

# RAPORT DE EVALUARE 2019

*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 2018-2019*

**APROB,**

**Comitetul de Coordonare pentru Evaluarea POCA**

\_\_\_\_\_  
**, șef serviciu, Șef AMPOCA**

\_\_\_\_\_  
**, șef serviciu**

\_\_\_\_\_  
**, manager public superior**

\_\_\_\_\_  
**, manager public superior**

\_\_\_\_\_  
**, manager public superior**

\_\_\_\_\_  
**, consilier superior**

\_\_\_\_\_  
**, expert superior**



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!



Instrumente Structurale  
2014-2020

# Cuprins

---

<b>REZUMAT EXECUTIV</b> .....	<b>3</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>8</b>
<b>I. STADIUL DE IMPLEMENTARE ȘI INFORMAȚII COLECTATE DIN ACTIVITĂȚILE DE EVALUARE</b> .....	<b>12</b>
<b>II. RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE PENTRU FIECARE TEMĂ DE EVALUARE</b> .....	<b>89</b>
<b>III. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI</b> .....	<b>121</b>
<b>IV. PROPUNERE PLAN DE ACȚIUNE PENTRU IMPLEMENTAREA RECOMANDĂRILOR</b> <b>129</b>	
<b>V. ANEXE</b> .....	<b>132</b>
<b>V.1. Tabel de corelare între constatări, concluzii și recomandări</b> .....	<b>132</b>
<b>V.2. Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare</b> .....	<b>141</b>
<b>V.3. Lista documentelor și a literaturii parcurse</b> .....	<b>143</b>
<b>V.4. Lista persoanelor intervievate</b> .....	<b>144</b>
<b>V.5. Modelul de chestionar</b> .....	<b>146</b>

---



# Acronime

---

AM	Autoritatea de Management
ANAP	Agenția Națională pentru Achiziții Publice
ANI	Agenția 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 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.

## 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 luând în considerare și evoluția contextului de după aprobarea Programului.

Nivelul de progres al celor trei OS 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 (174 de proiecte, din care 56 se află 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 14 se află în faza de implementare) necesită o revizuire a datelor provenite din sistemul de monitorizare, luându-se în considerare faptul că numai pentru trei indicatori (primii doi fiind indicatori de realizare, iar cel de-al treilea fiind un indicator de rezultat) valorile raportate de sistemul de monitorizare sunt fiabile. În acest ultim caz, inconsecvențele constau în prezența unor valori anormale în baza de date cu privire la nivelul actual de realizare a indicatorilor.

Posibilitatea de a evalua **eficiența** intervențiilor finanțate prin POCA utilizând analiza costurilor unitare este limitată de numărul redus de proiecte finalizate până în prezent. În acest context, este prea devreme pentru a oferi o imagine completă, deoarece costurile unitare mai reduse pot fi interpretate în moduri diferite și sunt necesare mai multe date pentru a putea formula concluzii consistente. Totuși, și din acest punct de vedere, situația celor trei OS este diferită până la momentul elaborării prezentei analizei.

În ceea ce privește **impactul** intervențiilor finanțate, aproape toți beneficiarii participanți la procesul de evaluare 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, în stadiul actual de implementare, este încă dificil să se distingă efectul net al intervențiilor POCA.

Modalitățile de a asigura **sustenabilitatea** sunt adesea intrinsec conectate cu activitățile implementate. 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**

#### *Tema de evaluare 7:*

Toate acțiunile desfășurate până în acest moment sunt corelate cu atingerea obiectivelor strategiilor naționale. Corelarea acestora cu SCAP este foarte ridicată, iar cele trei proiecte finanțate până în prezent 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 dintre acestea, în cadrul căruia ANAP are calitatea de beneficiar, a fost implementat în proporție de 90%. Nivelul de progres al indicatorilor este încă redus (16%), iar estimarea privind gradul de realizare a acestora până în anul 2023 este încă departe de atingerea țintelor (58%).

Au existat doi factori/actori externi care au determinat întâzieri în implementarea proiectelor: îndeplinirea condiționalităților ex-ante privind achizițiile publice și apariția unor modificări relevante în legislația sectorială. De asemenea, schimbările instituționale au reprezentat un alt factor care a creat dificultăți în implementarea proiectelor.

Procesul de consultare, sprijinul oferit în dezvoltarea ideilor de proiect și asistența oferită în implementarea proiectelor reprezintă unii dintre cei mai importanți factori interni care au influențat pozitiv realizările înregistrate. Singurul element intern evidențiat ca reprezentând un potențial factor de risc în faza de implementare a proiectelor a fost identificat de singurul beneficiar interviuat (ANAP) ca fiind reprezentat de schimbările repetate ale ofițerilor de proiect.

Posibilitatea de a evalua eficiența intervențiilor este limitată la momentul elaborării prezentului raport din două motive: a) doar unul dintre cele trei proiecte finanțate a finalizat în mare parte implementarea activităților; b) progresul financiar este încă foarte redus. Însă, chiar și în prezența acestor limitări, se poate observa că activitățile de instruire sunt până în acest moment mai puțin eficiente decât se aștepta, în timp ce costurile pentru introducerea de noi reguli și proceduri și pentru aplicarea unor reglementări uniforme (intervenții sistemice) au o performanță mai bună față de așteptări.

Din perspectiva eficienței intervențiilor, cel mai important factor extern care a influențat realizările este reprezentat de apariția unor modificări legislative frecvente în domeniul achizițiilor publice, în timp ce implicarea Băncii Mondiale și a Băncii Europene de Investiții pentru sprijinirea ANAP contribuie la creșterea eficienței intervențiilor finanțate prin OS 1.4.

Rolul organizațiilor internaționale a fost foarte important pentru sprijinirea procesului de reformă. Întrucât acest sprijin nu poate fi implicit considerat pentru viitor, este necesară dezvoltarea ulterioară a capacității administrative endogene. Un aspect sensibil în obținerea acestui deziderat care trebuie





considerat este reprezentat de îmbunătățirea acestei capacități în rândul autorităților contractante locale, având în vedere gradul de diferențiat de propagare al reformei între autoritățile contractante locale.

#### *Tema de evaluare 8:*

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

În cadrul OS 2.1 au fost contractate 174 de proiecte, iar până la momentul elaborării prezentului raport, 32% dintre acestea au fost finalizate. Progresul înregistrat prezintă atât indicatori care și-au atins țintele, cât și indicatori care au fost realizați într-un ritm mai lent decât se aștepta, însă estimarea generală este că obiectivele propuse pentru anul 2023 vor fi atinse în proporție de peste 83%.

Beneficiarii intervențiilor finanțate sunt autorități publice locale, care prezintă o capacitate diferită de a valorifica oportunitățile financiare aferente acestui OS: fiecare județ este reprezentat cel puțin într-un proiect finanțat prin POCA OS 2.1, iar o treime din numărul total de județe implementează cel puțin cinci proiecte.

În ceea ce privește factorii care au determinat apariția unor întârzieri în implementare, aceștia sunt: îndeplinirea tardivă a condiționalității ex-ante referitoare la sistemele de management al calității; implementarea tardivă a măsurilor promovate de administrația publică centrală pentru a asigura un cadru unitar pentru fundamentarea procesului decizional la nivel local; amânarea sau încetinirea procedurilor de achiziții publice. De asemenea, procesul de evaluare a cererilor de finanțare a înregistrat întârzieri față de calendarul inițial, din cauza nivelului scăzut de calitate al evaluărilor efectuate de către evaluatorii externi.

Referitor la aspectele care au influențat procesul de implementare, conform datelor colectate au fost menționate aspecte legate de stabilitatea ofițerilor de proiect și de utilizarea sistemului MySMIS. Pentru mai mulți beneficiari implicați în procesul de evaluare, volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectelor a fost mai ridicat comparativ cu estimările inițiale.

Rezultatele analizei costurilor unitare pot fi examinate doar pentru jumătate din cei opt indicatori selectați, deoarece doi indicatori nu au înregistrat încă valorile finale, iar alți doi indicatori se bazează pe proiecte finalizate pentru care nu a fost efectuată încă plata finală. Din acest motiv, este încă prea devreme pentru a oferi o imagine completă asupra eficienței intervențiilor finanțate prin OS 2.1.

În ceea ce privește evaluarea impactului, este încă dificil să se distingă efectul net al intervențiilor POCA. Cu toate acestea, un efect indirect, pozitiv al intervențiilor constă în dezvoltarea abilităților de conducere, în implicare și în cooperare între participanții la activitățile de formare.

Cele mai frecvente măsuri de asigurare a sustenabilității pe termen lung a proiectelor finanțate sunt reprezentate de diseminarea rezultatelor, alocarea resurselor necesare continuării activităților și integrarea metodologiilor dezvoltate în procesele interne. Principalele riscuri pentru asigurarea acestor perspective pe termen lung se referă la absența resurselor financiare necesare pentru menținerea / dezvoltarea / actualizarea noilor sisteme / instrumente, la posibila implicare redusă a nivelurilor politice și administrative superioare ale instituțiilor locale și la posibila reticență manifestată de anumite categorii ale populației în a utiliza noile sisteme informatice.





### *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. 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, iar 29% dintre acestea se află încă în curs de implementare. Nivelul de progres al intervențiilor finanțate prin acest OS este până în prezent satisfăcător, însă este necesară prudență în ceea ce privește această apreciere, deoarece analiza indicatorilor prezintă unele limitări datorate unor inconsistențe, conform celor menționate mai sus.

Procesul de implementare a fost influențat în principal de trei factori/actori externi: întârzierile cauzate de complexitatea procedurilor de achiziții publice (ceea ce face ca volumul de muncă al beneficiarilor să fie în general mai mare decât cel estimat inițial), instabilitatea cadrului instituțional și dificultățile beneficiarilor legate de elaborarea bugetelor proiectelor. În ceea ce privește factorii interni care influențează activitățile finanțate, cel mai semnificativ dintre aceștia este legat de durata lungă a procesului de evaluare.

Majoritatea beneficiarilor au menționat un grad ridicat de apreciere față de nivelul de detaliere și accesibilitatea informațiilor furnizate de structurile POCA. Cu toate acestea, la întrebarea din cadrul sondajului de opinie cu privire la aspectele care ar putea fi îmbunătățite de către AM POCA, o parte relevantă a beneficiarilor respondenți a menționat că ar trebui redus timpul de răspuns al autorităților Programului la solicitările beneficiarilor. Alte aspecte menționate de beneficiarii intervențiilor finanțate prin OS 2.2 au vizat necesitatea de îmbunătățire a sesiunilor de instruire atât în etapa de depunere a cererilor de finanțare, cât și în timpul etapei de implementare (după semnarea contractelor), precum și creșterea capacității de diseminare a informărilor privind lansarea noilor apeluri de proiecte.

Analiza bazată pe costul unitar al intervențiilor oferă până în prezent puține informații asupra nivelului general de eficiență a intervențiilor finanțate prin OS 2.2. Pentru anumiți indicatori, suma plăților înregistrate prezintă încă o valoare redusă pentru ca această analiză să fie semnificativă.

Chiar dacă în stadiul actual de implementare este încă dificil să se distingă efectul net al intervențiilor POCA, în baza răspunsurilor la sondajul de opinie aplicat la nivelul temei de evaluare 9, beneficiarii au indicat un impact pozitiv la nivel individual, organizațional și instituțional. Efectele nedorite negative sunt în mare parte legate de derularea procedurilor de achiziții publice.

Sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor POCA în cadrul OS 2.2 este strict legată de sprijinul acordat acestor activități de către toate nivelurile instituționale implicate în implementarea acestor măsuri. Principalul risc legat de asigurarea sustenabilității se referă la menținerea unui grad ridicat de implicare a managementului instituțional superior din cadrul autorităților responsabile cu implementarea intervențiilor anticorupție. Însă posibile schimbări în conducerea instituțiilor și dificultățile întâmpinate în menținerea unui nivel ridicat al interesului în rândul personalului implicat pot avea, de asemenea, o influență asupra asigurării sustenabilității pe termen lung a intervențiilor finanțate.



# Executive summary

---

This report focusses on the evaluation of the efficiency, effectiveness and impact of the use of ESF resources through the Operational Program Administrative Capacity (POCA) 2014-2020 within the Specific Objectives (SO) 1.4, 2.1 and 2.2. The evaluation aims to highlight the endogenous and exogenous factors that contribute to the success or failure of the implementation and sustainability of the funded activities.

In order to evaluate the performance and the physical and financial progress registered in the implementation of the Program, the evaluation team used the following set of methodological tools: desk research (literature review, documental analysis, analysis of result / achievement indicators), interviews with the Managing Authority and with the beneficiaries of the Program), a survey based on a questionnaire applied among POCA beneficiaries, focus groups and panel of experts organized for each evaluation theme.

## **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 under SO 1.4, 2.1 and 2.2 are coherent with the national strategies adopted in several sectors, and especially with SNAP (for SO 1.4), SCAP (SO 2.1) and SNA (SO 2.2). Compared to the previous programming period, POCA is benefiting from these connections, that provide a strategic and comprehensive framework, securing a high degree of correlation of interventions with the 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 reached by the three SO differs: in the case of SO 1.4, the progress is low, since the three contracted projects are still under implementation (two of them starting in 2019); SO 2.1 (174 projects, 56 under implementation) shows a relatively good performance, with some indicators expected to reach the target in 2023; SO 2.2 (48 projects, 14 under implementation) needs a revision of monitoring data, taking into account the fact that only in the case of three indicators (the first two being output indicators and the third a result indicator), the values reported by the monitoring system are reliable. In this last case inconsistencies deal with the presence of abnormal values in the database regarding the current level of achievement of indicators.

The possibility to evaluate the **efficiency** of the interventions by using the unit cost analysis is so far limited by the low number of projects currently completed. It is yet too early to provide a full picture since lower unit costs may be interpreted in different ways and more data are needed to reach consistent conclusions. However, also from this point of view the situation of the three SO is so far differentiated.

As for the **impact** of the funded interventions, almost all beneficiaries agree 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 realized through other means - would not have reached the same level of quality. However, at the current stage of implementation it is still difficult to distinguish the net effect of POCA interventions.

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

### **Main findings for each evaluation theme**

#### *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 funded so far under S.O. 1.4 also show a very high complementarity with SNAP. The use of non-competitive mechanisms has facilitated the process of addressing the fundamental issues related to administrative capacity in the field of public procurement.

The three projects are all currently under implementation. Only the first project that has ANAP as beneficiary has been 90% implemented. The level of progress of the indicators is still low (16%) and the estimation about the degree of achievement for 2023 is far from the targets (58%).

Two external actors/factors have determined delays: the fulfilment of the ex-ante conditionalities on public procurement and the occurrence of relevant changes in the sectoral legislation. Moreover, institutional changes created difficulties in the implementation of the projects.

The consultation process, the support provided in the development of project ideas and the assistance provided in the implementation of projects are the most important internal factors that have influenced the recorded achievements. The only internal element highlighted as a potential risk factor in the implementation stage was the frequent change in project officers, factor which has been identified by the sole beneficiary interviewed (ANAP representative).

The possibility to evaluate the efficiency of the interventions is so far limited by two reasons: a) only one of the three projects funded has almost completed the activities; b) the financial progress is still very low. However, even if with these limitations, it can be observed that training activities are so far less efficient than expected, while the costs for the introduction of new rules and procedures and for applying rules in a uniformly manner (the systemic interventions) are performing better.

In terms of efficiency, the most important external factor that has had an influence upon outputs has been the occurrence of frequent legislative changes in the field of public procurement, while the involvement of the World Bank and of the European Bank of Investments in support of ANAP has contributed to increase efficiency.

The role of international organizations has been very important to support the reform process. Since this support cannot be taken for granted in the future, the further increase of an endogenous administrative capacity is required. The sensitive point for this objective is the improvement of capacity among local contracting authorities, considering the differentiated propagation of reform efforts among local public procurers.





#### *Evaluation theme 8:*

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

174 projects have been contracted and so far, 32% of them have been completed. The level of progress is mixed, and the overall estimate is that the targets in 2023 will be reached in proportion of over 83%.

All the beneficiaries are local public authorities, but these authorities show a different capacity to capitalise the financial opportunities related to this SO: each county is represented at least in one project, but one third of the counties is represented in at least five projects.

Several factors have determined delays in the implementation: late fulfilment of the ex-ante conditionality on quality management systems; late implementation of measures promoted by the 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. Moreover, the evaluation process of the applications registered delays, due to low-quality evaluations carried out by external evaluators.

As for the implementation process, some issues related to the stability of project officers and about the use of MySMIS system were raised. For several beneficiaries, the workload required for the implementation of the projects was higher compared to the initial estimates.

The results of the unit costs analysis can be examined only for half of the eight selected indicators, since two indicators have no value and other two are based on completed projects that have not yet received the final payment. For this reason, it is too early to provide a full picture of the efficiency of interventions funded under SO 2.1.

As for the impact evaluation, it is still difficult to distinguish the net effect of POCA interventions. However, an indirect, positive, effect of the interventions is the improvement in leadership skills, in proactivity and in cooperation by the participants to training activities.

The most frequent tools to ensure the long-term sustainability of the funded projects are the dissemination of the results, the allocation of resources needed to continue the activities and the incorporation of the methodologies developed in the internal processes. The main risks for long-term perspectives deal with the lack of the amount of financial resources required to maintain/develop/update the new systems/tools, with the possible low involvement of the higher political and administrative echelons of local institutions and with the possible reluctance of some parts of the population to use the new IT systems.

#### *Evaluation theme 9:*

POCA interventions under SO 2.2 are consistent with SNA and have also strong connections with other national strategies. The calls launched were fully relevant with regards 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 SO 2.2, and 29% of total are still under implementation. The level of progress is so far satisfactory, but caution is needed in evaluating this judgement, since the analysis of the indicators presents limits due to the above-mentioned inconsistencies in data.

Three external actors/factors have been influencing the implementation process: delays due to the complexity of the public procurement procedures (determining for beneficiaries a generally higher workload than initially estimated), the instability of the institutional framework, and beneficiaries' issues related to the elaboration of budgets. As for the internal factors influencing the activities, the most significant issue is represented by the long duration of the evaluation process.

Most of the beneficiaries have highly appreciated the level of detail and accessibility of the information provided by the POCA structures. However, when requested by the survey to select on which aspects the MA needs to improve, a relevant part of beneficiaries have suggested for the MA to shorten the response times to the beneficiaries' requests. Moreover, other aspects mentioned by beneficiaries as elements to be improved in time included the need to improve the training sessions on both the application and the implementation process (after signing the contracts) and the necessity to increase the visibility of the new launched project call sessions.

The analysis based on unit cost provides so far little insights on the overall level of efficiency of the interventions carried out. For several indicators, the amount of the registered payments is still too low to for the analysis to return meaningful results at this point.

Even if at the current stage of implementation it is still difficult to distinguish the net effect of POCA interventions, as far as it can be said based on the survey responses, the beneficiaries indicated a positive impact at individual, organizational and institutional levels. Unintended, negative, effects are mostly related to public procurement procedures.

The long-term sustainability of POCA interventions under SO 2.2 is strictly related to the support provided to these measures by all the institutional levels involved in the implementation of these measures. A major risk to sustainability is related to the necessity to constantly maintain the full involvement of the higher institutional levels of the authorities in charge with the implementation of the anti-corruption interventions. However, the possible changes in the management of institutions and the difficulties encountered in maintaining the same level of interest among the involved staff are also risk factors that can have an influence upon the long-term sustainability of the funded interventions.



# I. Stadiul de implementare și informații colectate din activitățile 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;

Pentru fiecare temă de evaluare, a fost definit un set de întrebări de evaluare 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.

Activitățile de evaluare au avut rolul de a colecta dovezi relevante pentru a răspunde la întrebările de evaluare. Fiecare întrebare de evaluare detaliază una dintre dimensiunile legate de criteriile de evaluare menționate mai sus. Tabelul de mai jos prezintă conexiunea dintre criteriile de evaluare și întrebările de evaluare.

Criteriu de evaluare	Întrebarea de evaluare principală	Întrebarea de Evaluare detaliată
<b>Eficacitate</b>	1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 1.4, 2.1 și 2.2?	1a. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice ținând cont de indicatorii de program, comuni și specifici?
		1b. Cât de relevante au fost intervențiile/ acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
		1c. În ce măsură intervențiile/ acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
		1d. Care sunt actorii și factorii "EXTERNI" care 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?
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?	
3 În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine? (recomandări pentru îmbunătățiri de program viitoare)?	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 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?	
<b>Eficiență</b>	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?

Criteriu de evaluare	Întrebarea de evaluare principală	Întrebarea de Evaluare detaliată
	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?
<b>Impact</b>	6. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?	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?	7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile naționale?
<b>Sustenabilitate</b>	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?
		8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)?

Prezentul raport 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;
- 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;
- capitolul 5 conține anexele.

## Analize efectuate pentru a răspunde la întrebările de evaluare

### Introducere

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 constatărilor 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, interviuri, panelul de experți și focus grupuri.

**Recenzia literaturii de specialitate** a reprezentat unul dintre punctele de reper utilizate în evaluarea intervențiilor POCA și principala metodă transversală aplicată pentru analiza preliminară a contextului. 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).

Recenzia literaturii de specialitate a permis colectarea unor date și informații necesare pentru analiza eficienței, eficacității, impactului, sustenabilității și relevanței pentru fiecare din cele trei teme de evaluare (tema 7, tema 8, tema 9), precum și analiza logicii de intervenție și reconfirmarea nevoilor abordate la nivelul OS 1.4, 2.1 și 2.2.

**Colectarea și analiza datelor administrative** fundamentează și orientează abordarea metodologică aplicată în cadrul procesului de evaluare, având rolul de a proiecta detaliile specifice instrumentelor de analiză calitativă și/sau cantitativă, după cum urmează:

1. Analiza datelor administrative a reprezentat prima etapă parcursă în cadrul evaluării, prin care s-au analizat intervențiile și implementarea Programului, respectiv în baza căreia s-a planificat și pregătit cercetarea pe teren.
2. Datele administrative privind proiectele contractate și finalizate au fost utilizate pentru selectarea eșantioanelor de beneficiari ce au constituit obiectul sondajului pe bază de chestionar și al interviurilor.
3. Analiza datelor administrative a permis definirea temelor de discuție și direcționarea discuțiilor în cadrul interviurilor cu actorii cheie. Au fost organizate și derulate interviuri cu autoritățile implicate în gestionarea Programului și cu beneficiarii Programului pe fiecare temă de evaluare, pentru a discuta progresul intervențiilor finanțate prin POCA, pornind de la datele administrative existente.

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 constatărilor referitoare la eficacitatea și eficiența fiecărei teme de evaluare.

De asemenea, echipa de evaluare a desfășurat o serie de **interviuri semi-structurate** cu reprezentanții autorităților implicate în gestionarea Programului (AM POCA) și reprezentanți ai beneficiarilor pe fiecare temă de evaluare, în vederea colectării de informații referitoare la stadiul implementării și a aspectelor specifice legate de fiecare intervenție, obstacole și blocaje întâmpinate, precum și sugestii de îmbunătățire a programului.

**Sondajul 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 cu proiecte contractate până la data de 04 octombrie 2019.

Chestionarele aplicate au urmărit colectarea de date cantitative și/sau calitative din partea beneficiarilor POCA, referitoare la eficacitatea, eficiența, impactul și sustenabilitatea intervențiilor finanțate prin POCA. Pentru tema de evaluare 7, chestionarul a fost completat de unicul beneficiar POCA până la data de 04.10.2019, pentru tema de evaluare 8, chestionarul a fost completat de 52 beneficiari unici, iar pentru tema de evaluare 9 au fost înregistrate 19 răspunsuri din partea beneficiarilor unici care au primit finanțare în cadrul OS 2.2.

**Panelul de experți** a avut ca scop dezvoltarea unei înțelegeri aprofundate privind rezultatele generate de intervențiile POCA, prin mobilizarea unor experți din echipa de evaluare care nu au fost direct implicați în formularea concluziilor și recomandărilor pentru o anumită temă 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 în vederea completării și validării concluziilor preliminare evidențiate la nivelul activităților de evaluare, pentru fiecare temă de evaluare în parte.

Pentru a facilita parcurgerea și înțelegerea analizelor efectuate pentru fiecare temă de evaluare, prezentul capitol oferă indicații legate de criteriul de evaluare și de întrebările de evaluare abordate în cadrul fiecărei analize. În consecință, în acest capitol, structurarea analizei pentru fiecare temă de evaluare urmează secvențialitatea prezentată 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>
<b>1. EFICACITATE</b>	
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?	
<b>2. Care sunt actorii și factorii "interni" ce au influențat realizările înregistrate?</b>	
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



Criteriul/ Întrebarea de evaluare	Aspecte legate de Program analizate/ Secțiunea în cadrul căreia este prezentată analiza pe fiecare întrebare de evaluare
1f. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?	1.3. Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului
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?	
1d. Care sunt actorii și factorii "EXTERNI" care au influențat realizările înregistrate?	
<b>2. EFICIENȚĂ</b>	
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?	
<b>3. IMPACT</b>	
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?	
<b>4. SUSTENABILITATE</b>	
8a. Există elemente care ar putea afecta impactul și/ sau sustenabilitatea intervențiilor?	Capacitatea Programului de a produce efecte de-a lungul timpului
8b. Care sunt riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor legate de strategiile naționale (inclusiv utilitatea rezultatelor proiectelor pe termen mediu și lung)?	

