabil | 3.31 | 3.31 | 3.31 |
| Cadrul legislativ privind achizițiile publice este coerent | 3.47 | 3.5 | 3.48 |
| Cadrul legislativ privind achizițiile publice este eficient (contribuie la minimizarea ineficiențelor, risipei, neregulilor, fraudelor) | 3.39 | 3.39 | 3.39 |

Figura nr. 10.



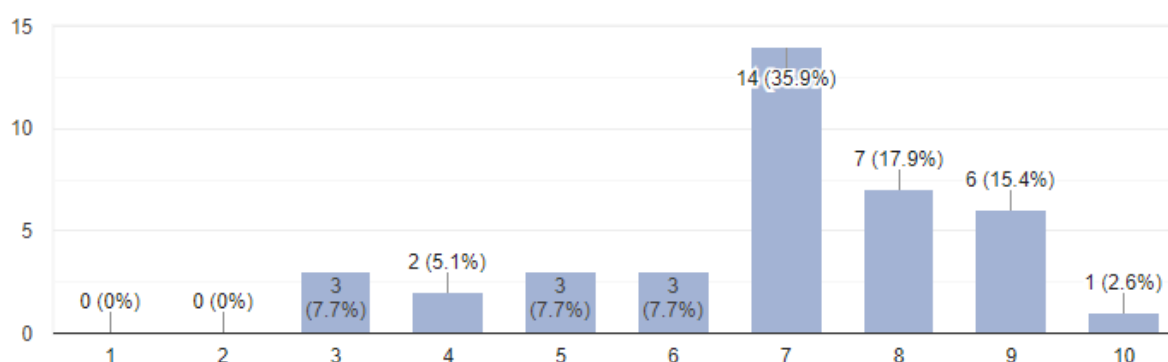
Sursă: prelucrarea datelor statistice de către echipa de experți

Cu privire la evaluarea cadrului legislativ, respondenții au avut opinii similare. În general, aceștia nu sunt foarte mulțumiți de cadrul legislativ, oferind un scor de 3 pentru toate cele 3 componente aferente acestuia, astfel:

- Cadrul legislativ privind achizițiile publice este stabil (3.31 local, 3.31 central, 3.31 total)
- Cadrul legislativ privind achizițiile publice este coerent (3.47 local, 3.5 central, 3.48 total)
- Cadrul legislativ privind achizițiile publice este eficient (3.39 local, 3.39 central, 3.39 total)

Secțiunea V. Evaluarea cadrului legislativ

1. Care este gradul dvs. general de satisfacție cu privire la modul de funcționare a sistemului de achiziții publice din România?



Sursă: prelucrarea datelor statistice

În ceea ce privește gradul de satisfacție cu privire la modul de funcționare a sistemului de achiziții publice din România, la nivel general, opiniile sunt împărțite. 35.9% dintre respondenți au oferit nota 7, 17.9% dintre respondenți u oferit nota 8 iar 15.4% dintre respondenți au oferit nota 9, în timp ce un singur respondent a oferit nota 10. Cu toate acestea, există un procent semnificativ de respondenți nemulțumiți de acesta, cu 28.2% dintre respondenți oferind notele 3-6.

1. Opțional, vă rugăm să menționați în rubrica de mai jos eventuale recomandări pe care le considerați necesar a fi realizate pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice:

Printre răspunsuri, se numără:

- simplificarea procedurilor de achiziție directă, simplificarea documentațiilor de atribuire
- mai multă transparență
- Mai multe documentații standardizate

- Sistemul de achiziții publice este prea complicat, ar trebui simplificat, perioada de așteptare a procedurilor este prea mare, sunt prea dese modificări ale legislației, documentațiile ANAP prea complicate și foarte greoaie
- crearea sau îmbunătățirea unei instituții publice care să sprijine cu adevărat autoritățile publice în procesul de achiziție - mai multă implicare, responsabilitate din partea ANAP; legi clare, cu articole care să nu conducă la interpretări, eventual legi îmbunătățite de persoane care practica achiziții publice
- Corelare legislația din domeniul achizițiilor cu legislația finanțelor publice cât și cu platforma SICAP
- Din punctul meu de vedere, în primul rând este necesară îmbunătățirea procesului de control expost întrucât există puncte de vedere diferite față de bunele practici comunicate de ANAP și de jurisprudența CNSC. Totodată, consider că este esențială impunerea unei condiții la ocuparea unui post de auditor public extern de a avea experiența practică în organizarea procedurilor de achiziții publice.
- În al doilea rând, consider că pentru a avea un proces de achiziții publice eficient, eficace, cu un raport ridicat value for money, consilierul achiziții publice trebuie să gândească strategic, să cunoască foarte bine piața, legislația achizițiilor publice și bunele practici internaționale, iar în prezent sunt multe obstacole pentru a realiza acestea, abordarea "sigură" fiind una de uniformizare. Pentru a realiza acestea, consilierul achiziții publice trebuie să fie încurajat să gândească analitic și strategic, fiind om, e clar că este supus greșelii, iar o greșeală care nu e voită nu ar trebui să fie atât de drastic sancționată, să fie ancorat în realitatea pieței și să fie încurajat să aibă multe contacte cu piața.
- În al treilea rând, consider necesară o analiză pentru a vedea dacă este posibilă acordarea achizitorilor publici o libertate mai mare de negociere, cunoscut fiind faptul că achizitorii din sectorul privat obțin cu o investiție mai scăzută același rezultat, luând bineînțeles în considerare riscurile acordării acestei libertăți de negociere.
- Corelația prevederilor din legislația achizițiilor publice cu prevederile Legii nr 500/2002 inclusiv cu reglementările din domeniul gestionării Bugetului de stat
- Modificări ale legislației privind etapele premergătoare lansării procedurilor, modul de stabilire a valorii estimate, modul de evaluare al ofertelor, modul de implementare a contractelor de achiziție.