În baza celor prezentate în tabelul anterior, întrebările de evaluare legate de eficacitate sunt grupate în trei secțiuni. Întrucât reconstrucția logicii de intervenție a Programului este un pilon important pentru evaluarea eficacității<sup>1</sup> acestuia, prima secțiune (1.1. Logica de intervenție) include analizele legate de întrebările de evaluare referitoare la relevanță (legate atât de nevoile luate în considerare la momentul aprobării Programului, cât și de evoluția acestora), coerența cu strategiile naționale și relația de cauzalitate între rezultatele propuse și acțiunile întreprinse. Cea de-a doua secțiune (1.2. Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului) prezintă analizele referitoare la întrebările de evaluare care vizează măsurile organizatorice adoptate. Cea de-a treia secțiune (1.3. Realizările și rezultatele

<sup>1</sup> Procesul de evaluare pornește de la reconstrucția logicii de intervenție, deoarece aceasta reprezintă cadrul logic al activităților care constituie obiectul evaluării. „Punctul de plecare în proiectarea oricărei intervenții publice este identificarea unei probleme care trebuie acoperită. Întrucât va exista întotdeauna o multitudine de nevoi reale sau percepute, decizia cu privire la care dintre nevoile nesatisfăcute trebuie abordate este un proces social deliberativ (o „decizie politică”). Document de orientare privind monitorizarea și evaluarea, Uniunea Europeană, 2015, p. 4

Programului) prezintă analizele legate de întrebările de evaluare care vizează realizările și posibii factori externi care influențează aceste realizări.

Înainte de a prezenta analizele aprofundate pentru fiecare temă de evaluare, este prezentată în continuare structura de guvernare care asigură gestionarea și programarea intervențiilor analizate în acest raport.

Structura de gestionare a POCA este prezentată în continuare, mecanismele și rolurile prevăzute având un caracter transversal și orizontal.

#### Figura nr. 1.

Structura de gestionare a POCA este asigurată de către Direcția Generală Programe Europene Capacitate Administrativă (DGPECA) din cadrul Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA) ce are rolul de a gestiona și asigura rolul de control pentru POCA, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Structura organizatorică a DGPECA include<sup>2</sup>:

- Serviciul de autorizare proiecte, plăți și contabilitate (SAPPC);
  - Compartimentul verificare achiziții publice; (subordonat SAPPC);
  - Compartimentul autorizare proiecte; (subordonat SAPPC);
  - Compartimentul plăți, declarații de cheltuieli, contabilitate și CFPP; (subordonat SAPPC);
- Serviciul gestionare, evaluare și monitorizare program;
- Serviciul asistență tehnică;
- Serviciul constatare nereguli și antifraudă;
- Serviciul evaluare și contractare proiecte;
- Biroul nereguli și monitorizare audit;
- Biroul monitorizare proiecte;
- Compartimentul soluționare contestații;
- Compartimentul evaluare POCA.

În ceea ce privește sistemul de management al Programului, acesta se bazează pe 3 categorii de funcții – îndeplinite de către DGPECA, anume cea de gestionare, cea de selecție a operațiunilor și cea de gestiune financiară și control.

Funcția de gestionare include:

- Informarea beneficiarilor pentru îndeplinirea sarcinilor ce decurg din obținerea finanțării și implementarea proiectelor contractate;
- Realizarea de evaluări ex ante, în timpul perioadei de programare și ex post pentru îmbunătățirea calității elaborării și implementării programului;
- Dezvoltarea și gestionarea sistemelor electronice de date necesare pentru monitorizarea, evaluarea, gestiunea financiară, verificarea și auditarea proiectelor;
- Monitorizarea, raportarea neregulilor și asigurarea recuperării sumelor plătite nejustificat;

<sup>2</sup> Organigrama MLPDA, disponibilă la adresa: <https://www.mlpda.ro/uploads/articole/attachments/5e67915fbf540892353329.pdf>.

- Sprijinirea activității Comitetului de Monitorizare (inclusiv prin furnizarea de informații necesare activității sale, de raportări privind implementarea programului etc.);
- Gestionarea riscurilor și alocarea resurselor umane cu competențe tehnice necesare pentru realizarea funcțiilor îndeplinite de AM POCA;
- Instituirea măsurilor necesare pentru combaterea fraudelor și asigurarea documentelor necesare pentru generarea unei piste de audit și a unui sistem de arhivare corespunzător.

Funcția de selectare a operațiunilor include:

- Dezvoltarea de ghiduri/documente pentru beneficiari care stabilesc condițiile de finanțare, cerințele privind rezultatele scontate, precizări privind implementarea și termenele limită;
- Elaborarea și aplicarea procedurilor de evaluare și selecție (asigurându-se de complementaritatea proiectelor cu domeniul de aplicare al fondului, cu specificul intervențiilor, cu tipurile de cheltuieli eligibile etc.);
- Verificarea capacității administrative, financiare și operaționale a beneficiarilor, anterior aprobării proiectelor;
- Verificarea proiectelor propuse spre selecție.

Funcția de gestiune financiară și control include:

- Verificarea furnizării de produse și servicii cofinanțate, a cheltuielilor declarate de către beneficiari și a conformității implementării proiectelor cu legislația aplicabilă, cu programul operațional și cu condițiile de acordare a contribuțiilor;
- Informarea adecvată a beneficiarilor privind cererile de rambursare, autorizarea plăților, controale prin publicarea și actualizarea manualului de implementare.

În vederea asigurării relevanței acțiunilor sprijinite și pentru creșterea eficienței în implementare a Programului, a fost stabilit și dezvoltat un cadru partenerial, reprezentat în principal de Comitetul de Monitorizare (cadru partenerial incluzând și mecanism de colaborare între AM POCA și CNCISCAP<sup>3</sup> în vederea identificării și adresării dificultăților întâmpinate în implementarea măsurilor de reformă cuprinse în SCAP).

Comitetul de Monitorizare (CM) a fost alcătuit deci ca o structură națională de tip partenerial fără personalitate juridică, îndeplinind un rol decizional strategic în procesul de implementare a POCA, examinând în mod regulat implementarea programului și progresele înregistrate în îndeplinirea

<sup>3</sup> Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 este structura națională de coordonare, fără personalitate juridică, cu rol decizional strategic în procesul de implementare, monitorizare și evaluare a Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020. CNCISCAP se organizează și funcționează potrivit prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 909/2014 și este format din prim-ministru, în calitate de coordonator al CNCISCAP, și din câte un reprezentant, la nivel de ministru sau de secretar de stat, din cadrul Cancelariei Primului-Ministru, Secretariatului General al Guvernului, Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerului Fondurilor Europene, Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor și Ministerului Finanțelor Publice.

AM consideră foarte utilă relația cu Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării SCAP (CNCISCAP), ai cărui membri fac parte uneori și din Comitetul de Monitorizare a POCA. CNCISCAP nu interferează cu Comitetul de Monitorizare, deoarece abordează problemele de politică și nu interferează nici cu analiza fișierelor de proiect, aceasta din urmă fiind realizată de către personalul AM POCA. CNCISCAP stimulează operațiunile programului și menține o legătură directă utilă cu Comisia Europeană.

acestui. În acest sens, CM examinează datele financiare ale Programului, indicatorii comuni și specifici, modificările valorice cu privire la indicatorii de rezultat și progresele în vederea atingerii valorilor țintă cuantificate și a obiectivelor de etapă definite în cadrul de performanță. CM poate adresa observații AM în ceea ce privește implementarea și evaluarea Programului, incluzând acțiuni legate de reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari. CM monitorizează acțiunile întreprinse ca urmare a observațiilor sale<sup>4</sup>. Componenta CM include președinte, membri cu drept de vot precum reprezentanți din partea ministerelor și al agențiilor centrale (ex.: ministere de linie, Agenția Națională de Integritate, Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adopții, Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați etc.), participanți cu titlul consultativ (Comisia Europeană) și observatori<sup>5</sup>. În urma lucrărilor Comitetului de Monitorizare au fost alcătuite de pildă grupuri tehnice de lucru pentru identificarea soluțiilor de simplificare procedurale în beneficiul solicitanților și a beneficiarilor POCA<sup>6</sup>, respectiv pentru identificarea de noi arii/domenii de finanțare POCA<sup>7</sup>.

## 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?
- 3a. În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului?

<sup>4</sup> Decizia nr. 4/26.11.2015 privind aprobarea modificării Regulamentului de organizare și funcționare a Comitetului de Monitorizare a Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020.

<sup>5</sup> Ordinul 3171/15.11.2019 - [http://www.poca.ro/wp-content/uploads/2019/11/ORDIN-3171\\_2019.pdf](http://www.poca.ro/wp-content/uploads/2019/11/ORDIN-3171_2019.pdf)

<sup>6</sup> Decizia nr. 9/26.05.2016 privind constituirea unui grup de lucru tehnic, cu caracter temporar, la nivelul Comitetului de Monitorizare.

<sup>7</sup> Decizia nr. 24/23.05.2019 privind constituirea unui grup de lucru tehnic la nivelul CM POCA pentru a identifica noi arii/domenii de finanțare din POCA.

- 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?

Un prim pas în evaluarea eficacității intervențiilor publice îl reprezintă procesul de verificare a logicii intervenției prin intermediul testării relațiilor de cauzalitate care leagă nevoile identificate de obiectivele stabilite, de activitățile sprijinite (intrări), de realizările și rezultatele așteptate. În acest sens, la nivelul diagramei<sup>8</sup> care detaliază modul în care OS 1.4. a fost planificat să funcționeze, se probează corelarea obiectivului specific cu nevoile identificate (detaliate la nivelul strategiilor naționale relevante), precum și legătura logică între rezultatele preconizate, nevoile identificate și acțiunile propuse a fi sprijinite.

Obiective	Acțiuni sprijinite	Rezultate așteptate
(1) Îmbunătățirea cadrului legal și instituțional în domeniul achizițiilor publice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• studii, analize pentru identificarea opțiunilor adecvate de reformă a carului legal, instituțional și funcțional de achiziții publice cu scopul de a elimina obstacolele existente în calea unei competiții eficiente (ex. obstacole legislative, rele practici)</li> <li>• armonizarea actelor normative existente care conțin prevederi relevante referitoare la achiziții publice</li> <li>• identificarea opțiunilor de transpunere a noii directive europene în legislația națională și asigurarea coerenței cu legislația sectorială</li> <li>• dezvoltarea de documentații standardizate de achiziții publice</li> <li>• identificarea actualelor suprapuneri de competențe, posibile surse de conflicte inter-instituționale și clarificarea responsabilităților instituțiilor responsabile de achizițiile publice</li> <li>• analiză critică aprofundată, urmată de măsuri concrete de eficientizare a practicilor interne de lucru ale autorităților competente, eliminarea birocrăției, printre altele, prin încurajarea schimbului de bune practici cu alte State Membre</li> <li>• dezvoltarea de mecanisme și proceduri care urmăresc să îmbunătățească cooperarea intra și inter-instituțională</li> <li>• consolidarea statutului legal al oficialilor publici pentru a-i proteja de interferențe externe</li> </ul>	(R1) Un 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
(2) Îmbunătățirea pregătirii și managementului procedurilor de achiziții publice și asigurarea executării	<ul style="list-style-type: none"> <li>• actualizarea/revizuirea ghidurilor de bune practici atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici, indiferent de sursa de finanțare</li> <li>• identificarea de măsuri pentru dezvoltarea unei piețe de achiziții mai competitive</li> <li>• stabilirea de sisteme de monitorizare și gestionare a achizițiilor publice</li> </ul>	(R2) Autorități publice competente capabile să implementeze regulile UE privind achizițiile publice mai eficient, având ca efect mai puține

<sup>8</sup> Anexa 2 – Teoria schimbării, caracterul plauzibil și verificarea evaluabilității, Raportul Inițial.

Obiective	Acțiuni sprijinite	Rezultate așteptate
corecte a contractelor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• accesibilizarea și apropierea de utilizatori a practicii judiciare, în special a deciziilor CNSC</li> <li>• dezvoltarea de măsuri pentru promovarea și sprijinirea achizițiilor verzi</li> <li>• susținerea de măsuri active de prevenire și detectare a conflictului de interese, inclusiv pentru contracte cu finanțare națională (ex. prin eficientizarea controalelor ex-ante, utilizând instrumente electronice pentru sprijinirea proceselor de achiziții, promovarea independenței și creșterea transparenței proceselor)</li> <li>• măsuri specifice privind verificarea și controlul achizițiilor publice, precum și prevenirea conflictelor de interese</li> <li>• identificarea și promovarea bunelor practici</li> <li>• susținerea dezvoltării de documente strategice</li> </ul>	neregularități și corecții financiare (R3) Abordare instituțională unitară prin delimitarea atribuțiilor principalelor instituții publice implicate în gestionarea sistemului de achiziții publice
(3) Dezvoltarea competențelor și cunoștințelor personalului din autoritățile și instituțiile publice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• training, (ex. privind prospectarea pieței, estimarea valorii contractului, probleme specifice de legislație UE – ex. modificări ale contractelor, pregătirea specificațiilor tehnice, definirea criteriilor adecvate de selecție și atribuire, evaluarea ofertelor)</li> <li>• schimburi de experiență/ networking cu autorități/instituții/organisme ale administrațiilor publice naționale și internaționale</li> </ul>	(R4) Cunoștințe și abilități ale personalului din autoritățile și instituțiile publice îmbunătățite în domeniul achizițiilor publice

În ceea ce privește coerența OS 1.4. cu documentele strategice naționale în care Programul Operațional Capacitate Administrativă este ancorat, în baza analizei documentare<sup>9</sup> s-a observat o corelare semnificativă a acțiunilor sprijinite prin OS 1.4 cu obiectivele specifice ale Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice, în special cu:

- Obiectivul specific II.1. Creșterea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică – care vizează inclusiv măsuri concrete precum îmbunătățirea cadrului legal în domeniul achizițiilor publice și sprijinirea implementării masive a practicilor de e-achiziție (corelat cu obiectivul 1 aferent OS POCA 1.4);
- Obiectivul specific II.5. Îmbunătățirea proceselor interne la nivelul instituțiilor publice – care vizează inclusiv măsuri concrete precum dezvoltarea de ghiduri, manuale și metodologii cu privire la auditul performanței, cu accent pe achiziții publice, pe eficacitatea utilizării fondurilor publice și pe evaluarea proiectelor finanțate din fonduri europene (corelat cu obiectivul 2 aferent OS POCA 1.4);
- Obiectivul specific II.6. Calitate, cercetare și inovare în administrația publică – ce vizează inclusiv măsuri concrete precum instituirea de mecanisme de benchmarking, bench doing și bench-learning în administrația publică (corelat cu obiectivul 3 aferent OS POCA 1.4);

<sup>9</sup> A se vedea secțiunea „Analiza documentară și lista documentelor și a literaturii parcurse” din cadrul Raportului de Evaluare Intermediară.

- Obiectivul specific III.3. Reducerea birocrăției inter și intra-instituționale – ce vizează inclusiv măsuri concrete precum identificarea modalităților de reducere a birocrăției în domeniul achizițiilor publice (corelat cu obiectivul 1 aferent OS POCA 1.4).

Analiza măsurilor concrete care au fost implementate în vederea atingerii obiectivelor SCAP<sup>10</sup> indică de asemenea o corelare a activităților realizate ori planificate cu tipurile de acțiuni sprijinite prin OS 1.4 și implicit cu rezultatele vizate de acest obiectiv. Astfel, în urma operaționalizării sistemului de implementare a priorităților (măsură inclusă la nivelul OS II.1)<sup>11</sup>, au fost adoptate noi acte normative în domeniul achizițiilor publice<sup>12</sup>, a fost dezvoltat sistemul informatic PREVENT (cu rol de a preveni conflictele de interese în procedurile de achiziții publice, instituind un mecanism de verificare ex ante) și au fost realizate sesiuni de formare la nivelul SGG, inclusiv în domeniul achizițiilor publice. Aceste tipuri de activități sunt în concordanță cu acțiunile sprijinite prin POCA pentru îmbunătățirea cadrului legal în domeniul achizițiilor publice, pentru asigurarea executării corecte a contractelor publice și pentru dezvoltarea competențelor și cunoștințelor personalului din autoritățile publice.

Prin măsura ce vizează dezvoltarea unui plan de simplificare a procedurilor referitoare la achizițiile publice (măsură inclusă la nivelul OS III.3)<sup>13</sup>, se are în vedere realizarea unui plan de simplificare a procedurilor referitoare la achizițiile publice, între activitățile deja realizate la nivelul acestei măsuri numărându-se și introducerea obligativității derulării procedurilor de atribuire integral online și modificarea cadrului normativ în sensul reducerii poverii administrative pentru operatorii economici (prin HG nr. 866/2016)<sup>14</sup> respectiv pentru autoritățile contractante (prin Legile nr. 98/2016 și nr. 99/2016)<sup>15</sup>. Aceste activități se corelează în special cu acțiunile sprijinite prin POCA în vederea îmbunătățirii cadrului legal și instituțional în domeniul achizițiilor publice.

OS 1.4. adresează, de asemenea, prin activitățile susținute, atingerea rezultatelor așteptate, identificate și detaliate la nivelul Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice (SNAP)<sup>16</sup>. La nivelul diagramei de

<sup>10</sup> Rapoarte de evaluare a impactului măsurilor implementare în cadrul SCAP 2014-2020, disponibile la adresa: <http://scap.gov.ro/welcome/page/documente>.

<sup>11</sup> Măsură realizată prin intermediul proiectului „Dezvoltarea capacității de management strategic prin operaționalizarea, la nivelul Centrului Guvernului, a unei structuri tip Strategy Unit (SU)”, SIPOCA 23/MySMIS 118427 (OS POCA 1.1), gestionat de către Secretariatul General al Guvernului.

<sup>12</sup> HG nr. 901/2015 privind aprobarea Strategiei Naționale în domeniul achizițiilor publice; OUG nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice; HG nr. 634/2015 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice și Legea nr. 184/2016 privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică.

<sup>13</sup> La implementarea măsurii „Identificarea modalităților de reducere a birocrăției în domeniul achizițiilor publice” contribuie proiectul „Creșterea capacității administrative a ANAP și a instituțiilor responsabile pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul achiziții publice, SIPOCA 45”.

<sup>14</sup> Eliminarea obligației actorilor economici de a depune în original dovada privind constituirea garanției de participare.

<sup>15</sup> Prin introducerea Documentului Unic de Achiziție European (DUAE).

<sup>16</sup> Adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 901/27.10.2015 privind aprobarea Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice, disponibilă la adresa: [http://www.anrmap.ro/documents/10180/0/Hotararea+nr+901\\_2015.pdf/0d41f605-0f9d-4a3f-80a0-6a4be57601ee](http://www.anrmap.ro/documents/10180/0/Hotararea+nr+901_2015.pdf/0d41f605-0f9d-4a3f-80a0-6a4be57601ee).

mai jos au fost grupate logic deficiențele descrise la nivelul SNAP care pot fi abordate prin intermediul Programului prin prisma realizărilor și rezultatelor așteptate.

Deficiențe identificate în SNAP	Realizări așteptate	Rezultate așteptate
<p><b>D1</b> cadrul legislativ complex (demonstrând o tendință de supra-reglementare și probleme de corelare a actelor normative emise), suspus modificărilor frecvente și interpretării neunitare (în speță la nivelul instituțiilor cu rol de auditare și control)</p> <p><b>D3</b> sisteme de control administrativ redundante și focalizate pe legalitatea procesului, însă nu și pe calitatea și transparența acestuia</p>	<p><b>5S54</b> Autorități și instituții publice sprijinite pentru a dezvolta și introduce măsuri pentru revizuirea / simplificarea normelor și procedurilor privind achizițiile publice</p>	<p><b>R1</b> Un 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 achiziții publice și operatorii economici</p>
<p><b>D4</b> capacitatea administrativă scăzută a autorităților contractante (ex.: lipsa abilităților tehnice în vederea pregătirii documentației de atribuire, în evaluarea riguroasă a ofertelor și în implementarea proiectelor) ori expertiza neuniformă în rândul personalului responsabil cu achizițiile publice (întărită și prin absența unor instrumente metodologice de sprijin adecvat)</p> <p><b>D3</b> sisteme de control administrativ redundante și focalizate pe legalitatea procesului, însă nu și pe calitatea și transparența acestuia</p>	<p><b>5S56</b> Participanți la activități de formare privind achizițiile publice</p>	<p><b>R2</b> Autorități publice competente capabile să implementeze regulile UE privind achizițiile publice mai eficient, având ca efect mai puține neregularități și corecții financiare</p>
<p><b>D2</b> sistemul instituțional cu competențe cheie în domeniu fragmentat (cu o activitate focalizată pe asigurarea conformității și mai puțin pe îndeplinirea unor funcții strategice precum furnizarea de sprijin operațional concret, monitorizarea pieței, elaborarea de politici și supervizarea sistemului)</p>	<p><b>5S55</b> Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice</p> <p><b>5S56</b> Participanți la activități de formare privind achizițiile publice</p> <p><b>5S54</b> Autorități și instituții publice sprijinite pentru a dezvolta și introduce măsuri pentru revizuirea / simplificarea normelor și procedurilor privind achizițiile publice</p>	<p><b>R3</b> Abordare instituțională unitară prin delimitarea atribuțiilor principalelor instituții publice implicate în gestionarea sistemului de achiziții publice</p>
<p><b>D4</b> capacitatea administrativă scăzută a autorităților contractante</p>	<p><b>5S56</b> Participanți la activități de formare privind achizițiile publice</p>	<p><b>R 4</b> Cunoștințe și abilități ale personalului din autoritățile și instituțiile publice îmbunătățite în domeniul achizițiilor publice</p>



O corelare semnificativă a fost observată în mod implicit și între direcțiile de acțiune propuse la nivelul SNAP și acțiunile sprijinite prin POCA în baza Obiectivului Specific 1.4. Astfel:

- Acțiunile sprijinite prin OS 1.4 care vizează îmbunătățirea cadrului legal și instituțional în domeniul achizițiilor publice sunt complementare sau, în anumite cazuri, sunt identice cu direcțiile de acțiune ale SNAP care vizează asigurarea calității cadrului legislativ național în materie de achiziții publice (spre exemplu implementarea măsurilor operaționale de corectare și prevenire a consecvențelor legislative este complet corelată cu acțiuni sprijinite prin POCA precum armonizarea actelor normative existente care conțin prevederi relevante referitoare la achiziții publice), respectiv cu cele aferente obiectivului de generare a unei coerențe globale și de asigurare a eficienței sistemului instituțional (ex.: aplicarea unui mecanism de cooperare inter-instituțională este complet corelată cu acțiuni sprijinite prin POCA precum dezvoltarea de mecanisme și proceduri care urmăresc să îmbunătățească cooperarea intra și inter-instituțională)<sup>17</sup>.
- Acțiunile sprijinite prin OS 1.4 care vizează îmbunătățirea pregătirii și managementului procedurilor de achiziții publice și asigurarea executării corecte a contractelor sunt complementare și coerente cu direcțiile de acțiune propuse la nivelul SNAP pentru îmbunătățirea regularității și calității procesului de achiziții publice (spre exemplu îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru a preveni conflictele de interese se corelează complet cu acțiuni sprijinite prin POCA precum măsuri specifice privind verificarea și controlul achizițiilor publice, precum și prevenirea conflictelor de interese)<sup>18</sup>;
- Acțiunile sprijinite prin OS 1.4. care vizează dezvoltarea competențelor și cunoștințelor personalului din autoritățile și instituțiile publice sunt complementare și coerente cu direcțiile de acțiune propuse la nivelul SNAP pentru dezvoltarea capacității autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate (spre exemplu profesionalizarea persoanelor responsabile cu achizițiile publice se corelează cu acțiuni sprijinite prin POCA precum realizarea de sesiuni de training în domeniul achizițiilor publice ori networking cu autorități/instituții/organisme ale administrațiilor publice naționale și internaționale).

<sup>17</sup> Direcțiile de acțiune aferente obiectivului nr. 1 al SNAP sunt următoarele: Adoptarea noului cadru legislativ în materie de achiziții publice, prin transpunerea directivelor UE în domeniu, adoptarea legii privind sistemul remediilor și a legislației secundare aferente; Pregătirea și aplicarea unei metodologii de evaluare a impactului înainte de modificarea legilor; Implementarea măsurilor operaționale de corectare și prevenire a consecvențelor legislative; Dezvoltarea și implementarea unui ghid on-line practic pentru autoritățile contractante. Direcțiile de acțiune aferente obiectivului nr. 2 al SNAP sunt următoarele: Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central; Asigurarea unei abordări echilibrate și trans-sectoriale în promovarea politicii de achiziții publice; Aplicarea unui mecanism de cooperare inter-instituțională; Reforma și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice; Asigurarea unui sistem de remedii și căi de atac îmbunătățit și eficient;

<sup>18</sup> Direcțiile de acțiune aferente obiectivului nr. 3 al SNAP includ: Eficientizarea procesului de achiziții publice (prim remedierea deficiențelor de la nivelul diferitelor etape cronologice ale procesului de achiziții publice); Acțiuni pentru a asigura regularitatea și calitatea procesului (Dezvoltarea controlului intern; Eficientizarea controlului ex-ante extern; Îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru a preveni conflictele de interese; Eficientizarea controlului ex-post și auditului)



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).

În ceea ce privește Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 (SNADR), OS 1.4. se corelează cu precădere cu linia de acțiune E3.1. Axare pe achiziții publice electronice. În cazul acestei linii, rezultatele așteptate sunt în concordanță cu tipul acțiunilor sprijinite prin POCA pentru îmbunătățirea pregătirii și managementului procedurilor de achiziții publice și asigurarea executării corecte a contractelor. Între rezultatele urmărite de SNADR care se corelează semnificativ cu acțiunile sprijinite prin OS 1.4 se numără mărirea gradului de utilizare a mijloacelor electronice în achizițiile publice și transpunerea în funcționalități tehnice ale platformei SICAP a directivelor europene privind achizițiile publice).



Cele trei proiecte finanțate prin intermediul cererilor de proiecte IP5/2016<sup>19</sup>, IP 11/2018<sup>20</sup> și IP 16/2019<sup>21</sup> 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 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

---

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

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).

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 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 reieșite din contextul actual. Cele mai importante și recente documente referitoare la Semestrul European evidențiază necesitatea de consolidare a procesului de reformă în acest domeniu și de abordare directă a problemelor și deficiențelor evidențiate atât de POCA, cât și de SNAP.

În luna februarie a anului 2019, Comisia Europeană, în ciuda recunoașterii rezultatelor obținute (în special cele vizând crearea unui organism central de achiziție și tranziția la achizițiile electronice), a subliniat însă faptul că alte „angajamente în materie de reformă au fost oprite sau chiar inversate”<sup>22</sup>. Potrivit Comisiei Europene, această tendință riscă să limiteze oportunitățile de dezvoltare, deoarece progresul insuficient și lent al reformelor reprezintă o barieră pentru investiții și limitează posibilitatea de a stimula concurența pe piața achizițiilor publice<sup>23</sup>. Guvernul român a oferit asigurări Comisiei Europene, subliniind în Programul său Național de Reformă 2019 că „îmbunătățirea transparenței și eficienței achizițiilor publice a rămas un obiectiv prioritar al autorităților române”. Programul național de reformă susține această asumare printr-o listă detaliată de măsuri, cum ar fi dezvoltarea Ghidului operațional interactiv online (inclusiv cu documentații de atribuire standard, bune practici, îndrumări metodologice, toate acestea reprezentând livrabile ale proiectului POCA 119622/SIPOCA 45), dezvoltarea Planului privind profesionalizarea în

<sup>22</sup> Comisia Europeană (2019a): Raportul de țară din 2019 privind România, inclusiv un bilanț aprofundat referitor la prevenirea și corectarea dezechilibrelor economice, p. 5.

<sup>23</sup> Comisia Europeană (2019a), Raportul de țară din 2019 privind România, inclusiv un bilanț aprofundat referitor la prevenirea și corectarea dezechilibrelor economice, 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](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_en.pdf), pp. 4-5. În ceea ce privește Recomandarea privind Programul național de reformă al României, emis de către Comisia Europeană în anul 2018, în ceea ce privește îmbunătățirea transparenței și a eficienței achizițiilor publice, Comisia Europeană a considerat că a fost realizat un „progres limitat” (ivi, p. 50), întrucât ponderea procedurilor de negociere fără publicare prealabilă a fost în continuare printre cele mai ridicate din UE (21 % în 2018) și aproximativ o treime dintre contractele atribuite de instituțiile publice în 2018 au fost oferte unice (ivi, p. 59). Majoritatea îngrijorărilor Comisiei Europene în acest domeniu sunt focalizate asupra amendamentelor legislative aprobate pentru a reduce eșantionul controalelor ex-ante: conform Comisiei Europene, „optimizarea controalelor ex-ante este esențială pentru atingerea obiectivelor strategiei naționale” (ivi, p. 60).



domeniul achizițiilor publice elaborat de către ANAP, operaționalizarea Oficiului Național pentru Achiziții Centralizate și pregătirea organizării primelor achiziții centralizate, înființarea primelor unități pilot de achiziții centralizate la nivel local și calcularea indicatorilor prevăzuți în Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice (aceste ultime două activități fiind de asemenea realizate în proiectul POCA 119622). Recomandarea emisă de Comisia Europeană în luna iunie<sup>24</sup> reafirmă faptul că eficiența procedurilor de achiziții publice continuă să fie problematică și există în continuare riscul de afectare a caracterului ireversibil al anumitor măsuri, în special în ceea ce privește optimizarea controalelor ex-ante, recomandând îmbunătățirea eficienței procedurilor și asigurarea „punerii în aplicare integrale și sustenabile a Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice”. Nu în ultimul rând, primele documente prezentate ca orientări în materie de investiții privind finanțarea Politicii de Coeziune pentru perioada 2021-2027 pentru România indică necesitatea îmbunătățirii performanței procedurilor de achiziții publice, „în special prin reducerea ratei cazurilor de „oferte unice” sau a numărului de atribuiri directe, și prin elaborarea de documentații standardizate privind achizițiile publice<sup>25</sup>.

Relevanța OS 1.4. în raport cu nevoile actuale se susține inclusiv prin considerarea tipologiei activităților derulate și a rezultatelor scontate la nivelul proiectelor susținute, un exemplu important reprezentându-l proiectul „Sprijin în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante”, SIPOCA 625. Acest proiect include între obiectivele sale specifice evaluarea impactului implementării SNAP și dezvoltarea unui Plan de Acțiune în domeniul achizițiilor publice, care să continue procesul de reformă în domeniul achizițiilor publice. Avându-se în vedere recomandările repetate ale Comisiei Europene de a pune în aplicare în integralitate sa SNAP, și considerându-se faptul că Programul susține dezvoltarea de instrumente care să reflecte progresul atins în realizarea obiectivelor de reformă, asumate inclusiv prin Programul Național de Reformă, precum și a instrumentelor de configurare a viitoarelor măsuri concrete de eficientizare a procedurilor de achiziții publice, acest proiect permite menținerea alinierii cu nevoile din domeniul achizițiilor publice, așa cum au evoluat ele 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 va 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?

<sup>24</sup> Comisia Europeană (2019b), Recomandare de recomandare a Consiliului privind Programul național de reformă al României pentru 2019 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2019, Brussels, 5.6.2019 COM(2019) 523 final, disponibil la adresa:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d90d0bb6-8851-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>25</sup> Comisia Europeană (2019a): Anexa D.



- 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. Acesta presupune depunerea, într-o primă etapă, a ideii de proiect, prezentată în baza fișelor de proiect – instrumente care vizează în principal demonstrarea legăturii clare a proiectelor propuse cu strategiile naționale relevante, prezentarea contribuției la realizarea obiectivelor specifice, rezultatelor și indicatorilor Programului și detalierea modalității de implementare a ideilor de proiect. În cazul aprobării fișei de proiect, mecanismul non-competitiv presupune parcurgerea în continuare a dezvoltării cererii de finanțare de către solicitanți, însă cu sprijinul AM POCA, urmată apoi de parcurgerea aceluiași etape ca în cazul mecanismului competitiv, anume cele de verificare, evaluare și selecție. Spre deosebire de mecanismul competitiv însă, regulile aplicabile proiectelor non-competitive includ:

- În etapa de evaluare – cerințe specifice cu privire la ocuparea posturilor echipei de implementare și prezentarea schemei relaționale a echipei cu structurile suport;
- În etapa de contractare – existența unei proceduri interne de derulare a achizițiilor publice aferente proiectelor finanțate prin POCA, asumată la nivelul ordonatorului de credite, în care să fie incluse termene și responsabilități clare pentru fiecare structură suport;
- În etapa de implementare – prezentarea unui plan de acțiune asumat de către reprezentantul legal, echipa de implementare și coordonatorii structurilor de suport; prezentarea lunară a planului de progres; realizarea de către AM POCA a unor evaluări externe de proiect.

Aceste specificități ale mecanismului non-competitiv, precum și utilizarea fișelor de proiect ca etapă preliminară au influențat progresul atins la nivelul obiectivului OS 1.4, Autoritatea de Management reitând de altfel la nivelul interviului realizat importanța fișelor în dezvoltarea de proiecte complexe. Totodată, sprijinul oferit de către AMPOCA atât în conturarea cererii de finanțare, cât și pe parcursul implementării proiectelor a fost apreciat de către beneficiari. În acest sens, din perspectiva ANAP – singurul beneficiar în cadrul acestui OS la momentul efectuării interviurilor – sprijinul primit din partea AM POCA a fost evaluat drept unul foarte relevant. Acest sprijin a facilitat implementarea proiectelor, în ciuda schimbării frecvente a ofițerilor de proiect – aspect identificat drept problematic.

Cu rol de asemenea de facilitator al implementării Programului, platforma electronică MySMIS 2014, lansată la începutul anului 2016, a fost proiectată pentru a asigura schimbul electronic de date între solicitanți/beneficiari ai proiectelor finanțate prin FESI și diferitele autorități de management. Prin intermediul platformei s-a asigurat colectarea informațiilor referitoare la proiectele finanțate prin FESI necesare pentru monitorizarea, evaluarea, gestionarea financiară, verificarea, auditul și controlul acestora pentru perioada de programare 2014-2020.



După impasul unor întârzieri în dezvoltarea și operaționalizarea componentelor noului sistem de integrare, înregistrare și transmitere de date între beneficiari, AM și autoritatea de certificare (a se vedea capitolul 6 al Raportului Anual de Implementare aferent anului 2015), în prezent sistemul este utilizat pentru realizarea transferului, stocării și vizualizării datelor despre proiectele finanțate până la finalizarea acestora, asigurându-se astfel generarea și gestionarea unui fișier unic de proiect în cadrul sistemului informatic. Sistemul acoperă următoarele etape ale ciclului de proiect: definirea apelului, depunerea proiectelor, evaluarea acestora, operațiuni de achiziții publice, contractare și implementare.

În ceea ce privește OS 1.4., din cauza întârzierilor anterior menționate, metoda de depunere a documentației de proiect pentru aplicare a fost inițial cea fizică sau prin poștă (IP 5/2016), în format letric; ulterior, atât în cazul apelului IP 11/2018, cât și IP 16/2019 a fost utilizat noul sistem informatic (MySMIS/SMIS 2014+). În ceea ce privește utilizarea MySMIS însă, conform datelor rezultate în urma aplicării chestionarului de opinie, aceasta a fost considerată dificilă cu precădere la momentul depunerii cererii de finanțare.

Un alt instrument important utilizat de către AM POCA pentru creșterea vizibilității intervențiilor este reprezentat de Planul de Comunicare. Planul a fost elaborat conform Strategiei de Comunicare pentru Instrumente Structurale 2014-2020, care se bazează pe o abordare unitară, și pe Strategia de Comunicare comună pentru Fondurile ESI. Fiecare autoritate de management este responsabilă de comunicarea aspectelor specifice referitoare la programul operațional pe care îl gestionează. În baza experienței acumulate în cadrul perioadei anterioare de programare, Strategia de Comunicare pentru Instrumente Structurale 2014-2020 a indicat faptul că simpla informare a beneficiarilor nu este suficientă, cerințele aferente completării unei cereri de finanțare depășind uneori capacitățile beneficiarului. Creșterea eficienței comunicării poate conduce la sprijinirea poziționării beneficiarilor ca emițători de informații (a se vedea Strategia de comunicare pentru instrumente structurale 2014-2020). Planul de comunicare POCA împărtășește aceeași abordare, având 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.

Nevoia de a oferi un sprijin real beneficiarilor actuali și viitori, atât în etapa de aplicare, cât și în etapa de implementare, a fost abordată în POCA prin desfășurarea unei game variate de activități care a inclus: actualizarea site-ului web al Programului și a secțiunii „Întrebări frecvente / răspunsuri”; transmiterea de răspunsuri și clarificări via e-mail și telefonic; realizarea de evenimente de comunicare precum caravanele și atelierile de lucru. 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. Flexibilitatea mai mare<sup>26</sup> a AM POCA în soluționarea dificultăților întâmpinate de către beneficiari în procesul de implementare a fost de asemenea un factor important care a contribuit la depășirea cu succes a problemelor generate de factori

---

<sup>26</sup> Participanții din cadrul focus grupului au menționat de asemenea gradul sporit de flexibilitate al programului în perioada 2014-2020 comparativ cu perioada de programare anterioară. Conform observațiilor AM, beneficiarii au în prezent o înțelegere mai bună a programului și a scopului său, iar interacțiunea este mult mai bună între beneficiari și ofițerii de proiect.





preponderent externi, precum schimbările legislative frecvente în domeniul achizițiilor publice<sup>27</sup>. În acest sens, un reprezentant al ANAP, respondent la sondajul de opinie derulat în cadrul activităților de colectare de date, a acordat un scor de 4 puncte (utilizând o scală de 1 la 5, unde 5 reprezintă scorul maxim) pentru informațiile vizând POCA, menționând totodată că acestea „sunt ușor accesibile, iar limbajul utilizat este ușor de înțeles”. În cadrul interviului realizat, reprezentantul ANAP a apreciat asistența acordată de către ofițerii POCA ca fiind constantă: întrucât „asistența acordată a fost continuă”, ANAP a putut identifica „anumite soluții împreună, avându-se în vedere modificările generate de schimbările politice și instituționale”.

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. Acest proces de consultare, precum și sprijinul oferit în dezvoltarea ideilor de proiect și asistența oferită în implementarea proiectelor pot fi considerate drept cei mai importanți factori interni cu impact asupra rezultatelor atinse. Nu în ultimul rând, comunicarea cu CNCISCAP, intensificată începând cu a doua jumătate a anului 2017, a reprezentat de asemenea un element nou (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 SCAP<sup>28</sup>. De altfel, spre deosebire de PODCA, în conformitate cu datele colectate în urma derulării panelului de experți, POCA prezintă o abordare mai bine focalizată pe sprijinirea materializării obiectivelor prevăzute în documente naționale strategice precum SNAP și SCAP și asumate de către instituțiile centrale. Măsura în care experiența gestionării PODCA a putut fi însă fructificată în vederea îmbunătățirii modului de implementare a POCA este dificil de determinat, considerându-se modificările legislative și instituționale dese și semnificative față de perioada anterioară.

### ***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

<sup>27</sup> În cadrul interviului, reprezentantul ANAP a menționat faptul că proiectul SMIS 126949 a fost suspendat două luni în urma uneia din multiplele modificări generate de „schimbările politice și instituționale”.

<sup>28</sup> 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](http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Implementation-report_2014RO05SFOP001_2017_0_ro.pdf).





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 13.01.2020).

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).

**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 (OS 1.4) 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 doar 3 proiecte au fost contractate, toate în implementare, cu contribuție la tema de evaluare 7, gradul de atingere al indicatorilor de rezultat și realizare este extrem de redus. Astfel, la nivelul OS 1.4 Programul înregistrează un progres către atingerea țintelor de 16%, în timp ce, în baza proiectelor contractate, se estimează că țintele vor fi atinse în proporție de 58% (pondere semnificativă având în vedere rata de contractare).

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 2019 și 2023, pentru indicatorii aferenți temei de evaluare 7**

Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoarea atinsă (2019)	Țintă	Valoare estimată a fi atinsă (2023)	Nivel de atingere % (2019)	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	120	60	0%	50%
5S54 Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice	Realizare	3	4	3	75%	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

*Gradul de atingere 2019* – reprezintă valorile (absolute) efectiv atinse ale indicatorilor, prin proiectele contractate, la data de 31.12.2019 (valori obținute prin prelucrarea datelor de monitorizare).

*Estimarea gradului de atingere 2023* – reprezintă valorile (absolute) țintă, la nivel de indicator, propuse a fi atinse la nivelul proiectelor contractate, așa cum au fost acestea stabilite prin cererea de finanțare și introduse în sistemul MySMIS (valori obținute prin prelucrarea datelor de monitorizare).

*Nivelul de atingere 2019* – reprezintă valorile (relative) efectiv atinse ale indicatorilor, calculate ca raport între *Gradul de atingere 2019* și *Ținta*.

*Estimarea privind gradul de atingere 2023* – reprezintă valorile (relative) țintă propuse a fi atinse, calculate ca raport între *Estimare grad atingere 2023* și *Ținta*.

Tabelul următor prezintă numărul de proiecte cu contribuție la indicatorii aferenți temei de evaluare 7.

**Tabelul nr. 3. Număr de proiecte cu contribuție la indicatorii aferenți temei de evaluare 7**

Denumire indicator	Nr. proiecte	Nr. beneficiari unici
5S16 Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice	1	1
5S54 Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/ simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice	3	2
5S55 Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice	2	2
5S17 Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.4	3	2
5S56 Participanți la activități de formare privind achizițiile publice	3	2

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

#### Concluzii:

- **gradul de atingere al indicatorilor** aferenți temei de evaluare 7 înregistrează un progres redus (un singur indicator (5S54) a fost atins în proporție de 75%);
- există un număr de 3 proiecte care contribuie la atingerea indicatorilor stabiliți, toate aflate în implementare;
- se estimează că **țintele propuse pentru anul 2023 vor atinse în proporție de 58%**, în baza celor trei proiecte contractate.

În ceea ce privește progresul financiar, pot fi oferite detalii doar cu privire la valorile eligibile ale proiectelor contractate și la valorile plăților înregistrate la nivelul temei, până la data de 13 ianuarie 2020.

Așa cum indică tabelul anterior, valoarea totală a costurilor eligibile aferente celor trei proiecte contractate este de 214.155.424,83 lei, incluzând contribuția proprie a beneficiarului deloc neglijabilă (respectiv de 14,2%). Costul mediu eligibil per proiect (ce reprezintă un indicator al dimensiunii proiectelor sprijinite la nivelul acestui obiectiv) este de peste 61 de milioane de lei, o sumă foarte relevantă care confirmă natura strategică a proiectelor finanțate în cadrul acestui obiectiv specific. Ratele plăților din fondurile publice (fonduri UE și contribuția națională) sunt încă destul de mici, reprezentând 15,38% (detalii în tabelul următor).

**Tabelul nr. 4. Valorile eligibile ale proiectelor**

Fonduri	Valoarea totală aprobată a proiectelor (lei)	Pondere (%)	Valoarea medie per proiect (lei) <sup>29</sup>
Fonduri europene	179.855.998,29	84,0%	59.951.999,43
Contribuția națională	3.857.997,53	1,8%	1.285.999,18
<b>Total fonduri publice</b>	<b>183.713.995,82</b>	<b>85,8%</b>	<b>61.237.998,61</b>
Contribuția proprie a beneficiarilor	30.441.429,01	14,2%	10.147.143,00
<b>Valoarea eligibilă a proiectului</b>	<b>214.155.424,83</b>	<b>100,0%</b>	<b>71.385.141,61</b>

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

**Tabelul nr. 5. Rata plăților din fonduri publice la data de 13.01.2020**

Fonduri	Valoarea totală aprobată a proiectelor (lei)	Valoarea plăților efectuate (lei)	Rata plăților efectuate (%)
	(a)	(b)	(a/b X 100)
Fonduri europene	179.855.998,29	28.259.082,95	15,71%
Contribuția națională	3.857.997,53	1.813,69	0,05%
Total fonduri publice	183.713.995,82	28.260.896,64	15,38 %

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

În ceea ce privește impactul factorilor externi asupra realizărilor înregistrate, frecvența modificare a cadrului legislativ specific domeniului achizițiilor publice (Legea nr. 98/2016 fiind modificată de la adoptarea ei prin intermediul OUG 80/2016, OUG 107/2017, OUG 45/2018 și OUG 23/2020) a fost menționată de către beneficiarii Programului ca impunând dificultăți în perioada de implementare. Cu titlu exemplificativ, modificările privind obligativitatea verificării ex-ante a documentațiilor de atribuire (OUG nr. 114/2018 a modificat de pildă metodologia controlului ex-ante al documentației de atribuire, ANAP putând verifica numai documentațiile de atribuire solicitate să fie verificate în mod voluntar de către autoritățile contractante spre deosebire de prevederile anterioare care menționau obligativitatea controlului ex-ante) au avut un efect negativ asupra rezultatelor proiectelor, în anumite cazuri atingerea unei abordări unitare în procesul de verificare fiind îngreunată de modificările intervenite. Impactul acestor modificări legislative asupra reformei în domeniul achizițiilor publice a fost considerat de către Comisia Europeană ca afectând progresul înregistrat, notând faptul că „unele reforme începute în temeiul planului de acțiune elaborat în contextul condiționalității ex-ante pe care România trebuia să le efectueze în materie de achiziții publice și care erau relevante pentru executarea fondurilor UE au fost întrerupte și, odată cu adoptarea recentă a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 114/2018, au fost chiar anulate”<sup>30</sup>. Cu precădere, Comisia Europeană a observat cu îngrijorare reducerea eșantionului pentru controlul ex-ante și transferul acestui control către autoritățile contractante, întrucât „aceste modificări importante

<sup>29</sup> Valoarea medie per proiect a fost calculată drept raportul între valoarea totală a cheltuielilor eligibile ale tuturor proiectelor și numărul total al proiectelor.

<sup>30</sup> Comisia Europeană (2019a): Raportul de țară din 2019 privind România, inclusiv un bilanț aprofundat referitor la prevenirea și corectarea dezechilibrelor economice, p. 76.

nu au fost stabilite în funcție de rezultatele concrete și de fiabilitatea autorităților contractante în raport cu indicatori-cheie bine definiți și nici nu au avut la bază, de exemplu, o evaluare a impactului”<sup>31</sup>.

## 2. EFICIENȚĂ

Această secțiune cuprinde analiza eficienței intervențiilor. 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 US și FESI cu scop similar?
- 5. Care sunt actorii și factorii „INTERNI și EXTERNI” care au influențat realizările înregistrate, inclusiv din perspectiva eficienței?

Analiza costurilor unitare reprezintă un instrument de evaluare a eficienței unor intervenții. În cazul de față, criteriul de evaluare este reprezentat de **costul per unitate** indicator de rezultat sau indicator de realizare și este calculat ca raport între **intrările financiare** (în funcție de datele disponibile, alocarea financiară sau plățile efectiv realizate pentru proiectele finalizate) și **valorile realizate ale indicatorilor de rezultat și de realizare** (așteptate, estimate la nivel de proiect sau valorile curente).

În general, obiectivul acestui tip de analiză este de a compara rezultatele obținute cu cele ale altor intervenții similare (benchmark) – astfel, se poate identifica dacă în cazul Programului analizat costurile înregistrate sunt mai mari, similare sau mai mici față de cele înregistrate de alte programe similare. Cu toate acestea, întrucât analiza costurilor unitare poate fi aplicată în acest mod numai atunci când numitorul sau numărătorul sunt identici pentru fiecare set de intervenții supuse comparației - în cazul acțiunilor sprijinite în baza obiectivelor specifice POCA 1.4, 2.1 și 2.2, este dificilă identificarea unor programe similare pentru care există datele necesare disponibile. La nivel european, există alte cinci țări<sup>32</sup> care au adoptat, în aceeași perioadă de referință, programe naționale menite să consolideze capacitatea administrativă a sectorului public, însă, în cazul niciunui dintre aceste programe nu au putut fi identificate date financiare și informații privind indicatorii destul de detaliate pentru a realiza analiza comparativă. Cu toate acestea, analiza costurilor unitare rămâne utilă pentru scopul raportului prezent.

La nivelul acestei secțiuni sunt prezentate trei metode de calcul pentru acest instrument:

1. Cost unitar al proiectelor contractate (comparat cu țintele estimate la nivel de **program**), calculat ca raport între valoarea cheltuielilor eligibile (finanțare UE și finanțare națională) ale tuturor

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-romania\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_ro.pdf), p. 72.

<sup>32</sup> Cele 5 state sunt Slovacia (Effective Public Administration - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014SK05SFOP001>), Italia (Governance and Institutional Capacity - FSE-FEDR - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014IT05M2OP002#>), Ungaria (Public Administration and Civil Service Development - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014HU05M3OP001#>) Grecia (Reform of the Public Sector - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014GR05M2OP001#>) și Bulgaria (Good governance, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014BG05SFOP001#>).

proiectelor ce contribuie la atingerea unui anumit indicator și valoarea țintă a indicatorului relevant, așa cum este aceasta stabilită la nivel de program.

2. Cost unitar al proiectelor contractate (comparat cu țintele estimate la nivel de **proiecte**), calculat ca raport între valoarea cheltuielilor eligibile (finanțare UE și finanțare națională) ale tuturor proiectelor ce contribuie la atingerea unui anumit indicator și valoarea indicatorului estimată a fi atinsă la momentul finalizării implementării proiectelor, așa cum a fost aceasta stabilită prin estimările de la nivel de proiecte.
3. Cost unitar efectiv atins (proiecte finalizate), calculat ca raport între valoarea plăților înregistrate (finanțare UE și finanțare națională) ale tuturor proiectelor finalizate ce au contribuit la atingerea unui anumit indicator și valoarea efectiv atinsă din indicator la data de 13.01.2020 la nivelul aceluiași proiecte.

Comparația dintre metoda de calcul de la punctul 3 și metoda de calcul de la punctul 1 oferă o estimare - în stadiul actual de implementare - a diferenței dintre așteptările Programului (alocări financiare și valori țintă definite ex-ante) și valoarea reală a costurilor unitare pentru atingerea unei unități a indicatorilor de realizare sau de rezultat. Metoda de calcul de la punctul 2 oferă o indicație intermediară care poate explica dacă intrările financiare sau nivelurile țintă au fost inițial supraevaluate, subestimate sau sunt confirmate de proiectele contractate - deoarece atât obiectivele proiectului, cât și alocarea financiară a proiectului pot varia semnificativ față de valorile așteptate/ estimate la nivel de Program.

În ansamblu, analiza face distincție între diferitele niveluri de atingere a eficienței, definite sub următoarele forme:

- Eficiență (potențială) ridicată: costurile unitare ale proiectelor finalizate înregistrează valori sub așteptări. Se subliniază faptul că un nivel ridicat de eficiență poate conduce la obținerea aceluiași rezultat cu costuri mai mici, dar poate fi interpretat și ca un risc de subutilizare a resurselor - sugerând astfel o posibilă realocare către alte linii bugetare.
- Eficiență (potențială) medie: este identificată atunci când, fie costurile unitare ale proiectelor finalizate sunt în concordanță cu așteptările, fie atunci când anumiți indicatori prezintă costuri unitare peste așteptări, iar altele sub așteptări.
- Eficiență (potențială) redusă: costurile unitare ale proiectelor finalizate sunt peste așteptări.

În continuarea mențiunilor de la nivelul acestei secțiuni, trebuie însă luate în considerare anumite limitări ale utilizării acestui instrument. Variațiile valorilor costurilor unitare pot depinde de modul în care sunt raportate datele (există neconcordanțe între momentul raportării datelor - intrările financiare, pe de o parte și valorile indicatorilor, pe de altă parte) și din acest motiv acest tip de analiză este cu atât mai relevantă cu cât numărul de proiecte finalizate crește și datele aferente sunt disponibile.

Cu toate acestea, se consideră utilă analiza costurilor per unitate pentru realizările Programului, deoarece instrumentul se bazează pe raportul dintre contribuțiile financiare utilizate pentru intervenții specifice și realizările/ rezultatele aferente acestora și poate astfel oferi informații utile, în termeni de eficiență, cu privire la așteptările Programului și rezultatele efectiv atinse.

Tabelul nr. 6. indică o estimare a costurilor unitare pentru proiectele finanțate în baza OS 1.4: pentru realizarea unei astfel de estimări au fost adoptate trei costuri unitare diferite, fiecare fiind prezentat într-o coloană. Această analiză semnaleză faptul că în cazul a 2 indicatori dintr-un total de 4 pentru care s-au înregistrat valori, costurile unitare la nivelul proiectelor au fost mai mici față de cele estimate la nivelul Programului. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că acest tip de analiză va fi pe deplin semnificativă doar după finalizarea proiectelor și după înregistrarea tuturor costurilor.

**Tabelul nr. 6. Eficiența costurilor la nivelul indicatorilor aferenți temei de evaluare 7**

Denumire indicator	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de program)	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de proiecte)	Cost unitar efectiv atins (proiecte finalizate)	Diferență	Evaluarea implementării la data 13.01.2020
5S16 Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice	871.134,73	1.742.269,46	-	-	Nu se înregistrează valori în cazul indicatorului.
5S54 Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice	45.928.498,96	61.237.998,61	9.420.298,88	-85%	Mai eficient decât s-a propus
5S55 Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice	976.533,33	904.197,53	564.656,74	-38%	Mai eficient decât s-a propus
5S17 Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.4	15.905,97	45.027,94	69.779,93	55%	Mai puțin eficient decât era de așteptat
5S56 Participanți la activități de formare privind achizițiile publice	12.247,60	40.112,23	69.779,93	74%	Mai puțin eficient decât era de așteptat

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Trebuie menționat însă că la nivelul sondajului de opinie, datele colectate au indicat faptul că beneficiarul respondent a apreciat faptul că aceleași realizări ca cele obținute prin proiectul POCA nu ar fi putut fi atinse la costuri mai scăzute.

În ceea ce privește influența factorilor externi asupra realizărilor înregistrate în termeni de eficiență, aceasta a fost una semnificativă. Pe de o parte, așa cum s-a menționat în secțiunea 1.2, aceasta a fost una pozitivă, implicarea directă a Băncii Mondiale fiind importantă în procesul de evaluare a sistemului de



achiziții publice din România și în sprijinirea ANAP în vederea continuării reformelor din domeniu (inclusiv în monitorizarea modului de implementare a SNAP)<sup>33</sup>, iar implicarea Băncii Europene de Investiții focalizându-se preponderent pe facilitarea dezvoltării unei abordări unitare în controlul ex-ante și pe eficientizarea utilizării fondurilor publice (prin agregarea cererii între autorități contractante de la nivel local). În cadrul proiectului SIPOCA 625 de pildă, implicarea Băncii Mondiale vizează sprijinirea punerii în aplicare a unor măsuri în direcția consolidării capacității administrative a autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și pe aspecte de integritate<sup>34</sup>, BM oferind:

- asistență către ANAP în dezvoltarea unei metodologii de selecție a 160 de autorități contractante (bazată pe o analiză prealabilă a capacității și performanței autorităților contractante în domeniul achizițiilor publice);
- asistență tehnică (alături de ANAP) în rândul celor 160 de autorități contractante selectate în vederea îmbunătățirii proceselor interne ale acestora privind achizițiile publice și în vederea dezvoltării capacității personalului de achiziții publice (prin oferirea de asistență la locul de muncă în planificarea și execuția achizițiilor, inclusiv în elaborarea documentațiilor de licitație și îndrumare periodică pe parcursul procesului de evaluare, la semnarea contractului și implementarea acestuia)<sup>35</sup>.

Cu toate că impactul asistenței tehnice nu poate fi estimat încă (acesta urmând să fie evaluat după finalizarea activităților de asistență), necesitatea acestui tip de inițiative de profesionalizare și de consolidare a capacităților tehnice și procedurale la nivelul autorităților contractante este subliniată în mod deosebit de către Comisia Europeană la nivelul rapoartelor de țară ca tip de activitate esențială pentru asigurarea sustenabilității reformelor în domeniul achizițiilor publice și pentru asigurarea caracterului ireversibil al reformei sistemului de achiziții publice<sup>36</sup>.

La nivelul aceluiași proiect, implicarea BEI vizează sprijinirea procesului de înființare a minimum două unități pilot de achiziții centralizate la nivel local<sup>37</sup>, la nivelul anului 2019 BEI elaborând proiectul Planului de implicare a părților interesate și proiectul Studiului pentru selectarea a 24 de județe și a 72 de organizații partenere în vederea constituirii, la nivel local, de unități de achiziții centralizate. În baza selecției fundamentate pe aceste documente urmează a fi alese trei județe și opt organizații partenere

<sup>33</sup> ANAP, în calitate de beneficiar în cadrul proiectului cod 119622 (Creșterea capacității administrative a ANAP și a instituțiilor publice responsabile pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice) a investit două milioane pentru contractul de asistență cu Banca Mondială și BEI. În special, Banca Mondială a oferit asistență tehnică pentru dezvoltarea Ghidului Web și actualizarea acestuia. Conform observațiilor reprezentantului ANAP intervievat, întrucât „din piața liberă nu au venit operatori economici pentru monitorizare și supraveghere, am făcut unele negocieri cu Banca Mondială și am soluționat această nevoie pentru aceeași sumă”. Conform interviului cu Autoritatea de Management, proiectele sprijinite în baza OS 1.4 „merg foarte bine” și grație parteneriatului direct cu Banca Mondială. „Alții beneficiari care nu au fost în parteneriat cu Banca Mondială - a adăugat AM - au întâmpinat întârzieri din cauza problemelor legate de achizițiile publice”.

<sup>34</sup> Guvernul României (2020): Programul Național de Reformă 2020, p. 68, disponibil la adresa: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2020/05/ANEXA-5.pdf>.

<sup>35</sup> Comunicat de presă ANAP, disponibil la adresa: <http://anap.gov.ro/web/10359-2/>.

<sup>36</sup> Comisia Europeană (2019a): Raportul de țară din 2019 privind România, inclusiv bilanț aprofundat referitor la prevenirea și corectarea dezechilibrelor economice, p. 70.

<sup>37</sup> Guvernul României (2020) Programul Național de Reformă 2020, p. 69, disponibil la adresa: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2020/05/ANEXA-5.pdf>.





pentru stabilirea unităților de achiziții centralizate la nivel local. Similar, în ciuda imposibilității evaluării impactului asistenței acordate la această fază timpurie în realizarea activităților, utilitatea agregării achizițiilor publice în scopul eficientizării acestora este subliniată inclusiv la nivelul legislației europene<sup>38</sup>. La nivelul proiectului SIPOCA 753, atât BEI, cât și BM vor oferi de asemenea asistență Oficiului Național pentru Achiziții Centralizate în vederea consolidării capacității instituției prin dezvoltarea cooperării inter-instituționale. Acest tip de activitate este coerent cu direcția de acțiune a SNAP care vizează dezvoltarea și aplicarea unui mecanism de cooperare inter-instituțională.

În același timp, modificările legislative dese și instabilitatea politică au generat anumite dificultăți în implementarea proiectelor, conducând la suspendări temporare în implementare (SIPOCA 625) sau la întârzieri. Un exemplu în acest sens îl reprezintă modificările legislative ce au vizat controlul ex-ante în perioada de implementare a celor două proiecte gestionate de către ANAP (SIPOCA 45 și SIPOCA 625), modificări ce pot afecta impactul general al celor două proiecte în baza cărora se vizează sprijinirea implementării SNAP. Considerând de asemenea observațiile Comisiei Europene, ce nota la nivelul raportului de țară aferent anului 2020 că:

„modificările aduse mecanismului de control ex ante, prin reducerea eșantionului și introducerea controalelor voluntare, implică riscuri semnificative în ceea ce privește eficiența și execuția eficace a fondurilor UE. Efectuate fără consultări publice prealabile sau evaluări ale impactului relevante, aceste modificări legislative confirmă faptul că procesul decizional este în continuare imprezvizibil și nefiabil.”

putem conchide faptul că impactul acestor factori externi poate fi unul ridicat și potențial extins, afectând nu doar procesul de implementare a SNAP, dar și transparența achizițiilor derulate în cadrul proiectelor cu finanțare europeană.

### 3. IMPACT

Această secțiune include analiza ce sprijină evaluarea impactului intervențiilor POCA. 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?

Principalele nevoi identificate la nivelul Obiectivului Specific 1.4. vizează îmbunătățirea cadrului legal și instituțional în domeniul achizițiilor publice, îmbunătățirea pregătirii și managementului procedurilor de achiziții publice și asigurarea executării corecte a contractelor de achiziții, respectiv îmbunătățirea

<sup>38</sup> 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 Text cu relevanță pentru SEE, „Există o puternică tendință pe piețele de achiziții publice din Uniune către agregarea cererii din partea achizitorilor publici, cu scopul de a obține economii de scară, de exemplu scăderea prețurilor și a costurilor tranzacțiilor, și de a îmbunătăți și profesionaliza gestionarea achizițiilor. Acest obiectiv poate fi atins prin concentrarea achizițiilor fie în funcție de numărul de autorități contractante implicate, fie în funcție de volum și valoare în timp a achizițiilor”, disponibil la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>.





competențelor și cunoștințelor personalului din autoritățile și instituțiile publice (inclusiv decidenți politici). 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 două proiecte finanțate (SIPOCA 45 și SIPOCA 625), prin POCA se 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 online 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.

O estimare primară bazată pe analiza celor două proiecte indică faptul că prin sprijinul POCA se va contribui la atingerea a 2 din cele 5 obiective specifice (reprezentând 40%) ale SNAP, respectiv a 3 din cele 5 direcții de acțiune (reprezentând 60%).

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.
- Implementarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice, în sensul contribuției 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.

Cele 3 proiecte finanțate au ca obiectiv comun îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România prin măsuri complementare ce variază de la:

- identificarea viitoarelor direcții de acțiune în baza unor analize tip diagnostic (fie că vizează evaluarea progresului înregistrat în implementarea SNAP, evaluarea practicii judiciare a CNSC, identificarea punctelor vulnerabile în consolidarea instituțională etc.);
- la consolidarea cadrului normativ și instituțional (fie prin revizuirea cadrului normativ, prin clarificarea rolurilor diferitelor instituții publice, prin eficientizarea practicilor interne de lucru, prin dezvoltarea de îndrumare, ghiduri, metodologii, metode de implementare etc.);
- la îmbunătățirea competențelor și cunoștințelor tehnice, specifice domeniului achizițiilor publice (prin instruire în domeniul achizițiilor publice, prin sprijin specializat la fața locului, prin pilotarea unor soluții de agregare a achizițiilor la nivel local).

În ceea ce privește activitățile de instruire, intervențiile schimbă 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 în urma realizării panelului de experți, aceste activități de formare sunt identificate ca având potențialul de a produce importante efecte benefice 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).

Nu în ultimul rând, conform datelor reieșite din sondajul de opinie, în absența sprijinului POCA, aceleași rezultate nu ar fi fost obținute sau nu s-ar fi putut atinge același nivel calitativ al rezultatelor. Cu aceste aspecte avute în vedere, precum și în urma neidentificării în cadrul activităților de colectare a datelor a unor efecte neintenționate, se poate argumenta faptul că proiectele sprijinite prin OS 1.4 urmăresc în principal contribuția la implementarea SNAP într-o pondere semnificativă.

#### 4. SUSTENABILITATE

Evaluarea sustenabilității se concentrează în principal asupra măsurării durabilității unor intervenții. În acest sens, analiza realizată la nivelul acestei secțiuni vizează fundamentarea răspunsurilor 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 sustenabilitatea rezultatelor, datele colectate prin intermediul sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor au indicat percepția unui grad ridicat al sustenabilității proiectelor, în special în cazul rezultatelor vizând:

- abilitățile și competențele individuale dezvoltate prin intermediul proiectului;
- noile proceduri/metode/instrumente/structuri generate prin intermediul proiectului;
- activele instituționale intangibile generate în cadrul proiectului, precum și modificările de cadru normativ, în comunicarea și cooperarea inter-instituționale etc.

La nivelul sondajului de opinie s-a subliniat în special faptul că sustenabilitatea este asigurată prin introducerea de noi proceduri, în timp ce datele rezultate în urma derulării panelului de experți au indicat faptul că susținerea consolidării unei comunități profesionale în domeniul achizițiilor publice reprezintă elementul care are potențialul cel mai ridicat de a contribui la capitalizarea pe termen lung a activităților realizate.

Considerând faptul că între cele mai importante rezultate obținute prin intermediul proiectelor finanțate prin OS 1.4 se numără și:

- metodologii, practici și proceduri pentru eficientizarea activității instituționale – instrumente ce au fost diseminate, internalizate și aplicate;
- campanii de instruire și pregătire a personalului din cadrul instituțiilor beneficiare și nu numai – în urma cărora au fost internalizate noi competențe și vor fi îmbunătățite modalitățile de derulare a activităților;
- ghiduri și îndrumări actualizate disponibile spre consultare electronică tuturor autorităților contractante și instituțiilor centrale în vederea uniformizării abordării instituționale în domeniul achizițiilor publice;

putem conchide că în bună măsură, în baza naturii rezultatelor, gradul de sustenabilitate al proiectelor este unul important la momentul realizării acestei evaluări. Cu toate acestea, analiza observațiilor Comisiei Europene la nivelul rapoartelor de țară subliniază cu preocupare caracterul reversibil al reformelor în domeniul achizițiilor publice, precum și progresul încă limitat la nivelul anului 2019 în punerea în aplicare a Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice:

- „Sistemul de achiziții publice necesită transparență, monitorizare și supraveghere sporite.” (Raportul de țară 2019 pentru România);
- „S-a renunțat la alte angajamente de reformă menite să îmbunătățească achizițiile publice sau chiar s-a adoptat o poziție opusă. Modificările aduse mecanismului de control ex ante, prin reducerea eșantionului și introducerea controalelor voluntare, implică riscuri semnificative în ceea ce privește eficiența și execuția eficace a fondurilor UE.” (Raportul de țară 2020 pentru România);
- „Adoptarea unui plan ambițios de profesionalizare este în conformitate cu obiectivele Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice. Cu toate acestea, pentru punerea în aplicare cu succes a strategiei, care va fi lansată la începutul anului 2020, va fi esențial să se stabilească în mod corespunzător prioritățile și să se abordeze în mod eficient principalele deficiențe ale sistemului de achiziții publice, inclusiv în ceea ce privește promovarea achizițiilor publice ecologice și responsabile din punct de vedere social.” (Raportul de țară 2020 pentru România);
- „Este în continuare necesar să se consolideze în și mai mare măsură capacitatea administrativă în domeniul achizițiilor publice.” (Raportul de țară 2020 pentru România);
- „Lipsa de eficiență a achizițiilor publice rămâne preocupantă, iar anumite măsuri ar trebui monitorizate în continuare pentru a se asigura ireversibilitatea progreselor.” (Raportul de țară 2020 pentru România).

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

### 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?
- 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?

Un prim pas în evaluarea eficacității intervențiilor publice îl reprezintă 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. Altfel spus, legătura dintre ipoteze, nevoi și rezultate reprezintă logica de intervenție. Pentru tema de evaluare 8 a fost proiectat un cadru specific care reconstruiește teoria schimbării (logica de intervenție).

Componentele structurii logicii de intervenție sunt:

- Nevoile: sunt identificate ca o combinație a componentelor analizei SWOT și indică rațiunea intervenției publice și problemele care trebuie abordate și rezolvate prin strategie;
- Strategia: definește obiectivul general, obiectivele specifice și rezultatul așteptat al intervenției publice;
- Rezultatele: schimbările induse de o intervenție publică, în condițiile în care există posibilitatea înregistrării unui decalaj substanțial între rezultatele urmărite și rezultatele efective, în special datorită acțiunii unor factori externi. Măsurarea și înțelegerea acestui decalaj este unul dintre scopurile principale ale activităților de evaluare.
- Intervențiile: măsuri, acțiuni, tipuri de intervenții, instrumentul operațional de realizare a strategiei. Produc rezultate la nivel de proiect și la nivel de program/axă prioritară, care pot fi diferite față de previziunile inițiale.

Componentele principale ale logicii de intervenție pentru tema de evaluare 8 (OS 2.1) sunt prezentate în continuare:

<b>Nevoi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Necesitatea de a avea o guvernare mai eficientă pe mai multe niveluri în planificarea strategică a investițiilor;</li><li>• Optimizarea alocării resurselor între nivelul local și central pentru a reduce redundanțele și suprapunerile;</li><li>• Creșterea competențelor și capacităților autorităților locale de a gestiona eficient serviciile publice, veniturile publice, bugetarea;</li><li>• Încurajarea autorităților locale în utilizarea sistemului informațional digital interconectat;</li><li>• Îmbunătățirea sistemelor de elaborare, implementare și evaluare a politicilor;</li><li>• Îmbunătățirea transparenței în utilizarea fondurilor publice;</li><li>• 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;</li><li>• Încurajarea cetățenilor prin accesul la informații și promovarea implicării cetățenilor;</li><li>• Îmbunătățirea expertizei tehnice în probleme administrative specifice precum instrumente financiare, cunoașterea reglementărilor etc.</li><li>• Consolidarea aspectelor organizaționale în sistemele operaționale, platformele de achiziții electronice etc.</li></ul>
<b>Obiective</b>	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. În timp ce OS 2.2 și 2.3 se concentrează pe asigurarea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, respectiv, pe nivelul sistemului judiciar, OS 2.1 vizează introducerea sistemelor și standardelor comune în administrațiile publice locale care optimizează procesele orientate către beneficiari în conformitate cu Strategia de consolidare a administrației publice 2014-2020.
<b>Rezultate</b>	Principalele rezultate așteptate: <ul style="list-style-type: none"><li>• autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung;</li><li>• 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;</li><li>• 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;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1.</li></ul>
<b>Operațiuni/ Acțiuni</b>	<p>OS 2.1 poate sprijini, ca beneficiari eligibili, autorități și instituții publice locale de la nivelul județelor și municipiilor; ONG, parteneri sociali; instituții de învățământ superior acreditate și de cercetare, Academia Română; autorități și instituții publice locale beneficiare ITI.</p> <p>Activitățile eligibile se referă la patru categorii de intervenții:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>planificare strategică și financiară;</li><li>sprijinirea introducerii de instrumente, procese de management la nivel local;</li><li>măsuri pentru susținerea organizațiilor non-guvernamentale și a partenerilor sociali;</li><li>dezvoltarea abilităților personalului din autoritățile și instituțiile publice locale (inclusiv a factorilor de decizie la nivel politic).</li></ol>

Recenzia literaturii de specialitate 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. Toate proiectele finanțate reflectă logica de intervenție și urmăresc rezultatele stabilite pentru OS 2.1, luând în considerare faptul că majoritatea proiectelor vizează:

- Mecanisme și proceduri standard pentru planificarea strategică locală;
- Sisteme de management al calității și performanței;
- Proceduri simplificate pentru reducerea birocrației pentru cetățeni;
- Îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților personalului din cadrul autorităților locale și instituțiilor publice locale.

Analiza rezultatelor provenite din cercetarea de birou, sondajul de opinie, focus grup, interviuri și panelul de experți au sprijinit concluzia conform căreia logica de intervenție vizată de acest obiectiv specific a permis intervențiilor să se concentreze asupra problemelor cheie ale beneficiarilor.

În ceea ce privește coerența OS 2.1. cu documentele strategice naționale în care Programul Operațional Capacitate Administrativă este ancorat, în baza analizei documentare<sup>39</sup> s-a observat o corelare semnificativă a acțiunilor sprijinite prin OS 2.1 cu obiectivele specifice *ale Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice*, în special cu OS 1.2 care vizează 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.

Analiza măsurilor concrete care au fost implementate în vederea atingerii obiectivelor SCAP semnalează corelarea activităților realizate ori planificate cu tipurile de acțiuni sprijinite prin OS 2.1 și implicit cu rezultatele vizate de acest obiectiv. Astfel, acțiunile prevăzute în cadrul SCAP care sunt corelate în mod direct cu intervențiile finanțate prin OS 2.1 vizează: identificarea de soluții privind distribuția optimă a

<sup>39</sup> A se vedea secțiunea „Analiza documentară și lista documentelor și a literaturii parcurse” din cadrul Raportului de Evaluare Intermediară.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!



Instrumente Structurale  
2014-2020

competențelor între diferitele niveluri administrative; stabilirea cadrului instituțional pentru îmbunătățirea implementării politicilor (atât la nivel local, cât și la nivel central); stabilirea sistemelor de monitorizare și evaluare la nivel central și local; creșterea gradului de utilizare a sistemului de control intern/managerial (standardelor de management) în administrația publică; creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică; realizarea unei analize a situației actuale în ceea ce privește evaluarea nevoilor părților interesate și utilizarea sistemelor și instrumentelor de management al calității în autoritățile și instituțiile publice din România; implementarea și monitorizarea Planului de acțiune etapizat pentru implementarea managementului calității; derularea de acțiuni de informare, promovare și formare privind sistemele și instrumentele de management al calității; analizarea nevoilor și obiectivelor în termeni de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative pentru cetățeni; realizarea unui plan integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor; evaluarea periodică a impactului măsurilor de simplificare a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor; finalizarea procesului de măsurare a costurilor administrative și inițierea procesului de reducere a sarcinilor administrative pe baza unei metodologii comune; implementarea soluțiilor IT pentru simplificarea procedurilor orizontale; extinderea utilizării instrumentelor IT&C în comunicarea inter și intra-instituțională, etc.

Pentru a veni în întâmpinarea nevoilor instituțiilor beneficiare ale POCA, coroborat cu măsurile cuprinse în documentele strategice (SCAP, SMBR), AM POCA a sprijinit constant dialogul cu instituțiile centrale cu responsabilitate în implementarea și monitorizarea SCAP (CNCISCAP) pentru a identifica proiectele prioritare, ce pot fi propuse spre finanțare din program.

Beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 8 au confirmat, de asemenea, faptul că proiectele lor sunt corelate cu obiectivele SCAP: rugați să evalueze gradul de corelare dintre obiectivele proiectelor și obiectivele SCAP, 92% dintre aceștia au acordat un scor de „4” sau „5”, unde 1 reprezenta un nivel minim de corelare, iar 5 reprezenta un nivel de corelare maxim.

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, 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) și cu *Strategia Națională privind Achizițiile Publice* (care are ca obiectiv general dezvoltarea unei culturi de transparență pentru deschiderea guvernancei la nivel central și local).

Totodată, OS 2.1 prezintă coerență și cu Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă, Strategia Națională de Dezvoltare Regională, 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 literaturii de specialitate și rezultatele cercetării pe teren, 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, Master planurile județene/zonale pentru apă și apă uzată, Master Plan pentru dezvoltarea turismului național 2007-2026, Master Plan pentru dezvoltarea turismului balnear, Planul Național pentru Dezvoltarea Infrastructurii NGN (Next Generation Networks), Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană (SIDU), Programul Național de Reformă (PNR), Recomandări Specifice de Țară 2014, Strategia privind mai buna reglementare 2014 2020 (SMBR).

În ceea ce privește relevanța intervențiilor din perspectiva nevoilor diferitor părți interesate, o mare parte din proiectele selectate în cadrul OS 2.1 au prevăzut introducerea sistemelor de calitate / autoevaluare / evaluare (de exemplu ISO sau CAF). Implementarea de noi sisteme IT este o măsură prevăzută în aproape fiecare proiect analizat. Sistemele IT sunt realizate cu scopuri diferite, respectiv:

- dezvoltarea de soluții informatice care să furnizeze digital fluxurile de lucru de bază din cadrul instituțiilor, care implică tradițional prezența fizică a celui interesat la sediul instituției - de a avea o interfață online activă cu cetățenii, care să includă și funcții suplimentare, ex: să permită plata impozitelor, asistența online, descărcarea documentelor etc.;
- implementarea de soluții informatice care să asigure administrarea electronică a documentelor create, primite sau întocmite pentru uz intern în cadrul instituțiilor, așa cum este solicitat conform





Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996, republicată. Procese acoperite: registratură, clasificare conform nomenclatorului, evidență unități arhivistice, selecționare, acces, păstrare;

- asigurarea unor măsuri de corelare a componentei bugetare cu componenta strategică în cadrul procesului decizional la nivel local și implementarea sistemului de planificare financiară multianuală, de exemplu gestionarea unui proces participativ de bugetare.
- includerea unor caracteristici mai specifice, de ex. gestionarea unui proces participativ de bugetare.

În plus, îmbunătățirea competențelor personalului autorităților locale este urmărită în multe dintre proiectele finanțate, în principal prin cursuri de pregătire intensă. Astfel de instruiri 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.

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.

Din perspectiva rezultatelor generate de sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor OS 2.1, s-a remarcat un acord total privind relevanța intervențiilor pentru acoperirea nevoilor instituțiilor locale respondente, respectiv:

1. 100% din respondenți consideră că intervențiile sunt relevante și foarte relevante pentru îmbunătățirea abilităților individuale;
2. Toți respondenții consideră că intervențiile sunt foarte relevante pentru nevoile ce țin de organizarea internă;
3. 94% din respondenți consideră că intervențiile sunt foarte relevante în contextul dezvoltării relațiilor instituționale - de exemplu elaborarea unor norme procedurale interne/ consolidarea relației cu alte ministere sau autorități publice, etc.

Din analiza datelor colectate în cadrul panelului de experți, se constată 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.

În ceea ce privește întrebarea de evaluare care vizează verificarea modului în care contextul a evoluat și dacă această evoluție pune în discuție unul sau mai multe obiective ale strategiei, este posibil să afirmăm că obiectivele implementate răspund evoluției nevoilor identificate inițial. POCA abordează în mod clar principalele nevoi identificate în recenzia literaturii de specialitate și nevoile care apar din evoluția contextului, în special:



- îmbunătățirea competențelor și abilităților personalului autorităților locale în gestionarea serviciilor publice, veniturilor publice, bugetării prin intermediul noilor proceduri introduse, a noului sistem informatic dezvoltat etc.
- sprijinirea autorităților locale în utilizarea sistemului informațional digital interconectat;
- implementarea sistemelor unitare de gestionare a calității și performanței;
- îmbunătățirea sistemelor de elaborare, implementare și evaluare a politicilor;
- îmbunătățirea expertizei tehnice în gestionarea unor probleme administrative specifice precum utilizarea instrumentelor financiare, cunoașterea reglementărilor etc.;
- consolidarea aspectelor organizaționale în sistemele operaționale.

Documentul de lucru al Comisiei Europene, elaborat în februarie 2019 referitor la Raportul de țară pentru România 2019, demonstrează că toate nevoile și obiectivele stabilite în logica de intervenție și în implementarea intervențiilor POCA rămân încă relevante. Potrivit Comisiei UE „reforma sistemului administrației publice avansează într-un ritm lent”, în special în cazul „procesului de descentralizare și consolidare a capacității autorităților locale”<sup>40</sup>. Nevoile care necesită intervenții direcționate pentru îmbunătățirea capacității administrative a administrațiilor locale sunt prezentate în document ca fiind: fragmentarea resurselor și responsabilităților, finanțarea neuniformă și furnizarea serviciilor publice la nivel local, lipsa de stabilitate și predictibilitate a veniturilor administrațiilor locale, progresul lent al descentralizării serviciilor publice. Această analiză a creat contextul în care Comisia Europeană să aprobe o recomandare în luna iunie 2019, în care aspectele menționate mai sus reprezintă premisele care invită Guvernul român să adopte „acțiuni suplimentare” pentru creșterea capacității administrative la nivel local<sup>41</sup>. Guvernul României, prin Programul Național de Reformă 2019, a reafirmat voința de a continua procesul de descentralizare, considerându-l o acțiune cheie. De asemenea, primul document preliminar publicat ca ghid privind finanțarea politicii de coeziune pentru 2021-2027 pentru România consideră „continuarea consolidării capacității adecvate a autorităților locale pentru a crește calitatea furnizării serviciilor (în special în sectoarele sociale, educaționale și de sănătate)” printre cei mai importanți factori pentru asigurarea aplicării efective a politicii de coeziune<sup>42</sup>.

### **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 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

<sup>40</sup> Comisia Europeană (2019a), *Documentul de lucru al personalului Comisiei - Raportul de țară pentru România 2019, inclusiv o revizuire aprofundată privind prevenirea și corectarea dezechilibrului macroeconomic*, Bruxelles, 27.02.2019 SWD(2019) 1022 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-romania\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_en.pdf).

<sup>41</sup> Comisia Europeană (2019), *Recomandare a Consiliului privind Programul național de reformă a României din 2019 și emiterea unui aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României din 2019*, Bruxelles, 5.6.2019 COM (2019) 523 final.

<sup>42</sup> Comisia Europeană (2019a), Anexa D.



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 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.

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 SM, inclusiv a administrației publice, criteriile nr. 3 și 4*)<sup>43</sup>; 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.

Au fost lansate 8 apeluri de proiecte în cadrul OS 2.1, toate fiind apeluri competitive, respectiv:

- **CP4/2017 less** – Sprijinirea autorităților și instituțiilor publice locale din regiunile mai puțin dezvoltate să introducă managementul calității în concordanță cu Planul de Acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității;

---

<sup>43</sup> 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 aceluiași plan de acțiune a condiționat momentul lansării apelurilor. 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 punerea în aplicare a 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.

- **CP 4/2017 more** - Sprijinirea autorităților și instituțiilor publice locale din regiunea mai dezvoltată să introducă managementul calității în concordanță cu Planul de Acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității;
- **CP 6/2017 less** – Sprijinirea autorităților și instituțiilor publice locale din regiunile mai puțin dezvoltate să implementeze managementul calității în concordanță cu Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020;
- **CP 6/2017 more** - Sprijinirea autorităților și instituțiilor publice locale din regiunea mai dezvoltată să implementeze managementul calității în concordanță cu Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020;
- **CP 10/2018 less** – Fundamentarea deciziilor, planificarea strategică și măsuri de simplificare pentru cetățeni la nivelul administrației publice locale din regiunile mai puțin dezvoltate;
- **CP 10/2018 more** – Fundamentarea deciziilor, planificarea strategică și măsuri de simplificare pentru cetățeni la nivelul administrației publice locale din regiunea mai dezvoltată;
- **CP 12/2018 less** – Fundamentarea deciziilor, planificarea strategică și măsuri de simplificare pentru cetățeni la nivelul administrației publice locale din regiunile mai puțin dezvoltate;
- **CP 12/2018 more** – Fundamentarea deciziilor, planificarea strategică și măsuri de simplificare pentru cetățeni la nivelul administrației publice locale din regiunea mai dezvoltată.

Apelurile de proiecte aferente OS 2.1 au fost lansate în 2017 și 2018. În 2017, CP4 și CP6 s-au concentrat pe introducerea managementului calității la nivelul autorităților publice locale (acesta din urmă vizând autoritățile care nu au depus sau nu au obținut finanțare în timpul primului apel). În 2018, CP10 și CP12 au avut ca scop sprijinirea procesului decizional la nivelul autorităților administrației publice locale, introducerea de măsuri de simplificare pentru cetățeni și introducerea managementului calității.

Conform datelor din sistemul de monitorizare, în cadrul OS 2.1 au fost contractate 174 de proiecte. Toți beneficiarii sunt autorități publice locale, majoritatea dintre acestea fiind municipii (110), iar în număr mai redus sunt consilii județene<sup>44</sup>. 162 de proiecte (93,1% din totalul de proiecte contractate) acoperă regiunile mai puțin dezvoltate și fiecare județ este implicat în implementarea a cel puțin unui proiect finanțat prin acest obiectiv specific. Tabelele următoare prezintă distribuția proiectelor la nivel regional (Sud-Muntenia este regiunea cu cea mai mare pondere a proiectelor finanțate în cadrul acestui OS), precum și județele care implementează cel puțin cinci proiecte (deoarece numărul acestora reprezintă mai mult de o treime din toate proiectele implementate la nivelul acestei teme de evaluare)<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> O parte dintre beneficiari intervievați (proiectele 125603, 126349, 128335) au menționat că, din cauza complexității apelurilor de proiecte, a fost necesară apelarea la firme de consultanță în vederea pregătirii cererilor de finanțare.

<sup>45</sup> Patru apeluri de proiecte din cadrul OS 2.1 (CP 4/2017, CP 6/2017, CP 10/2018, CP 12/2018) vizează ca entitate eligibilă și zona acoperită de Strategia Integrată pentru Dezvoltarea Durabilă a Deltei Dunării. Două proiecte, care au fost contractate în cadrul apelurilor de proiecte lansate în cadrul OS 2.1, au avut ca beneficiari entități din zona ITI, cu o valoare eligibilă totală de 0,69 milioane de euro, beneficiarii fiind Municipiul Tulcea și Consiliul Județean Constanța.

**Tabelul nr. 7. Distribuția regională a proiectelor**

<b>Regiunea</b>	<b>Nr.</b>	<b>%</b>
Nord-Est	20	11,5
Sud-Est	21	12,1
Sud Muntenia	26	14,9
Sud-Vest Oltenia	21	12,1
Vest	18	10,3
Nord-Vest	25	14,4
Centru	31	17,8
București-Ilfov	12	6,9
Total	174	100,0

*Sursa: Date provenite din sistemul de monitorizare prelucrate de echipa de evaluare*

**Tabelul nr. 8. Județe cu cel puțin 5 proiecte**

<b>Județ</b>	<b>Nr.</b>
Alba	9
București	9
Hunedoara	8
Cluj	7
Brașov	7
Vaslui	7
Prahova	6
Dolj	6
Gorj	6
Sălaj	5
Harghita	5
Mureș	5
Bacău	5
Buzău	5
Galați	5

*Sursa: Date provenite din sistemul de monitorizare prelucrate de echipa de evaluare*

Aproximativ 41% din numărul total de proiecte contractate (72 din 174) vizează managementul calității și performanței, în timp ce 59% dintre acestea (102 proiecte) au ca obiectiv simplificarea, eficiența, eficacitatea și măsurile de optimizare (inclusiv modernizarea IT) în procesele administrative. Implementarea de noi sisteme IT este prevăzută în aproape fiecare proiect analizat.

Conform Rapoartelor Anuale de Implementare 2017 și 2018, 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”, conform capitolului 6 din Raportul Anual de Implementare 2017). 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 cerilor 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.

În ceea ce privește implementarea proiectelor, la nivelul rapoartelor de progres nu au fost raportate probleme atribuite mecanismelor interne ale POCA. Unul dintre interviurile efectuate cu beneficiarii POCA a sugerat menținerea - în măsura posibilităților - a aceluiași ofițer pe perioada tuturor etapelor din ciclul de proiect (proiectul 125256); la polul opus, a fost menționată necesitatea de a nu depinde prea strict de același ofițer de proiect, astfel încât, în absența acestuia, comunicarea cu POCA să nu fie întreruptă (proiectul 125603).

De asemenea, din interviurile realizate cu beneficiarii OS 2.1, a rezultat că nu au fost raportate probleme legate de eligibilitate și procesul de aplicare. Analiza datelor provenite din interviurile efectuate cu beneficiarii OS 2.1, a evidențiat ca o dificultate întâmpinată în faza de depunere, utilizarea sistemului MySMIS, prin care uneori se solicită beneficiarilor repetarea aceluiași etape de mai multe ori (încărcarea de documente, informații, comunicări), iar secțiunea privind bugetul este considerată a fi dificil de completat.

Pe de altă parte, rezultatele sondajului de opinie au arătat că interacțiunea dintre beneficiari și reprezentanții POCA a fost evaluată ca fiind extrem de valoroasă și eficientă (răspuns oferit de peste 90% dintre respondenți). Beneficiarii consideră, de asemenea, că informațiile primite din partea structurilor AM POCA au fost ușor accesibile, iar limbajul utilizat este ușor de înțeles. În ceea ce privește criteriile de eligibilitate, majoritatea respondenților la sondaj (84% dintre aceștia au acordat un scor de 4 și 5, pe o scală de la 1 la 5) au afirmat că acestea au avut o influență considerabilă asupra procesului de elaborare a cererii de finanțare, însă aceste criterii nu au influențat structura partenerială<sup>46</sup> (doar 30% dintre răspunsuri au acordat scorul de 4 și 5). În majoritatea interviurilor derulate, nu au fost raportate probleme legate de eligibilitate sau de procesul de depunere a cererilor de finanțare. Cu toate acestea, în cadrul unui interviu derulat a fost subliniat faptul că ghidul solicitantului prezintă unele secțiuni cu un caracter prea general, iar informațiile pot fi interpretabile, în special în ceea ce privește costurile de personal și cheltuielile eligibile (proiectul 128825).

În ceea ce privește **comparația cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013)**, POCA specifică faptul că una dintre principalele lecții învățate din PODCA (inclusiv analiza PODCA realizată de Banca Mondială) este reprezentată de necesitatea de a sprijini intervențiile pentru consolidarea capacității instituționale prin finanțarea de proiecte strategice și integrate, aspect confirmat și în cadrul interviului realizat cu reprezentanți AM POCA. Pe cale de consecință, intervențiile finanțate prin OS 2.1 din cadrul POCA au consolidat 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.

---

<sup>46</sup> 155 de proiecte din 174 sunt implementate fără parteneri. Printre cele 19 proiecte implementate în parteneriat (10,9%), șase dintre acestea au ca partener Asociația Română pentru Transparență. Există, de asemenea, o prezență semnificativă a asociațiilor pentru dezvoltare durabilă: astfel de organizații sunt parteneri în 8 proiecte.





Comunicarea cu CNCISCAP a reprezentat un 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 SCAP<sup>47</sup>. De altfel, spre deosebire de PODCA, în conformitate cu datele colectate în urma derulării panelului de experți, POCA prezintă o abordare mai bine ținută pe sprijinirea materializării obiectivelor prevăzute în documente naționale strategice precum SNAP și SCAP.

În urma interpretării informațiilor colectate în procesul de evaluare, acțiunile finanțate prin POCA, similar cu celor finanțate prin PODCA, sunt clare, relevante pentru acoperirea nevoilor beneficiarilor și pot fi ușor integrate în planurile de dezvoltare ale autorităților publice locale. Cu toate acestea, măsura în care experiența gestionării PODCA a putut fi însă fructificată în vederea îmbunătățirii modului de implementare a POCA este dificil de determinat, considerându-se modificările legislative și instituționale dese și semnificative față de perioada anterioară.

În cadrul interviurilor derulate pentru această temă de evaluare, unii beneficiari au subliniat importanța experienței lor în implementarea de proiecte finanțate de UE, pentru gestionarea corectă a procesului de aplicație și de implementare, dar nu s-au referit în special la intervențiile PODCA. Majoritatea beneficiarilor de proiecte sprijinite prin OS 2.1, au experiență semnificativă în alte proiecte finanțate de UE, în mod special prin FEDR, experiență care s-a dovedit esențială pentru implementarea proiectului finanțat prin POCA. În concordanță cu cele identificate în cadrul interviurilor și a sondajului de opinie, doar 25% dintre beneficiarii respondenți au declarat că au implementat proiecte finanțate din PODCA în perioada 2007-2013.

Analiza datelor colectate prin metodele de evaluare relevă faptul că experiența dobândită anterior de către beneficiari a facilitat modul de planificare, organizare și monitorizare a activităților proiectelor și a contribuit în mare măsură la implementarea cu succes a proiectelor POCA și la urmărirea eficientă a atingerii rezultatelor propuse pentru acestea.

În ceea ce privește **activitățile de comunicare**, 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). Activitățile de comunicare se adresează în mod specific autorităților locale, inclusiv prin acțiuni de tipul „caravelor” organizate la nivel regional. De asemenea, cu privire la activitățile de comunicare desfășurate la nivelul Programului, beneficiarii OS 2.1 s-au dovedit foarte satisfăcuți de comunicarea directă realizată cu ofițerii de proiecte din cadrul POCA<sup>48</sup>. 77,6% dintre beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie (38 din 52) au evaluat aceste informații ca fiind foarte relevante și 20,4% (10 beneficiari) au menționat că acestea sunt relevante. De asemenea, un alt instrument foarte eficace din perspectiva comunicării l-a reprezentat website-ul programului ([www.poca.ro](http://www.poca.ro)), care este actualizat permanent cu informații dedicate, în special, potențialilor beneficiari și beneficiarilor, spre ex: Ghidul Beneficiarului POCA (îndrumar privind

<sup>47</sup> 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](http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Implementation-report_2014RO05SFOP001_2017_0_ro.pdf).

<sup>48</sup> Opiniile beneficiarilor intervievați asupra acestui aspect sunt uniforme. Răspunsurile furnizate de către ofițerii POCA au fost, în general, evaluate ca fiind „prompte” și „clare”. Doar unul dintre participanții la focus grupul organizat în cadrul acestei teme a precizat că autoritățile publice locale ar trebui să primească mai mult sprijin consecvent din partea POCA.





implementarea proiectelor finanțate din POCA), Manualul de identitate vizuală POCA 2014-2020 (cu scopul de a sprijini beneficiarii Programului în aplicarea și respectarea măsurilor de informare și comunicare), întrebări și răspunsuri frecvente privind apelurile lansate în cadrul Programului, lista operațiunilor finanțate în cadrul Programului, exemple de proiecte finanțate prin POCA, rezultate ale proiectelor finanțate din POCA.

Așa cum a fost detaliat anterior în cadrul temei de evaluare 7, secțiunea 1.2, 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.

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 de înțelegere sporit 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.

### 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?

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 13.01.2020 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 13.01.2020, disponibilă pe website-ul POCA și cele disponibile în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare 2017 și 2018.

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

**Tabelul nr. 9. 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
174	1	56	117

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. La nivelul temei de evaluare 8 au fost selectați opt indicatori prin care se poate evalua modul în care au fost optimizate procesele la nivelul administrației publice locale (4 indicatori de rezultat și 4 indicatori de realizare). OS 2.1 include doi indicatori cu grad de atingere ridicat (5S58 și 5S59), însă, per ansamblu, valorile raportate ale indicatorilor evidențiază un grad redus de atingere a obiectivelor, conform datelor furnizate în tabelul de mai jos. Cu toate acestea, la momentul actual se estimează că țintele vor fi atinse în proporție de peste 83%.

Motivele principale pentru care se înregistrează aceste valori 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 de până în acest moment.

Totodată, este de remarcat faptul că, până la momentul analizei, 82 de autorități și instituții publice locale au fost sprijinite pentru introducerea sistemelor de management al calității și performanței (indicatorul 5S58) și 89 de autorități și instituții publice locale au fost sprijinite pentru introducerea măsurilor de simplificare a procedurilor pentru cetățeni (5S59). În anumite cazuri, acest sprijin urmează să fie ulterior transpus în implementarea sistemelor de management al calității și performanței și a măsurilor de simplificare pentru cetățeni, ceea ce ar facilita atingerea indicatorilor 5S19 și 5S20 și, posibil, atingerea indicatorilor 5S23, 5S62 – prin crearea unor noi necesități de formare profesională.

Referitor la numărul de participanți în cadrul activităților de formare și calificare, valorile înregistrate sunt relativ reduse. Cu toate acestea, se estimează ca până în anul 2023 numărul de angajați din administrația publică locală care vor fi instruiți să atingă valoarea de 11.000.

**Tabelul nr. 10. Grad de atingere a țintelor pentru anii 2019 și 2023, pentru indicatorii aferenți temei de evaluare 8**

Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoarea atinsă (2019) <sup>49</sup>	Țintă	Valoare estimată a fi atinsă (2023) <sup>50</sup>	Nivel de atingere (2019) <sup>51</sup>	Estimare privind gradul de atingere % (2023) <sup>52</sup>
5S18 Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung	Rezultat	0	105	56 <sup>53</sup>	0%	53%
5S57 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri	Realizare	55	105	57	52%	54%

<sup>49</sup> *Grad de atingere 2019* – reprezintă valorile (absolute) efectiv atinse ale indicatorilor, prin proiectele contractate, la data de 31.12.2019 (valori obținute prin prelucrarea datelor de monitorizare).

<sup>50</sup> *Estimare grad de atingere 2023* – reprezintă valorile (absolute) țintă, la nivel de indicator, propuse a fi atinse la nivelul proiectelor contractate, așa cum au fost acestea stabilite prin cererea de finanțare și introduse în sistemul MySMIS (valori obținute prin prelucrarea datelor de monitorizare)

<sup>51</sup> *Nivel de atingere 2019* – reprezintă valorile (relative) efectiv atinse ale indicatorilor, calculate ca raport între *gradul de atingere 2019* și *Ținta propusă*

<sup>52</sup> *Estimare privind gradul de atingere 2023* - reprezintă valorile (relative) țintă propuse a fi atinse, calculate ca raport între *Estimare grad de atingere 2023* și *Ținta propusă*

<sup>53</sup> În baza de date de monitorizare, pentru anumite proiecte, nu este completată valoarea țintă, dar în schimb, apare valoarea de referință. Pentru aceste proiecte s-a luat în calcul valoarea de referință ca valoare țintă.

Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoarea atinsă (2019) <sup>49</sup>	Țintă	Valoare estimată a fi atinsă (2023) <sup>50</sup>	Nivel de atingere (2019) <sup>51</sup>	Estimare privind gradul de atingere % (2023) <sup>52</sup>
standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung						
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	56	88	82 <sup>54</sup>	64%	93%
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	82	90	82	91%	91%
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	0	85	92	0%	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	89	85	92	100%	100%
5S23 Personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1	Rezultat	4.843	12.019	11717 <sup>55</sup>	40%	97%
5S62 Participanți la activități de formare legate de OS 2.1	Realizare	5.804	16.025	12696	36%	79%

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Tabelul următor prezintă numărul de proiecte cu contribuție la indicatorii aferenți temei de evaluare 8.

**Tabelul nr. 11. Număr de proiecte cu contribuție la indicatorii aferenți temei de evaluare 8**

Denumire indicator	Nr. proiecte	Nr. beneficiari unici
5S18 Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung	56	56

<sup>54</sup> Pentru stabilirea valorii finale au fost luate în considerare inclusiv acele proiecte pentru care se înregistrează valori de referință ale indicatorilor, valori care, conform bazelor de date disponibile, nu sunt luate în considerare în atingerea valorii țintă finale. Cadrul de performanță aferent axei nu s-a atins în ciuda eforturilor AM și ale beneficiarilor, indicatorul financiar și indicatorul ce reflectă numărul de proiecte din OS 2.1 nu au atins pragul de 65% din valoarea stabilită pentru 2018. Deși au fost lansate CP4, CP6 și, ulterior, în iulie 2018 apelul CP10, dată la care a fost îndeplinită cerința privind existența unei metodologii care să stea la baza fundamentării deciziilor la nivel local, precum și apelul CP12, nu s-a reușit încheierea unui număr de contracte care să ducă la îndeplinirea indicatorului respectiv.

<sup>55</sup> Pentru stabilirea valorii finale au fost luate în considerare inclusiv acele proiecte pentru care se înregistrează valori de referință ale indicatorilor, valori care, conform bazelor de date disponibile, nu sunt luate în considerare în atingerea valorii țintă finale.

Denumire indicator	Nr. proiecte	Nr. beneficiari unici
5S57 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung	57	57
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	80	78
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	80	78
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	93	93
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	93	92
5S23 Personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1	157	95
5S62 Participanți la activități de formare legate de OS 2.1	156	96

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

#### Concluzii privind gradul de atingere a indicatorilor:

- indicatorii aferenți temei de evaluare 8 au fost atinși în proporție de 48%<sup>56</sup>, respectiv 26% în cazul indicatorilor de rezultat și 70% în cazul indicatorilor de realizare;
- se estimează că țintele propuse pentru anul 2023 vor fi atinse în proporție de 83%;
- se înregistrează un număr ridicat de proiecte contractate, însă cu o rată de finalizare, până la momentul actual, redusă.

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 13.01.2020.

La nivelul Axei Prioritare 2 există o alocare bugetară totală de 223.492.528 euro, din care 187.697.657 euro alocare financiară FSE și 35.794.871 euro alocare financiară națională. Conform Raportului Anual de Implementare pentru anul 2018, în perioada de analiză erau 147 de operațiuni sprijinite (regiuni mai dezvoltate și regiuni mai puțin dezvoltate), în timp ce valoarea totală plătită către beneficiari era de 3.882.575,12 euro, reprezentând 1,74% din valoarea totală alocată la nivel de axă. În același timp, valoarea tuturor cheltuielilor eligibile ale operațiunilor selectate însumează 54.975.540,61 euro, echivalent a 24,60%. În anul 2017, Axa Prioritară 2 înregistra o valoare totală a operațiunilor selectate de

<sup>56</sup> Indicatorii de rezultat au fost atinși în proporție de 26% (0% în cazul indicatorilor 5S18 și 5S20, 64% în cazul indicatorului 5S19 și 40% în cazul indicatorului 5S23), în timp ce indicatorii de realizare au fost atinși în proporție de 70% (52% în cazul indicatorului 5S57, 91% în cazul indicatorului 5S58, 100% în cazul indicatorului 5S59 și 36% în cazul indicatorului 5S62).

5.919.865 euro, echivalent a 2,65% și costuri plătite către beneficiari în valoare de 550.168 euro, echivalent a 0,24%.

În cazul temei de evaluare 8 se înregistrează valori scăzute ale plăților către beneficiari – 13,36% din valoarea cheltuielilor eligibile la data de 13.01.2020. În cazul proiectelor aferente temei de evaluare 8, deși există un număr ridicat de proiecte contractate, toate au fost demarate în baza sesiunilor de apel de proiecte din anii 2017 și 2018, drept urmare numai 32% au fost finalizate.

Tabelele de mai jos arată că, în medie, valoarea eligibilă a proiectelor contractate în cadrul OS 2.1 este de aproximativ două milioane de lei, cu un procent din contribuția proprie a beneficiarilor sub 2% din valoarea totală eligibilă. Cel de-al doilea tabel arată că valoarea eligibilă medie este mult mai mare pentru proiectele din regiunile mai dezvoltate: pentru fondurile UE diferența este de aproximativ 270.000 lei, în timp ce pentru bugetul național este de aproape 180.000 lei.

**Tabelul nr. 12. Valoarea eligibilă a proiectelor (în lei)**

<i>Fonduri</i>	<i>Suma financiară totală aprobată a proiectelor</i>	<i>%</i>	<i>Media la nivel de proiect</i>
Fonduri UE	283.977.722,72	84,5	1.632.055,88
Buget Național	45.316.766,05	13,5	260.441,18
<b>Total Fonduri publice</b>	<b>329.294.488,77</b>	<b>98,0</b>	<b>1.892.497,06</b>
Contribuția proprie a beneficiarilor	6.469.556,98	1,9	37.181,36
Contribuția proprie	245.823,95	0,1	1.412,78
<b>Valoarea eligibilă a proiectelor</b>	<b>336.009.869,70</b>	<b>100,0</b>	<b>1.931.091,21</b>

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

**Tabelul nr. 13. Valoarea eligibilă a proiectelor și distribuția pe regiuni dezvoltate/mai puțin dezvoltate (lei)**

<i>Regiuni mai puțin dezvoltate/ dezvoltate</i>	<i>Valoarea totală aprobată a proiectelor</i>	<i>% pe categorii de regiuni</i>	<i>Media la nivel de proiect</i>
Fonduri UE	283.977.722,72		1.632.055,88
Regiuni mai puțin dezvoltate	261.378.414,61	92,0	1.613.447,00
Regiuni dezvoltate	22.599.308,11	8,0	1.883.275,68
Buget național	45.316.766,05		260.441,18
Regiuni mai puțin dezvoltate	40.181.350,51	88,7	248.033,03
Regiuni dezvoltate	5.135.415,54	11,3	427.951,30
<b>Total Fonduri publice</b>	<b>329.294.488,77</b>		<b>1.892.497,06</b>
Regiuni mai puțin dezvoltate	301.559.765,12	91,6	1.861.480,03
Regiuni dezvoltate	27.734.723,65	8,4	2.311.226,97
Contribuția proprie a beneficiarilor	6.469.556,98		37.181,36
Regiuni mai puțin dezvoltate	5.955.145,44	92,0	36.760,16
Regiuni dezvoltate	514.411,54	8,0	42.867,63

Contribuție proprie	245.823,95		1.412,78
Regiuni mai puțin dezvoltate	194.220,65	79,0	1.198,89
Regiuni dezvoltate	51.603,30	21,0	4.300,28
Valoarea eligibilă a proiectelor	336.009.869,70		1.931.091,21
Regiuni mai puțin dezvoltate	307.709.131,21	91,6	1.899.439,08
Regiuni dezvoltate	28.300.738,49	8,4	2.358.394,87

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

La un nivel general, observațiile care rezultă din analiza datelor de monitorizare și din analiza documentației disponibile sunt următoarele:

- Conform RAI 2018<sup>57</sup>, absorbția fondurilor, în funcție de valoarea totală contractată, este de 24,60% în cazul Axei Prioritare 2;
- Conform RAI 2018, absorbția fondurilor, în funcție de valoarea totală efectiv plătită către beneficiari, este de 1,74% în cazul Axei Prioritare 2;
- Există o performanță financiară medie în cazul Axei Prioritare 2 – având în vedere numărul de sesiuni de lansare a apelurilor de proiecte și numărul efectiv de proiecte aflate în implementare;
- Conform informațiilor disponibile până la data de 13.01.2020, în cazul temei de evaluare 8 se înregistrează o performanță scăzută privind plățile, principalul motiv fiind reprezentat de faptul că majoritatea proiectelor au fost demarate ca urmare a sesiunilor de apel de proiecte din anii 2017 și 2018 și deci majoritatea proiectelor se află încă în implementare, nefiind efectuate plățile finale.

În ceea ce privește **măsura în care au fost îndeplinite obiectivele specifice ținând cont de indicatorii de program, comuni și specifici** în cadrul OS 2.1, din interviul realizat cu Autoritatea de Management a rezultat faptul că, așa cum a fost prezentat anterior, au existat probleme din cauza îndeplinirii întârziate a condiționalităților ex-ante (planul de management al calității și planul de simplificare pentru cetățeni). Cu toate acestea, autoritățile implicate în implementarea Programului sunt încrezătoare că toate dificultățile vor fi depășite. CP10 s-a concentrat doar pe competențele administrațiilor locale, ținând cont de faptul că CE a permis lansarea apelului de proiecte fără operarea de modificări la nivelul legislației naționale. De asemenea, după lansarea CP12 se consideră că indicatorii propuși vor fi realizați.

Referitor la **actorii și factorii „externi” care au influențat realizările înregistrate**, conform Rapoartelor Anuale de Implementare 2017 și 2018, întârzierea îndeplinirii unor criterii privind condiționalitățile ex-ante a afectat semnificativ lansarea apelurilor de proiecte, în special celor aferente Obiectivului Specific 2.1. Problema principală a fost reprezentată de neîndeplinirea condiționalităților ex-ante cu privire la managementul calității și la planul de simplificare pentru cetățeni și neîndeplinirea unor măsuri SCAP destinate nivelului administrației publice locale.

<sup>57</sup> Ținând cont de faptul că la nivel de OS nu există informații financiare disponibile, a fost necesară utilizarea datelor din RAI 2018.

În plus, au existat întârzieri la nivelul beneficiarilor (în special din perspectiva realizării procedurilor de achiziții publice<sup>58</sup>) în ceea ce privește transmiterea documentelor contractuale, afectate de modificările instituționale frecvente. Procedura de achiziții publice a prezentat într-adevăr probleme la nivelul anumitor proiecte. Acestea sunt legate în principal de:

- dificultăți în derularea procedurilor de achiziție: unele proceduri de achiziții publice au fost amânate din cauza lipsei ofertelor sau au existat situații în care au fost depuse foarte puține oferte și acestea nu erau conforme;
- dificultate de interpretare și aplicare a cadrului legislativ.

Alte provocări suplimentare la nivelul proiectelor au fost legate de procedurile de ordin intern ale autorităților publice locale, precum și de întârzierea aprobării angajării unui manager tehnic (la nivelul proiectului proiectul 128335).

56% dintre respondenții la sondajul de opinie au declarat că nu au întâmpinat nicio problemă în implementarea și gestionarea proiectelor. În cazul beneficiarilor care au declarat că au întâmpinat probleme, cele mai recurente fac referire la:

- elaborarea bugetului (28% dintre respondenți);
- înțelegerea condițiilor și a termenilor apelurilor de proiecte (18%);
- planificarea activităților proiectului (18%);
- numărul și/ sau complexitatea documentelor solicitate (16%).

## 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?

Conform celor prezentate în cadrul temei de evaluare 7, analiza costurilor unitare reprezintă un instrument de evaluare, în termeni de eficiență, a unui set de intervenții. În cazul de față, criteriul de evaluare este reprezentat **de costul pe unitate** pentru atingerea unui indicator de realizare sau de rezultat și este calculat ca raport între **intrările financiare** (în funcție de datele disponibile, alocarea financiară sau plățile efectiv realizate pentru proiectele finalizate) și **valorile realizate ale indicatorilor**.

Analiza acestui criteriu face distincție între diferitele niveluri de atingere a eficienței, definite sub următoarele forme:

---

<sup>58</sup> Un beneficiar intervievat a identificat procedurile de achiziții publice drept „cea mai mare provocare” a procesului de implementare (proiectul 125603), în timp ce un alt participant la focus grup a definit legislația privind achizițiile publice drept „greoaie”.

- Eficiență (potențială) ridicată: costurile unitare ale proiectelor finalizate înregistrează valori sub așteptări. Se subliniază faptul că un nivel ridicat de eficiență poate conduce la obținerea aceluiași rezultat cu costuri mai mici, dar poate fi interpretat și ca un risc de subutilizare a resurselor - sugerând astfel o posibilă realocare către alte linii bugetare.
- Eficiență (potențială) medie: este identificată atunci când, fie costurile unitare ale proiectelor finalizate sunt în concordanță cu așteptările, fie atunci când anumiți indicatori prezintă costuri unitare peste așteptări, iar altele sub așteptări.
- Eficiență (potențială) redusă: costurile unitare ale proiectelor finalizate sunt peste așteptări.

La momentul actual, în cazul tuturor indicatorilor pentru care se poate realiza o analiză se înregistrează o eficiență ridicată față de cele propuse inițial, respectiv rezultatele au fost atinse cu mai puține resurse. Astfel, au fost implementate sisteme unitare de management al calității și al performanței utilizând, în medie, 40% din sumele estimate inițial, iar activitățile de formare și certificare au fost întreprinse cu un cost mediu de aproximativ 20% din cele estimate.

**Tabelul nr. 14. Eficiența costurilor la nivelul indicatorilor aferenți temei de evaluare 8**

Denumire indicator	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de program)	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de proiecte)	Cost unitar efectiv atins (proiecte finalizate)	Diferență	Evaluarea implementării la data 13.01.2020
5S18 Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung	1.652.583,47	3.098.594,00			Nu se înregistrează valori în cazul indicatorului.
5S57 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung	1.679.789,88	3.094.349,78	63.700,00	-98%	un singur proiect finalizat cu contribuție la indicator – fără tranșă finală de plată încasată
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	739.318,24	793.414,69	343.147,99	-57%	Mai eficient decât s-a propus
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	758.054,41	832.010,93	336.355,35	-60%	Mai eficient decât s-a propus
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	3.329.216,43	3.075.906,49			Nu se înregistrează valori în cazul indicatorului.

Denumire indicator	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de program)	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de proiecte)	Cost unitar efectiv atins (proiecte finalizate)	Diferență	Evaluarea implementării la data 13.01.2020
procedurilor pentru cetățeni elaborat la nivel național					
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	3.285.027,63	3.035.079,88	63.700,00	-98%	un singur proiect finalizat cu contribuție la indicator – fără tranșă finală de plată încasată
5S23 Personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 2.1	23.861,88	24.476,91	4.878,57	-80%	Mai eficient decât s-a propus
5S62 Participanți la activități de formare legate de OS 2.1	17.580,24	22.189,93	4.130,25	-81%	Mai eficient decât s-a propus

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

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**, 68,6% și 23,5% dintre respondenții la sondajul de opinie au fost de acord, în foarte mare măsură și în mare măsură, cu faptul că nu ar fi putut fi realizate aceleași rezultate ale proiectului POCA la costuri mai mici. Anumiți respondenți au raportat un volum de muncă mai mare decât cel preconizat pentru personalul implicat în proiect: acest lucru s-a datorat în principal sarcinilor administrative privind respectarea procedurilor de achiziții publice și ocuparea forței de muncă. Acest rezultat a fost confirmat și validat și de participanții la focus grupul organizat pentru tema de evaluare 8, care au fost de acord cu constatarea referitoare la faptul că volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectelor a fost mai ridicat comparativ cu estimările inițiale. O parte dintre beneficiarii temei de evaluare 8 au subestimat fie numărul de persoane necesar a fi implicate în implementarea proiectelor (în principal, dar nu numai, în legătură cu aspectele privind achizițiile publice), fie complexitatea proiectelor.

Analiza benchmark referitoare la alte activități similare indică următoarele: pentru 36% dintre respondenții la sondajul de opinie, costurile altor activități comparabile au fost aproximativ aceleași cu cele implicate la nivelul proiectului POCA. Pentru 36% dintre respondenți, costurile au fost mai mici, iar pentru 29%, costurile au fost mai mari.

Conform unui beneficiar intervievat (proiectul 125256), „pe lângă echipa de management, formată din șase persoane, alte două persoane au lucrat suplimentar în cadrul proiectului”. Un alt beneficiar intervievat (proiectul 128386) a menționat faptul că, în timp ce echipa de implementare a proiectului era formată din nouă persoane, „cel puțin 20 de persoane au fost implicate în analiza sistemului informatic existent”.

De asemenea, conform informațiilor analizate în cadrul panelului de experți, unii beneficiari au subestimat fie numărul de persoane care ar trebui implicate în implementarea proiectelor, fie complexitatea proiectelor.



Din perspectiva **actorilor și factorilor „interni și externi” care au influențat realizările înregistrate**, așa cum a fost prezentat anterior, Rapoartele Anuale de Implementare 2017 și 2018 descriu atât problemele externe legate de condiționalitățile ex-ante, cât și problemele interne înregistrate în procesul de evaluare a cererilor de finanțare. Din analiza rapoartelor de progres, principalii factori care influențează implementarea proiectelor sunt de regulă de natură externă, fiind legați de dificultăți ce țin de derularea achizițiilor publice (procesul a fost amânat sau anulat, atragerea ofertanților este dificilă în unele cazuri, în timp ce, în alte cazuri, derularea procedurilor de achiziții publice s-a dovedit a fi complicată pentru autoritățile locale). Ca factori interni, beneficiarii care au participat la activitățile de evaluare (interviuri, sondaje, focus grup) au identificat dificultăți ce țin de înțelegerea anumitor secțiuni din ghidul solicitantului și de utilizarea aplicației MySMIS.

### 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?

Din perspectiva impactului intervențiilor finanțate prin OS 2.1 din POCA, se constată faptul că în absența sprijinului POCA, planurile administrațiilor locale nu ar fi fost efectiv realizate sau nu ar fi fost realizate la același nivel calitativ: 92% dintre respondenții la sondajul de opinie organizat în cadrul temei de evaluare 8 au fost de acord cu această afirmație<sup>59</sup>. De asemenea, în cadrul proiectelor au fost organizate sesiuni de instruire, care ar putea crea un impact tangibil la nivelul autorităților publice locale și care constituie o valoare adăugată relevantă din perspectiva resurselor umane și a proceselor interne dezvoltate sau îmbunătățite. Aceste programe de instruire vor contribui, de asemenea, la atingerea obiectivului de creștere a competențelor și abilităților individuale, având totodată efectul de îmbunătățire a colaborării și de sporire a capacității de conducere în rândul personalului. În ceea ce privește consolidarea capacității administrative, 39,2% dintre respondenții la sondajul de opinie organizat la nivelul temei de evaluare 8 au indicat faptul că îmbunătățirea competențelor profesionale specifice reprezintă o valoare adăugată a proiectelor, în timp ce 23,5% au considerat că valoarea adăugată a constat în îmbunătățirea activităților de coordonare internă. În termeni de dezvoltare a capacităților personale specifice, cele mai frecvent indicate au fost competențele legate de managementul calității, abilități în management și control, abilități în coordonare/ consultare/ dialog cu părțile interesate și competențe legate de bugetare și planificare strategică.

---

<sup>59</sup> De asemenea, opt dintre cele nouă interviuri realizate cu beneficiarii acestei teme de evaluare sunt de acord cu această afirmație. Doar unul dintre beneficiarii intervievați (128335) a precizat faptul că proiectul ar fi fost realizat și fără sprijinul POCA, deoarece „ideea proiectului a fost conturată cu mult timp în urmă. Dacă nu ar fi existat posibilitatea finanțării prin POCA, probabil că proiectul ar fi fost finanțat din fonduri locale sau din alte resurse externe”.

#### 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)?

Analiza cererilor de finanțare ale proiectelor finanțate prin OS 2.1 a evidențiat modul în care beneficiarii iau în considerare, în cele mai multe cazuri, sustenabilitatea proiectelor în viitor, inclusiv prin menținerea sistemelor IT care sunt/ vor fi implementate prin proiecte și după încheierea activităților finanțate. În unele cazuri (proiectele 128663 și 128386) este precizat faptul că, după finalizarea proiectelor, o parte din bugetul autorităților locale beneficiare va fi alocat actualizării noilor sisteme IT, precum și pentru mentenanța infrastructurilor de management create prin proiecte. De asemenea, unii beneficiari (de exemplu proiectul 12789) indică un interval de timp necesar pentru finanțarea suplimentară a activităților proiectului după încetarea finanțării POCA. În alte cazuri, beneficiarii consideră că îmbunătățirea capacităților și abilităților personalului intern (prin participarea la sesiunile de instruire și formare) reprezintă, în fapt, un factor prin care se asigură sustenabilitatea proiectului.

De asemenea, sustenabilitatea proiectelor va fi asigurată prin faptul că proiectele finanțate prin POCA sunt complementare cu alte proiecte care vor fi implementate la nivelul autorităților publice locale, fiind astfel planificate și concepute pentru a asigura continuitate la nivelul activităților și rezultatelor obținute, precum și pentru a garanta valorificarea rezultatelor proiectelor finanțate prin POCA.

Alte măsuri de sprijinire a sustenabilității, care provin din analiza datelor din interviurile realizate cu beneficiarii, sunt reprezentate de înființarea de noi unități/departamente de organizare permanente la nivelul unor autorități publice locale și furnizarea de cursuri de pregătire după finalizarea proiectelor (în aceste cazuri activitățile de formare nu sunt incluse în activitățile finanțate).

Pentru valorificarea rezultatelor, cele mai frecvente acțiuni întreprinse de beneficiari sunt: diseminarea rezultatelor în cadrul organizației/ instituției beneficiare (confirmată de 72% din respondenții la sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 8), alocarea resurselor necesare pentru continuarea activităților (66% dintre respondenți), încorporarea metodologiilor dezvoltate în procesul intern (49% dintre respondenți).

Cu toate acestea, există riscul ca sustenabilitatea proiectelor să fie afectată de nealocarea de fonduri suplimentare pentru continuarea aceluiași tipuri de intervenții sau implicarea redusă a nivelului ierarhic superior, în special a nivelului politic în procesul de menținere și replicare a rezultatelor obținute prin proiectele POCA<sup>60</sup>. Interviurile efectuate cu unii beneficiari evidențiază ca factor de risc ce ar putea afecta

<sup>60</sup> Factorul politic este evidențiat în mod clar de un beneficiar intervievat (proiectul 125603), potrivit căruia „perioada electorală va întrerupe activitățile Consiliului Județean, inclusiv activitățile proiectului”.

sustenabilitatea proiectelor și incapacitatea sau reticența posibilă din partea anumitor categorii ale populației de a utiliza sistemele online create prin intervențiile finanțate.

Conform panelului de experți, ar putea fi utilă o campanie de informare pentru familiarizarea cetățenilor cu interfețele noilor instrumente create la nivelul administrației publice.

## 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 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?
- 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?

Un prim pas în evaluarea eficacității intervențiilor publice îl reprezintă 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. În cazul temei de evaluare 9, componentele principale ale logicii de intervenție includ:

<b>Nevoi</b>	N1. Creșterea transparenței în utilizarea fondurilor publice; N2. Creșterea autonomiei și independenței funcționarilor publici față de influența improprie a personalului ales/ politic; N3. Reducerea barierelor care pot conduce la apariția conflictului de interese în sectorul public; N4. Îmbunătățirea sistemelor de elaborare, implementarea și evaluarea politicilor; N5. Încurajarea autorităților locale în utilizarea sistemului informațional digital interconectat.
--------------	---

<b>Obiective</b>	Creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice
<b>Rezultate</b>	5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în formate standardizate; 5S25 Autorități și instituții publice care au adoptat proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți; 5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității.
<b>Exemple de activități</b>	<p>A1. Dezvoltarea și implementarea de măsuri, proceduri și instrumente pentru identificarea, managementul, publicarea și diseminarea unor seturi de date și informații gestionate de autoritățile și instituțiile publice (de exemplu, din perspectiva autorităților și instituțiilor publice, a serviciilor publice gestionate de acestea și a utilizării datelor cu caracter personal);</p> <p>A2. Dezvoltarea și implementarea de standarde relevante pentru prezentarea datelor și informațiilor de către autoritățile și instituțiile publice (de exemplu, disponibilitatea datelor, actualitatea lor și ușurința folosirii);</p> <p>A3. Dezvoltarea și implementarea unor cursuri de formare, materiale suport și materiale suplimentare (ghiduri, colecții de bune practici etc.) privind managementul datelor și informațiilor de interes public, adresate în special, personalului autorităților și instituțiilor publice;</p> <p>A4. Dezvoltarea de carte ale serviciilor publice, ghiduri pentru beneficiarii de servicii publice, campanii de informare și de promovare;</p> <p>A5. Actualizarea/dezvoltarea și implementarea instrumentelor, metodologiilor și procedurilor de îmbunătățire a activității de audit și de control, în special în instituțiile prioritare pentru AP 2014-2020;</p> <p>A6. Elaborarea de analize și evaluări ale sistemului de control managerial intern și simplificarea acestuia în vederea aplicării mai eficiente;</p> <p>A7. Cursuri de formare pentru personalul din structurile de audit și control intern/integritate/comisii de disciplină;</p> <p>A8. Introducerea unor măsuri/mecanisme suplimentare de control pentru sectoarele vulnerabile la corupție și pentru instituțiile care au înregistrat incidente recurente de integritate (de exemplu, reducerea plăților informale, folosind instrumentele standard de monitorizare și control, sistem de feedback pentru pacienți);</p> <p>A9. Actualizarea cadrului general pentru definirea și monitorizarea conformității cu normele de conduită;</p> <p>A10. Sprijinirea dezvoltării și implementării de mecanisme care să faciliteze punerea în aplicare a cadrului legal în domeniul eticii și integrității (ghiduri, manuale de bune practici, colecții de cazuri de testare, standarde de etică și integritate etc.);</p> <p>A11. Măsuri de sprijin pentru implementarea măsurilor anticorupție reglementate de legislația națională și monitorizate de către SNA;</p> <p>A12. Creșterea capacității operaționale a Secretariatului tehnic al SNA de a acționa ca un centru autentic de resurse anticorupție;</p>

	<p>A13. Dezvoltarea capacității analitice de a efectua activități de evaluare a riscurilor pe planuri sectoriale de acțiune de combatere a corupției;</p> <p>A14. Efectuarea de sondaje privind percepția publică, studii, analize și cercetări științifice privind aspecte legate de corupție;</p> <p>A15. Elaborarea și implementarea unor mecanisme de cooperare cu întreprinderile și societatea civilă, precum și între autoritățile publice privind monitorizarea și evaluarea implementării măsurilor anticorupție;</p> <p>A16. Elaborarea de ghiduri de bune practici privind combaterea corupției, prevenirea conflictelor de interese;</p> <p>A17. Creșterea gradului de conștientizare publică și campanii de educație anticorupție;</p> <p>A18. Creșterea nivelului de educație anticorupție pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice (prin intermediul unor programe și curricula specifice de formare profesională);</p> <p>A19. Cursuri de formare privind etica și integritatea care se adresează în special personalului din autoritățile și instituțiile publice (de exemplu, consilierii de etică, persoanele alese prin vot, personal de conducere).</p>
--	--

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 urmăresc:

- 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, cât și analiza rezultatelor provenite din cercetarea de birou, sondajul de opinie, interviuri, focus grup și panelul de experți au indicat o relevanță ridicată a intervențiilor aferente OS 2.2. în raport cu nevoile părților interesate (nevoi ce 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 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).



Recomandările înaintate României de către Comisia Europeană la începutul perioadei curente de programare<sup>61</sup> subliniau necesitatea:

- Îmbunătățirii transparenței, a integrității și a răspunderii la nivelul administrației publice (corelare cu N2 din cadrul logicii de intervenție);
- consolidării sistemelor de gestiune și control a fondurilor UE (corelare cu N1 din cadrul logicii intervenției);
- consolidării capacității de planificare strategică (corelare cu N4 din cadrul logicii intervenției).

În concordanță cu aceste recomandări, Programul Național de Reformă al României (PNR) pentru anul 2016 a priorizat o serie de direcții de acțiune, între care s-au numărat:

- Consolidarea politicii preventive anticorupție și diferențierea clară a funcțiilor de demnitate publică de cele de conducere executivă (pilon al reformei funcției publice ce se corelează cu N2 și N3 ale logicii de intervenție aferente OS 2.2);
- Prioritizarea politicilor guvernamentale și planificarea strategică, respectiv creșterea transparenței decizionale (direcții ce se corelează cu N4 al logicii de intervenție aferente OS 2.2);
- Îmbunătățirea administrării fondurilor europene și creșterea capacității de absorbție a fondurilor europene (direcții ce se corelează cu N1 al logicii de intervenție aferente OS 2.2);
- Îmbunătățirea soluțiilor de e-guvernare (direcție de acțiune ce poate fi corelată cu N5 al logicii de intervenție aferente OS 2.2).

Aceste direcții de reformă s-au translatat într-o serie de documente strategice, între cele mai importante numărându-se Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice, Strategia Națională Anticorupție și Strategia privind mai buna reglementare.

În ceea ce privește coerența OS 2.2. cu documentele strategice naționale în care Programul Operațional Capacitate Administrativă este ancorat, în baza analizei documentare<sup>62</sup> s-a observat o corelare semnificativă a acțiunilor sprijinite prin OS 2.2. cu obiectivele specifice ale Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP), în special cu *Obiectivul specific II.3. Promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor privind reducerea și prevenirea corupției*. Principalele activități prevăzute în SCAP corelate cu POCA OS 2.2 sunt următoarele: sprijinirea autorităților administrației publice locale/ centrale în vederea implementării măsurilor de prevenire a corupției prin dezvoltarea, promovarea și utilizarea de instrumente specifice (ghiduri, metodologii, proceduri, instruirii etc.); actualizarea cadrului general de stabilire și monitorizare a respectării normelor de conduită, precum și a mecanismelor instituționale actuale de implementare a prevederilor legale privind conduita personalului din administrația publică; formarea și informarea consilierilor de etică din autorități și instituții publice; introducerea de măsuri specifice, necesare dezvoltării unei culturi organizaționale caracterizate prin etică și integritate. Liniile directoare de acțiune recomandate la nivelul SCAP de asemenea se corelează direct cu tipurile de operațiuni sprijinite prin OS 2.2.

<sup>61</sup>Recomandare de Recomandare a Consiliului privind Programul național de reformă al României pentru 2014, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-RO/TXT/?uri=CELEX:52014DC0424&from=EN>.

<sup>62</sup> A se vedea secțiunea „Analiza documentară și lista documentelor și a literaturii parcurse” din cadrul Raportului de Evaluare Intermediară.



Conform Raportului de evaluare a impactului măsurilor din Pilonul III al SCAP – Resurse Umane<sup>63</sup>, implementarea măsurii II.3.1. Promovarea eticii și integrității în administrația publică (afereantă Obiectivului specific II.3 al SCAP ) este susținută printr-o serie de proiecte sprijinite prin POCA precum:

- Proiectul „ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație” (SIPOCA 63) – ce contribuie și la îndeplinirea măsurii II.3.2. Măsurii 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.

Rezultatele analizei documentare sunt de asemenea în acord cu datele rezultate din aplicarea sondajului de opinie, 95% dintre respondenții beneficiari la nivelul OS 2.2. confirmând relevanța ridicată (11%) și foarte ridicată (84%) a proiectelor sprijinite în baza acestui OS în raport cu obiectivele SCAP.

În ceea ce privește Strategia Națională Anticorupție 2016-2020, corelarea directă se observă atât în cazul problemelor identificate spre a fi adresate, cât și la nivelul obiectivelor generale, a celor specifice și a liniilor de acțiune, intervențiile prevăzute a fi sprijinite prin OS 2.2 vizând implementarea măsurilor anti-corupție reglementate de cadrul legislativ național și monitorizare prin SNA și creșterea capacității operaționale a Secretariatului Tehnic al SNA.

Puncte slabe identificate de SNA	Nevoi adresate prin OS 2.2.	Obiective Generale SNA
Necesitatea consolidării structurilor de prevenire la nivelul instituțiilor publice, precum și a celor de control intern și audit	N5. Încurajarea autorităților locale în utilizarea sistemului informațional digital interconectat; N4. Îmbunătățirea sistemelor de elaborare, implementarea și evaluarea politicilor; N1. Creșterea transparenței în utilizarea fondurilor publice; N2. Creșterea autonomiei și independenței funcționarilor publici față de influența improprie a personalului ales/ politic;	Obiectiv general 1. Dezvoltarea unei culturi a transparenței pentru o guvernare deschisă la nivel central și local
Existența unui deficit semnificativ în ceea ce privește educația anticorupție la nivelul autorităților și instituțiilor publice;	N2. Creșterea autonomiei și independenței funcționarilor publici față de influența improprie a personalului ales/ politic;	Obiectiv general 4. Creșterea gradului de cunoaștere și înțelegere a standardelor de integritate de către angajați și beneficiarii serviciilor publice;

<sup>63</sup> Secretariatul General al Guvernului (2019): Raport de evaluare a impactului măsurilor implementare în cadrul SCAP 2014-2020. Pilonul III – Resurse umane, disponibil la adresa: <http://scap.gov.ro/appadm/uploads/doc/1555525579-Raport%20Pilon%203.pdf>.

Puncte slabe identificate de SNA	Nevoi adresate prin OS 2.2.	Obiective Generale SNA
<p>Abordarea formalistă în ceea ce privește prevenirea corupției.</p>	<p>N2. Creșterea autonomiei și independenței funcționarilor publici față de influența improprie a personalului ales/ politic; N3. Reducerea barierelor care pot conduce la apariția conflictului de interese în sectorul public; N1. Creșterea transparenței în utilizarea fondurilor publice.</p>	<p>Obiectiv general 2. Creșterea integrității instituționale prin includerea măsurilor de prevenire a corupției ca elemente obligatorii ale planurilor manageriale și evaluarea lor periodică ca parte integrantă a performanței administrative; Obiectiv general 3. Consolidarea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în sectoare și domenii de activitate prioritare; Obiectiv general 5. Consolidarea performanței de combatere a corupției prin mijloace penale și administrative Obiectiv general 6. Creșterea gradului de implementare a măsurilor anticorupție prin aprobarea planului de integritate și autoevaluarea periodică la nivelul tuturor instituțiilor publice centrale și locale, inclusiv a celor subordonate, coordonate, aflate sub autoritate, precum și a întreprinderilor publice.</p>

OS 2.2. este de asemenea corelat cu Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice (în special cu Obiectivul Specific 5 al acesteia „Combaterea corupției prin sporirea utilizării mijloacelor electronice pentru procedurile de achiziții și prin prevenirea conflictului de interese asigurată cu ajutorul sistemului prevenție”) și cu Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020, ale cărei direcții de acțiune vizează îmbunătățirea/ sprijinirea intervențiilor ce vizează creșterea transparenței și promovarea eticii și a integrității în instituțiile și autoritățile publice (în special cu Domeniul de Acțiune vizând open data). Conform celui mai recent raport de progres privind implementarea Strategiei Naționale





Anticorupție 2016-2020 de către Ministerul Justiției și instituțiile subordonate<sup>64</sup>, prin intermediul proiectelor sprijinite în baza OS 2.2. al POCA se contribuie la:

- Obiectivul specific 2.2. al SNA - Creșterea eficienței măsurilor preventive anticorupție prin remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la protecția avertizorului de integritate și interdicțiile post-angajare (pantouflagel-ul) – prin intermediul proiectului „Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție” (SIPOCA 62)<sup>65</sup>;
- Obiectivul general 5 al SNA – Consolidarea performanțelor de combatere a corupției prin mijloace penale și administrative – prin intermediul proiectului „Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției” (SIPOCA 432)<sup>66</sup>.

În ceea ce privește analiza corespondenței dintre obiectiv, intervențiile POCA și nevoile și problemele așa cum s-au dezvoltat în timp (întrebarea adițională 9), evoluția contextului indică faptul că atât strategiile, cât și intervențiile sunt în continuare relevante. Necesitatea creșterii transparenței autorităților și instituțiilor publice, a dezvoltării mecanismelor de audit și control administrativ pentru prevenirea incidentelor de integritate și corupție, a dezvoltării capacității administrative de prevenire și reducere a corupției, precum și a creșterii nivelului educației anticorupție în rândul personalului instituțiilor publice sunt încă bazele raționale care justifică și orientează strategia în acest domeniu. Legătura între nevoi și obiectiv este confirmată și chiar consolidată de cele mai recente documente și date cu privire la politicile care vizează combaterea corupției și promovarea transparenței și integrității în instituțiile publice. În anul 2019, Indicele de Percepție a Corupției (IPC) reliefa faptul că România se afla pe locul 70, scăzând cu 9 poziții față de clasamentul aferent anului 2018 (România se numără între țările cu cele mai slabe performanțe între 2018 și 2019, deoarece în acea perioadă doar 9 alte țări scăzuseră cu mai multe poziții în clasamentul global)<sup>67</sup>. La începutul anului 2019, Comisia Europeană a atras atenția între altele cu privire la „slăbirea continuă a luptei împotriva corupției”<sup>68</sup> generată de „continua incertitudine cu privire la direcția” acestei lupte<sup>69</sup> în ciuda faptului că același document recunoștea totodată că „implementarea Strategiei Naționale Anticorupție progresează la nivel tehnic” și cu precădere la nivelul anumitor „sectoare vulnerabile” (precum educația, afacerile interne, dar și la nivelul administrației locale)<sup>70</sup>.

<sup>64</sup>Ministerul Justiției (2019): Raport de progres privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de către Ministerul Justiției și instituțiile subordonate pentru anul 2019, disponibil la adresa <https://sna.just.ro/docs/pagini/56/Raport%20monitorizare%20SNA%202019%20MJ%2002%2004%202020.pdf>.

<sup>65</sup> Ministerul Justiției având în responsabilitate evaluarea legislației privind protecția avertizorilor în interes public și migrația angajaților din sectorul public în cel privat.

<sup>66</sup> Ministerul Justiției având în responsabilitate dezvoltarea unui studiu privind sistemul sancțiunilor administrative și implementarea lui.

<sup>67</sup> Transparency International (2019) *Corruption Perceptions Index 2018*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>. Romania scores 44 in 2019 (in a scale where 0 stands for highly corrupt country, and 100 very clean); in 2018 it scored 47 and in 2017 it scored 48.

<sup>68</sup> Comisia Europeană (2019a): p. 3, disponibil la adresa: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-romania\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_ro.pdf).

<sup>69</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 57.





Totodată, cel mai recent raport aferent Mecanismului de Cooperare și Verificare<sup>71</sup>, prin intermediul căruia Comisia Europeană continuă să monitorizeze progresul înregistrat în implementarea reformei sistemului judiciar și în derularea luptei împotriva corupției în România, sublinia faptul că obiectivele POCA rămân în continuare foarte relevante. În acest context, analizele realizate de către Comisia Europeană se concentrează pe evaluarea pașilor făcuți de către autoritățile din România în vederea transpunerii recomandărilor înaintate în anii 2017 și 2018 cu privire la diferite aspecte precum cadrul normativ referitor la integritate, la funcționarea Agenției Naționale de Integritate, la măsurile pentru adresarea corupției la nivel înalt și nu numai. Progresul realizat în adresarea acestor aspecte este evaluat ca fiind unul mixt, din perspectiva Comisiei Europene anumite recomandări au fost îndeplinite, în timp ce altele nu. Este însă cert faptul că relevanța măsurilor care vizează consolidarea abordării preventive în lupta împotriva corupției și promovarea integrității și transparenței la toate nivelurile este în acest context foarte ridicată. Totodată, la nivelul orientărilor vizând finanțarea politicii de coeziune în cazul României pentru perioada 2021-2027 se consideră că „măsurile îmbunătățite și mai eficiente pentru prevenirea și adresarea conflictului de interes, fraudei și corupției” sunt între factorii cei mai importanți pentru asigurarea implementării eficiente a politicii de coeziune<sup>72</sup>.

În general, aceste observații reiterează necesitatea îmbunătățirii culturii transparenței și guvernantei participative, precum și necesitatea abordării preventive a corupției asumate de altfel în intervențiile POCA și în SNA, recent reafirmate de Guvernul român în Programul Național de Reformă pentru anul 2019, cât și prin angajamentul de consolidare a capacității administrative a Secretariatului Tehnic al SNA 2016-2020 (proiect POCA 119988).

Nu în ultimul rând corespondența intervențiilor sprijinite în baza OS 2.2 cu nevoile în funcție de evoluția acestora a fost consolidată inclusiv prin tipul de mecanism utilizat pentru lansarea anumitor cereri de proiecte. Un astfel de exemplu îl reprezintă apelul de proiecte IP7/2017 destinat Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție. Astfel, utilizarea în cazul acestui apel a mecanismului non-competitiv a permis definirea unui cadru de finanțare în termeni generali (ex.: activitățile eligibile fiind definite în termeni de contribuție la atingerea anumitor rezultate), contribuind la generarea unui context mai larg de definire a proiectelor și permițând instituțiilor centrale de a îndeplini o serie de responsabilități atribuite acestora la nivelul SNA 2016-2020 prin intermediul sprijinului POCA. Acest cadru mai flexibil poate asigura un grad de adaptabilitate al Programului la schimbarea în timp a nevoilor identificate.

### ***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

<sup>71</sup> Comisia Europeană (2019): Raport privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, 22.12.2019 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](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).

<sup>72</sup> Comisia Europeană (2019a), Anexa D.



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?

În cadrul OS 2.2. au fost lansate 6 apeluri de proiecte dintre care:

- 2 apeluri prin mecanismul non-competitiv (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 privirea la consilierul de etică, protecția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare - pantouflage-ul);
- 4 apeluri de proiecte prin mecanismul competitiv (CP1/2017 less și CP1/2017 more pentru 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 și CP11/2018 - Sprijinirea unor măsuri din SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale).

Apelurile și proiectele finanțate urmăresc să sprijine autoritățile locale și centrale în dezvoltarea de mecanisme și instrumente pentru prevenirea corupției și să sprijine punerea în aplicare a măsurilor prevăzute în cadrul SNA. Primele două apeluri non-competitive au fost direcționate către instituții centrale, cu scopul de a sprijini intervenții în domeniul transparenței și al eticii, prin intermediul unui set integrat de activități (prezentarea standardizată a datelor și informațiilor publice; îmbunătățirea sistemelor de control managerial intern; îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților personalului cu privire la prevenirea corupției). Utilizarea mecanismului non-competitiv a permis clarificarea pentru solicitanți a unor aspecte tehnice încă din etapa de dezvoltare a proiectelor<sup>73</sup>, factor ce a facilitat parcurgerea acestei etape.

Apelurile de proiecte CP 1/2017 less și CP 1/2017 more au fost direcționate către autoritățile locale, în timp ce atât CP 5/2017, cât și CP 11/2018 au avut ca scop sprijinirea implementării SNA la nivel central. Ultimele patru apeluri, și în special CP 1/2017, au beneficiat de un grad mai scăzut de interes decât se aștepta, doar jumătate din autoritățile publice vizate depunând proiecte (în urma lansării apelului CP 1/2017 fiind contractate 35 de proiecte). Atât la nivelul autorităților administrației publice centrale, cât și

<sup>73</sup> Acest aspect fiind menționat în cazul apelului IP 7/2017, al nivelul interviului realizat cu reprezentanți ai Ministerului Justiției.



la nivelul autorităților administrației publice locale a existat un interes mai scăzut pentru aceste apeluri de proiecte ce au vizat susținerea măsurilor anticorupție.

Până în prezent, 11 proiecte sunt derulate la nivelul autorităților publice centrale (patru proiecte au fost contractate în apeluri non-competitive și șapte în apeluri competitive). În patru dintre aceste proiecte beneficiarul este Secretariatul General al Guvernului<sup>74</sup> (trei dintre aceste proiecte fiind contractate în urma apelului de proiecte IP 2/2015) și în șapte proiecte beneficiarii sunt diferite ministere (Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Educației și Cercetării) sau agenții naționale (Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Agenția Națională de Integritate, Autoritatea Electorală Permanentă)<sup>75</sup>.

Autoritățile locale au fost beneficiare în 37 de proiecte (78,7% din totalul proiectelor contractate), în majoritatea cazurilor beneficiarii reprezentând municipalități. Cu toate acestea, doar 29 de județe (70,7% din cele 42 de județe române) au manifestat interes față de opțiunile de finanțare disponibile în cadrul acestui OS. Dintre cele 29 de județe implicate în implementarea de proiecte pe acest OS, șapte sunt implicate în derularea a câte două proiecte (Alba, Buzău, Călărași, Dolj, Giurgiu, Hunedoara și Ialomița), celelalte 15 fiind implicate în câte un singur proiect.

84% dintre respondenții la sondajul de opinie realizat și-au evaluat proiectele ca fiind foarte relevante pentru consolidarea capacităților organizației reprezentate, în raport cu nevoile organizaționale interne și pentru atingerea obiectivelor SCAP, în timp ce 68% dintre respondenți și-au evaluat proiectele ca fiind foarte relevante pentru organizarea instituțională (și 21% dintre respondenți și-au evaluat proiectele ca fiind relevante). Relevanța ridicată a intervențiilor a fost de asemenea confirmată de către toți participanții în cadrul focus grupului, împărtășind aceeași viziune cu cea reflectată de rezultatele sondajului de opinie. În cazul unor instituții centrale (precum Ministerul Educației și Cercetării, în cazul proiectului 127148; Ministerul Finanțelor Publice, în cazul proiectului 118813<sup>76</sup>), proiectele au reprezentat o oportunitate de implicare a întregii structuri (inclusiv a unităților subordonate) în procesul de dezvoltare a măsurilor anti-corupție și de creștere a transparenței, precum și în cel de îmbunătățire a „sensibilității” organizaționale la aceste riscuri.

Interacțiunea cu organismele Programului a fost identificată drept unul dintre factorii cei mai importanți care au facilitat implementarea proiectelor, conform datelor rezultate în urma chestionarului, 89% dintre

<sup>74</sup> SGG contribuind la obiectivul general al SNA 3.1.Dezvoltarea unei culturi a transparenței pentru o guvernare deschisă la nivel central și local prin intermediul proiectului SIPOCA 35 „Guvernare transparentă, deschisă și participativă – standardizare, armonizare, dialog îmbunătățit”; la obiectivul general 3.2. Creșterea integrității instituționale prin includerea măsurilor de prevenire a corupției ca elemente obligatorii ale planurilor manageriale și evaluarea lor periodică ca parte integrantă a performanței administrative prin intermediul proiectului SIPOCA 34 „Consolidarea implementării standardelor de control intern managerial la nivel central și local”; la obiectivul general 3.5. Consolidarea performanței de combatere a corupției prin mijloace penale și administrative (obiectivul specific 3.5.3. Consolidarea mecanismelor de control administrativ).

<sup>75</sup> În cazul în care beneficiarul este o instituție centrală, valoarea eligibilă medie a proiectelor este mult mai mare decât valoarea eligibilă medie a proiectelor derulate de instituțiile locale (3.687.788,67 lei față de 308.682,63; media totală pentru proiectele aprobate în cadrul OS 2.2 este de 1.083,06,09,09 lei).

<sup>76</sup> În cazul Ministerului Finanțelor Publice o structură subordonată a inițiat, înainte de implementarea proiectului, planul activităților. Ministerul a avut în vedere demararea activităților în baza finanțării proprii, însă în contextul lansării apelurilor POCA s-a considerat că activitățile ar putea demara mai repede prin intermediul unui proiect SIPOCA.



respondenți identificând sprijinul venit din partea organismelor POCA drept un element foarte important în buna implementare a proiectelor. Colaborarea cu AM POCA a fost de asemenea evaluată ca fiind una pozitivă, personalul prezentând un nivel ridicat de profesionalism și focalizându-se pe identificarea de soluții<sup>77</sup>. Relevanța activităților de comunicare realizate de către AM POCA a fost de asemenea subliniată de către beneficiari, atât nivelul de detaliere a informațiilor oferite, cât și gradul de accesibilitate al acestora fiind considerate de către majoritatea respondenților la sondajul de opinie ca fiind foarte ridicate. Cu toate acestea, a fost subliniată, în rândul beneficiarilor reprezentanți ai instituțiilor administrației publice locale, necesitatea derulării unor sesiuni de instruire a beneficiarilor, imediat ulterior semnării contractelor, în vederea clarificării procedurilor aferente implementării proiectelor, a modului de derulare a achizițiilor și a altor aspecte legate de procesul de raportare<sup>78</sup>. Necesitatea eficientizării sesiunilor de instruire a reprezentat un aspect subliniat inclusiv la nivelul panelului de experți, putându-se conchide în baza datelor colectate prin intermediul unor instrumente de cercetare diferite că la nivelul beneficiarilor POCA (în special în cazul instituțiilor administrației publice locale) este resimțită în continuare nevoia unui sprijin focalizat mai mult asupra etapei de implementare.

În ceea ce privește procesul de evaluare, durata îndelungată a acestuia a reprezentat una dintre problemele cele mai semnificative la nivelul managementului acestui obiectiv specific, fiind subliniată atât la nivelul Raportului Anual de Implementare<sup>79</sup>, cât și în cadrul unor interviuri<sup>80</sup>.

La nivelul dezvoltării cererilor de finanțare, principalele dificultăți menționate de către respondenți (reprezentând 58% din totalul răspunsurilor) au vizat:

- elaborarea bugetului (45,5% dintre răspunsuri)<sup>81</sup>;
- numărul și/sau complexitatea documentelor (45,5%);
- planificarea activităților proiectului (36,4%);
- înțelegerea condițiilor și a termenilor (27,3%).

De-a lungul perioadei de implementare, cea mai importantă problemă identificată de către beneficiari a vizat implementarea la timp a activităților (68% dintre respondenții la chestionarul aplicat în rândul beneficiarilor OS 2.2).

În cadrul interviurilor au fost de asemenea menționate dificultăți în utilizarea platformei MySMIS (care solicită operațiuni adiționale consumatoare de timp sau care îngreunează încărcarea unor documente), organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziție (alcătuirea caietelor de sarcini fiind un proces

<sup>77</sup> Conform datelor rezultate din panelul de experți.

<sup>78</sup> Aspect subliniat la nivelul interviurilor realizate cu beneficiari în urma apelului de proiecte CP1/2017 less.

<sup>79</sup> Raportul Anual de Implementare 2018, disponibil la adresa: <http://www.poca.ro/monitorizare-program/raport-anual-de-implementare/>.

<sup>80</sup> Ministerul Finanțelor Publice a depus cererea de finanțare a proiectului (cod 118813) în septembrie 2017 și a semnat contractul de finanțare în septembrie 2018. Reprezentantul interviuat a considerat ca fiind prea lungă perioada între etapa de depunere și cea de contractare. Beneficiarii la nivelul apelului CP1/2017 less, instituții publice ale administrației locale au subliniat de asemenea durata îndelungată între etapele de depunere și cea de selecție.

<sup>81</sup> În cadrul focus grupului a fost menționată o problemă legată de elaborarea bugetului. A fost considerată de pildă mult prea rigidă imposibilitatea abaterii de la buget în cazurile de achiziționare de bunuri și servicii la prețuri care nu au putut fi previzionate în etapele anterioare (aceasta pare a fi o problemă mai des întâlnită în cazurile de achiziție de servicii sau hardware IT).

laborios și necesitând expertiză, iar consultarea cu ANAP în organizarea și derularea achizițiilor fiind percepută ca una greoaie) precum și un nivel scăzut de interes al personalului instruit în cadrul proiectelor de a se conforma noilor standarde introduse prin intermediul intervențiilor sprijinite (definit uneori drept „reticență”).

În ceea ce privește criteriile de eligibilitate, 44% dintre respondenți au considerat că dezvoltarea proiectelor a fost influențată în foarte mare măsură de criteriile de eligibilitate, 39% au evaluat influența criteriilor ca fiind mare, în timp ce un procent cumulativ de 18% dintre respondenți au considerat că dezvoltarea proiectelor a fost influențată într-o măsură medie, mică și foarte mică.

14 proiecte au cel puțin un partener (ca beneficiar aceste proiecte au șapte autorități publice locale și șapte instituții centrale). Cu toate acestea, 41% dintre respondenți au considerat că structura parteneriatului aferentă proiectelor a fost influențată într-o măsură foarte mică de criteriile de eligibilitate și doar 29% au considerat că a fost influențată într-o mare măsură, respectiv într-o măsură foarte mare.

Experiența acumulată la nivelul perioadei anterioare de programare (în implementarea proiectelor susținute prin PODCA 2007-2013) a fost considerată drept foarte relevantă de către 68% dintre respondenții la sondajul de opinie, dintre aceștia 32% menționând importanța experienței dobândite în pregătirea cererii de finanțare, în managementul financiar și în managementul operativ al proiectelor.

În ceea ce privește funcționarea Programului din perspectiva acțiunilor și beneficiarilor sprijiniți comparativ cu perioada anterioară de programare, o observație importantă reieșită atât din datele colectate în urma derulării focus grupului și a panelului de experți se referă la mai buna focalizare a Programului asupra priorităților strategice și a direcțiilor de acțiune stabilite la nivelul documentelor strategice naționale din care derivă obligațiile ale instituțiilor administrației publice. Astfel, spre deosebire de PODCA 2007-2013 la nivelul căruia accentul a fost plasat mai mult pe creșterea eficacității organizaționale și pe îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor furnizate de către administrația publică, actualul Program a extins ariile de sprijin, venind în întâmpinarea autorităților publice în procesul de consolidare a transparenței și integrității organizaționale.

### ***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 13.01.2020 din punct de vedere al numărului acestora, etapa în care se află proiectele, gradul de atingere a indicatorilor de rezultat și de realizare, etc. De asemenea, a fost 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 13.01.2020, disponibilă pe website-ul POCA și cele disponibile prin Rapoartele Anuale de Implementare 2017 și 2018.

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

**Tabelul nr. 15. Nr. proiecte contractate, reziliate, finalizate și aflate în implementare la nivelul O.S. 2.2**

Număr proiecte contractate	Număr proiecte reziliate	Număr proiecte finalizate	Număr proiecte aflate în implementare
48	0	34	14

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Similar analizei realizate anterior, prezenta secțiune surprinde analiza indicatorilor de realizare și a indicatorilor de rezultat. Astfel, s-a avut în vedere determinarea nivelului de atingere a țintelor la nivel de indicator (la data de 13.01.2020), numărul și stadiul de implementare al proiectelor contractate, precum și nivelul estimat de atingere a țintelor pentru anul 2023. Estimarea este realizată în baza țintelor propuse a fi atinse la nivelul proiectelor contractate, stabilite prin documentația de aplicare.

La nivelul temei de evaluare 9 au fost selectați șase indicatori prin care se pot evalua măsurile întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice (trei indicatori de rezultat și trei indicatori de realizare). Cu toate acestea, numai în cazul a trei indicatori (5S64, 5S66, 5S26, primii doi fiind indicatori de realizare și al treilea fiind indicator de rezultat), valorile raportate de sistemul de monitorizare sunt utilizabile, iar nivelul actual și cel estimat de realizare a țintelor pot fi prezentate și analizate fără precauții speciale. În cazul celorlalți trei indicatori (5S24, 5S25, 5S63), au existat inconsistențele detaliate mai jos în notele de subsol. În ceea ce privește cei trei indicatori care pot fi analizați, cei doi indicatori legați de cursurile de formare profesională (5S66 pentru personalul participant și 5S26 pentru personalul certificat după finalizarea cursurilor) prezintă un nivel ridicat de realizare și se așteaptă să atingă ținta pentru anul 2023; cel de-al treilea indicator (5S64, Autorități și instituții publice sprijinite să dezvolte proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți) are, dimpotrivă, un nivel mai scăzut, din cauza interesului mai mic manifestat de instituțiile locale și centrale pentru apelurile lansate pentru sprijinirea măsurilor anti-corupție.

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. 16. Grad de atingere a țintelor pentru anii 2019 și 2023, pentru indicatorii aferenți temei de evaluare 9**

Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoarea atinsă (2019) <sup>82</sup>	Țintă	Valoare estimată a fi atinsă 2023 <sup>83</sup>	Nivel de atingere % (2019) <sup>84</sup>	Estimare privind gradul de atingere % (2023) <sup>85</sup>
5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în formate standardizate	Rezultat	935 <sup>86</sup>	83	37 <sup>87</sup>	100%	45%
5S63 Autorități și instituții publice sprijinite pentru a introduce standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice	Realizare	228 <sup>88</sup>	111	221	100%	100%
5S25 Autorități și instituții publice care au adoptat proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți	Rezultat	33 <sup>89</sup>	114	42 <sup>90</sup>	29%	37%
5S64 Autorități și instituții publice sprijinite să dezvolte proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți	Realizare	45	114	46	39%	40%
5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității	Rezultat	3294	3500	4768 <sup>91</sup>	94%	100%
5S66 Personal din autoritățile și instituțiile publice participant la formare în domeniul	Realizare	3803	5000	5541	76%	100%

<sup>82</sup> Gradul de atingere 2019 – reprezintă valorile (absolute) efectiv atinse ale indicatorilor, prin proiectele contractate, la data de 13.01.2020 (valori obținute prin prelucrarea datelor de monitorizare).

<sup>83</sup> Estimarea gradului de atingere 2023 – reprezintă valorile (absolute) țintă, la nivel de indicator, propuse a fi atinse la nivelul proiectelor contractate, așa cum au fost acestea stabilite prin cererea de finanțare și introduse în sistemul MySMIS (valori obținute prin prelucrarea datelor de monitorizare).

<sup>84</sup> Nivelul de atingere 2019 – reprezintă valorile (relative) efectiv atinse ale indicatorilor, calculate ca raport între gradul de atingere 2019 și Ținta.

<sup>85</sup> Estimarea privind gradul de atingere 2023 - reprezintă valorile (relative) țintă propuse a fi atinse, calculate ca raport între Estimare grad de atingere 2023 și Ținta.

<sup>86</sup> Conform bazelor de date furnizate de către AM, proiectul SMIS 118964 înregistrează o valoare atinsă de 925, în timp ce estimările preconizate la nivelul aceluiași proiect au fost de numai 27.

<sup>87</sup> Pentru stabilirea valorii estimate, au fost luate în considerare inclusiv acele proiecte pentru care se înregistrează valori de referință ale indicatorilor, valori care, conform bazelor de date disponibile, nu sunt luate în considerare în atingerea valorii țintă finale.

<sup>88</sup> Conform bazelor de date furnizate de către AM, proiectul SMIS 118964 înregistrează o valoare atinsă de 218, în timp ce estimările preconizate la nivelul aceluiași proiect au fost de numai 211.

<sup>89</sup> Conform bazelor de date furnizate de către AM, proiectele SMIS 118753 și 118782 înregistrează o valoare atinsă de 55, respectiv 100 – puțin probabil având în vedere specificul instituțiilor și tipologia indicatorului. În acest caz, valorile înregistrate de proiecte au fost considerate ca fiind 1.

<sup>90</sup> Pentru stabilirea valorii estimate, au fost luate în considerare inclusiv acele proiecte pentru care se înregistrează valori de referință ale indicatorilor, valori care, conform bazelor de date disponibile, nu sunt luate în considerare în atingerea valorii țintă finale. Totodată, în cazul proiectului SMIS 118964, valoarea preconizată era de 10, puțin probabil având în vedere specificul instituției și tipologia indicatorului – în acest caz, valorile înregistrate de proiect au fost considerate ca fiind 1.

<sup>91</sup> Pentru stabilirea valorii estimate, au fost luate în considerare inclusiv acele proiecte pentru care se înregistrează valori de referință ale indicatorilor, valori care, conform bazelor de date disponibile, nu sunt luate în considerare în atingerea valorii țintă finale.



Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoarea atinsă (2019) <sup>82</sup>	Țintă	Valoare estimată a fi atinsă 2023 <sup>83</sup>	Nivel de atingere % (2019) <sup>84</sup>	Estimare privind gradul de atingere % (2023) <sup>85</sup>
prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității						

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Tabelul următor prezintă numărul de proiecte cu contribuție la indicatorii aferenți temei de evaluare 9.

**Tabelul nr. 17. Număr de proiecte cu contribuție la indicatorii aferenți temei de evaluare 9**

Denumire indicator	Nr. proiecte	Nr. Beneficiari unici
5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în formate standardizate	2	2
5S63 Autorități și instituții publice sprijinite pentru a introduce standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice	2	2
5S25 Autorități și instituții publice care au adoptat proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți	41	41
5S64 Autorități și instituții publice sprijinite să dezvolte proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți	45	45
5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității	45	45
5S66 Personal din autoritățile și instituțiile publice participant la formare în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității	45	45

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Din motivele menționate anterior, în ciuda faptului că estimările proprii indică un nivel general bun de realizare atins până în prezent (73%) precum și atingerea țintei stabilite, concluziile aferente analizei datelor trebuie completate de o revizuire a indicatorilor care prezintă valori inconsistente.

Analiza dimensiunii financiare este realizată din perspectiva Axei Prioritare 2 - Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente, corespunzătoare Obiectivului Specific 2.2. 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 13.01.2020.

În cazul temei de evaluare 9, din total proiectelor finanțate, 70% reprezintă proiecte finalizate pentru care plățile au fost realizate în proporție de 84,6%. Ca și în cazul celorlalte proiecte, (a se vedea tabelul de mai jos) plățile au fost alocate până la data de 13.01.2020 în proporție de 27%, aducând cifra finală a ratei plăților efectuate la nivelul OS 2.2. la 45,1% (dintre care au fost realizate plăți din fonduri europene în valoare de 21.921.385,58, reprezentând 44,3% din totalul fondurilor europene alocate la nivel de proiecte și plăți în valoare de 1.516.626,99 lei, reprezentând 59,4% din totalul contribuției naționale alocate).

Tabelul nr. 18. Rata plăților din fonduri publice la data de 13/01/2020 (lei)

<i>Fonduri</i>	<i>Valoarea totală a proiectelor aprobate</i>	<i>Plăți</i>	<i>Ponderea plăților %</i>
Fonduri europene	49.435.517,62	21.921.385,58	44,3
Contribuția națională	2.551.414,92	1.516.626,99	59,4
Total	51.986.932,54	23.438.012,57	45,1

Anumiți factori externi au influențat semnificativ implementarea proiectelor. Beneficiarii au raportat întârzieri în organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții. Detalierea specificațiilor la nivelul caietelor de sarcini a fost considerată drept un proces laborios care necesită expertiză, iar consultarea cu ANAP în organizarea și desfășurarea achizițiilor a fost adesea percepută ca fiind dificilă<sup>92</sup>. Având în vedere faptul că la nivelul OS 1.4 sunt sprijinite proiecte prin POCA în vederea reformării controlului ex-ante, considerăm necesară derularea unor evenimente dedicate împărtășirii de experiențe între beneficiarii de la nivelul diferitelor OS pentru a facilita comunicarea, schimbul de informații relevante, identificarea de soluții și corelarea organică între proiecte de importanță strategică. Astfel de evenimente dedicate schimbului de opinii și informații între beneficiarii POCA, care vizează aspecte legate de implementarea proiectelor, pot soluționa problemele legate de comunicarea deficitară ori limitată între diferite instituții publice („abordarea insulară” a activității instituționale). Participanții în cadrul grupului țintă au considerat că, în ceea ce privește achiziția de servicii intelectuale este necesară o interacțiune directă în timpul procesului de selecție între furnizori și beneficiari, deoarece experiențele anterioare cu agenții economici care furnizează servicii intelectuale au fost sub așteptări și au dus la un volum mai mare de muncă pentru funcționarii publici pentru a repara greșelile din documentele rezultate în baza contractelor încheiate (participanții din cadrul focus grupului au menționat calitatea slabă a produselor finale livrate de firmele de consultanță).

Un alt factor relevant care afectează implementarea proiectelor este reprezentat de instabilitatea cadrului instituțional în domeniul eticii și al integrității. Un exemplu în acest sens l-a constituit adoptarea noului Cod Administrativ care a adus modificări procedurilor privind integritatea, modificări ce au necesitat aducerea în acord cu noul cadru legislativ a unor livrabile finalizate, fiind uneori afectată implementarea coerentă a unor proiecte sprijinite în baza OS 2.2.

Multiplele modificări organizaționale au reprezentat de asemenea un factor perturbator în implementarea proiectelor sprijinite prin POCA. Acest factor este deosebit de important pentru ministere și agenții naționale. Cel puțin jumătate dintre beneficiarii intervievați au afirmat faptul că schimbările de

<sup>92</sup> În ceea ce privește proiectul Ministerului Justiției (cod 119988), reprezentantul interviuat a menționat faptul că volumul de lucru pentru pregătirea și desfășurarea procedurii de achiziții este „foarte mare”. Reprezentantul a caracterizat ANAP drept „burocratic și rigid”, respingând uneori specificațiile detaliate în cadrul caietelor de sarcini din „motive contradictorii”. Întrucât elaborarea specificațiilor a fost o etapă care a necesitat timp și expertiză, procesul de achiziții a fost definit ca „greoi”. Proiectul a fost prelungit la 34 de luni, fiind inițial planificat pentru 22 de luni. Amânarea datei de încheiere a proiectului din cauza procedurilor de achiziție publică a avut loc și în cazul proiectului Agenției Naționale de Integritate (cod 118824).

conducere la nivel instituțional au afectat implementarea proiectelor, determinând blocaje instituționale care, în unele cazuri, au dus la întârzieri sau la obstacole în implementarea proiectelor.

În ceea ce privește legătura cu perioada de programare anterioară, aproximativ 26% dintre beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie au menționat că au fost implicați în proiecte finanțate prin PODCA; acești beneficiari au afirmat că experiența anterioară s-a dovedit utilă în special în ceea ce privește contribuția individuală la pregătirea cererii de finanțare și în ceea ce privește îmbunătățirea experienței curente din punctul de vedere al managementului financiar și operațional.

În ceea ce privește activitățile de comunicare, 84% dintre respondenți au considerat că nivelul de detaliere a informațiilor furnizate de structurile POCA a fost maxim, în timp ce 16% dintre respondenți au atribuit un scor de 4 (unde „5” reprezintă nivelul maxim). În ceea ce privește evaluarea nivelului de accesibilitate al informațiilor furnizate de POCA, toți respondenții au menționat că informația este ușor accesibilă, iar limbajul folosit este ușor de înțeles. Interacțiunea cu ofițerii POCA a fost în general una bună, răspunsurile la clarificările cerute de beneficiari fiind caracterizate în general ca demonstrând „un grad ridicat de profesionalism și utilitate”. De asemenea, conform majorității beneficiarilor intervievați, colaborarea cu AM POCA și cu ofițerii de proiect a fost pozitivă.

Cu toate acestea, în cazul întrebării care viza aspectele care ar putea fi îmbunătățite de către AM POCA 10 respondenți din 19 au sugerat ca autoritatea să prelungească timpul alocat fiecărui proiect și să reducă timpii de răspuns la solicitările beneficiarilor. Participanții în cadrul focus grupului au subliniat de asemenea necesitatea îmbunătățirii sesiunilor de instruire cu privire la depunerea cererilor de finanțare și la procesul de implementare și necesitatea de a crește vizibilitatea noilor apeluri de proiecte lansate. În acest sens a fost sugerată dezvoltarea unei platforme comune care să faciliteze identificarea, încă de la momentul elaborării proiectului, existenței unor eventuale proiecte similare, a unor recomandări de bune practici, etc. Mai mult, participanții au susținut faptul că o astfel de platformă ar putea limita dublarea eforturilor și ar putea promova conexiuni profesionale solide.

## 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?

Așa cum a fost indicat la nivelul analizei aferente temei de evaluare 7, analiza costurilor unitare reprezintă un instrument de evaluare, în termeni de eficiență, a unui set de intervenții.

Analiza face distincție între diferitele niveluri de atingere a eficienței, definite sub următoarele forme:

- Eficiență (potențială) ridicată: costurile unitare ale proiectelor finalizate înregistrează valori sub așteptări. Se subliniază faptul că un nivel ridicat de eficiență poate conduce la obținerea aceluiași

rezultate cu costuri mai mici, dar poate fi interpretat și ca un risc de subutilizare a resurselor - sugerând astfel o posibilă realocare către alte linii bugetare.

- Eficiență (potențială) medie: este identificată atunci când, fie costurile unitare ale proiectelor finalizate sunt în concordanță cu așteptările, fie atunci când anumiți indicatori prezintă costuri unitare peste așteptări, iar altele sub așteptări.
- Eficiență (potențială) redusă: costurile unitare ale proiectelor finalizate sunt peste așteptări.

Trebuie luate însă în considerare anumite limitări ale utilizării acestui instrument. Variațiile valorilor costurilor unitare pot depinde de modul în care sunt raportate datele (există neconcordanțe între momentul raportării datelor - intrările financiare, pe de o parte și valorile indicatorilor, pe de altă parte) și din acest motiv acest tip de analiză este cu atât mai relevantă cu cât numărul de proiecte finalizate crește și datele aferente sunt disponibile.

Astfel, se consideră utilă analiza costurilor per unitate pentru realizările Programului, deoarece instrumentul se bazează pe raportul dintre contribuțiile financiare utilizate pentru intervenții specifice și realizările/ rezultatele aferente acestora și poate astfel oferi informații utile, în termeni de eficiență, cu privire la așteptările programului și rezultatele efectiv atinse.

La momentul actual, în cazul tuturor indicatorilor pentru care se poate realiza o analiză se înregistrează o eficiență ridicată față de cele propuse inițial, respectiv rezultatele au fost atinse cu mai puține resurse. Este totuși necesar să subliniem faptul că, în cazul a patru indicatori (5S24, 5S26, 5S63 și 5S66), suma plăților înregistrate pe care se bazează această analiză este încă prea mică pentru a putea atinge concluzii substanțiale (a se vedea tabelul de mai jos). În cazul celorlalți doi indicatori (5S25 și 5S64), chiar dacă valorile aferente nu sunt foarte ridicate, se poate concluziona că rezultatele atinse în prezent sunt pozitive (costul unitar fiind mai mic decât preconizat). Însă și în acest caz este necesar să amintim că un nivel ridicat de eficiență rezultat din această analiză poate să nu reprezinte obligatoriu un factor pozitiv: dacă diferențele sunt prea mari există posibilitatea ca alocarea financiară să fie supraestimată.

**Tabelul nr. 19. Eficiența costurilor la nivelul indicatorilor aferenți temei de evaluare 9**

Denumire indicator	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de program)	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de proiecte)	Cost unitar efectiv atins (proiecte finalizate)	Diferență	Evaluarea implementării la data 13.01.2020
5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în formate standardizate	35.031,01	78.583,08	2.719,46	-97%	Mai eficient decât s-a propus
5S63 Autorități și instituții publice sprijinite pentru a introduce standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice	26.194,36	13.156,44	11.152,19	-15%	Mai eficient decât s-a propus
5S25 Autorități și instituții publice care au adoptat proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți	211.338,29	573.632,51	247.171,14	-57%	Mai eficient decât s-a propus

Denumire indicator	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de program)	Cost unitar al proiectelor contractate (față de țintele estimate la nivel de proiecte)	Cost unitar efectiv atins (proiecte finalizate)	Diferență	Evaluarea implementării la data 13.01.2020
5S64 Autorități și instituții publice sprijinite să dezvolte proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție și indicatorii aferenți	394.406,03	977.441,03	247.171,14	-75%	Mai eficient decât s-a propus
5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității	13.199,67	9.689,36	3.844,19	-60%	Mai eficient decât s-a propus
5S66 Personal din autoritățile și instituțiile publice participant la formare în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității	9.239,77	8.337,64	3.569,83	-57%	Mai eficient decât s-a propus

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

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, în contextul absenței analizei comparative cu programe europene cu obiective similare din motivele subliniate în cadrul introducerii, din interviurile realizate cu beneficiarii acestei teme a reieșit faptul că aceleași rezultate nu ar fi putut fi atinse în absența sprijinului oferit prin POCA. Conform rezultatelor sondajului de opinie, 90% dintre respondenți au menționat că aceleași rezultate ca cele atinse prin proiectele POCA nu ar fi putut fi obținute la costuri mai mici.

Mai mult, anumiți respondenți au raportat și un volum de muncă mai mare decât cel preconizat pentru personalul implicat în proiect, lucru care s-a datorat în principal sarcinilor administrative aferente derulării procedurilor de achiziții publice și aferent raportării pe proiect. În cazul proiectului la nivelul căruia beneficiar este Ministerul Justiției (cod 119988), reprezentantul intervievat a afirmat că „procesul de dezvoltare a proiectului a necesitat abilități de prognoză foarte dezvoltate”, atât pentru detalierea planificării bugetare pentru o perioadă lungă, cât și pentru estimarea resurselor umane necesare. Cu toate acestea, și în acest proiect, volumul real de muncă a fost „substanțial mai mare decât cel estimat inițial”.

### 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?



Într-o pondere foarte ridicată beneficiarii POCA OS 2.2. intervievați au menționat faptul că rezultatele obținute prin intermediul intervențiilor finanțate nu ar fi fost posibile în absența acestui sprijin, sau că ar fi presupus perioade mult mai îndelungate de timp pentru a se materializa sau nu ar fi atins același nivel calitativ, respectiv nu ar fi avut aceleași dimensiuni. Acest aspect a fost confirmat și la nivelul sondajului de opinie, 94% dintre respondenți fiind de acord că în absența proiectului POCA, instituțiile reprezentate nu ar fi atins același rezultat ori rezultatul atins nu ar fi avut același nivel calitativ. Într-un singur caz s-a menționat faptul că intervențiile care au vizat sprijinirea implementării de măsuri anticorupție au beneficiat de un „accent prea mare”, fiind considerată necesară focalizarea sprijinului în viitor pe consolidarea capacității administrative de derulare a activităților<sup>93</sup>.

În ceea ce privește impactul generat de proiecte, la nivel individual, răspunsurile au inclus de regulă mențiuni cu privire la:

- noile cunoștințe și abilități dezvoltate de membrii grupului țintă instruiți în cadrul proiectelor;
- la interesul generat și cultivat față de problematica integrității în sistemul public (în cazul proiectului derulat de către Agenția Națională de Integritate de pildă fiind planificată instruirea a 250 de persoane pe tema evitării conflictelor de interes și fiind primite în jur de 1000 de cereri de participare din partea funcționarilor publici de la nivelul diferitelor instituții publice) și
- la creșterea gradului de conștientizare cu privire la impactul actelor de corupție și la importanța combaterii acesteia.

La nivel organizațional, impactul s-a tradus în dezvoltarea de analize privind riscurile în materia de acte de corupție și incidente de integritate, în realizarea de proceduri de identificare a riscurilor și a vulnerabilităților de corupție și în implementarea acestora și în capacitate administrativă crescută, în special prin asimilarea de bune practici.

La nivel instituțional, impactul generat a variat de la dezvoltarea de parteneriate cu entități non-guvernamentale în vederea creșterii gradului de transparență instituțională și de implicare sporită a societății civile în procesul de luare a deciziilor (cu precădere în cazul proiectelor implementat la nivel local), la dezvoltarea de instrumente și metodologii generale care pot facilita evaluarea vulnerabilității față de incidentele de integritate (ex.: metodologia de calcul a scorului de integritate), ori la elaborarea de documente de analiză în baza cărora recomandări ale forurilor internaționale pot fi mai corect transpuse în legislația națională.

Considerând faptul că din cele 48 de proiecte sprijinite în baza OS 2.2, 14 vor fi finalizate la nivelul anului 2020 și 33 au fost finalizate la nivelul anului 2019, evaluarea impactului calitativ generat la nivelul administrației publice, în raport cu obiectivele naționale asumate la nivelul unor strategii precum SNA, este foarte dificil de stabilit. Cu toate acestea, conform Raportului privind implementarea Programului Național de Reformă<sup>94</sup>, o serie de pași au fost realizați în sensul îmbunătățirii cunoștințelor și

<sup>93</sup> Interviu realizat cu beneficiar la nivelul apelului de proiecte CP1/2017 less.

<sup>94</sup> <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT.pdf>, p. 20.





competențelor personalului din autoritățile locale în materie de integritate și prevenirea corupției<sup>95</sup>, respectiv în sensul dezvoltării unei metodologii de evaluare a integrității instituționale<sup>96</sup>. Cu toate acestea, la nivelul Recomandărilor privind Programul Național de Reformă înaintate de către Consiliul Uniunii Europene<sup>97</sup> în ceea ce privește reforma administrației publice se subliniază necesitatea evaluării efective ale impactului.

#### 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)?

Sustenabilitatea pe termen lung a măsurilor anticorupție este strict legată de sprijinul acordat în materializarea acestora de către toate nivelurile instituționale implicate în implementarea intervențiilor POCA și a SNA. În Programul Național de Reformă 2019, Guvernul României a asigurat că „întărirea culturii transparenței” și focalizarea asupra „componentei prevenție-educație-combatere pentru reducerea acestui fenomen în rândul tuturor nivelurilor administrației”<sup>98</sup> reprezintă două direcții cheie în reforma administrației publice. Dincolo de măsurile adoptate în cadrul proiectelor finanțate la nivel ministerial și local, redefinirea cadrului instituțional reprezintă o provocare fundamentală pentru susținerea sustenabilității pe termen lung: raportul menționat anterior privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de către Ministerul Justiției confirmă importanța intervențiilor realizate cu sprijinul POCA pentru consolidarea capacității administrative a Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție (prin proiectul SIPOCA 62, concentrându-se de asemenea și pe revizuirea legislației privind protecția denunțătorilor și migrația angajaților din sectorul public către sectorul privat). Mai mult, sprijinirea activităților Agenției Naționale de Integritate și operaționalizarea completă a sistemului PREVENT care vizează verificarea procedurilor de achiziții publice contribuie la asigurarea condițiilor de bază pentru dezvoltarea continuă a Strategiei. Întâlnirile în curs de desfășurare la nivel local contribuie, de asemenea, la consolidarea cunoștințelor cu privire la strategia de luptă împotriva corupției și la creșterea gradului de conștientizare cu privire la această problemă.

Rezultatele sondajului de opinie au indicat faptul că:

<sup>95</sup> În baza proiectului SIPOCA 61 derulat de către MLPDA erau în pregătire la nivelul anului 2019 8 sesiuni de instruire în domeniul integrității (grup-țintă: aprox. 200 persoane - angajați din administrația locală și din cadrul/subordinea/sub autoritatea MDRAP, inclusiv aleși locali). Totodată, în baza proiectului SIPOCA 62 derulat de către Ministerul Justiției urma a fi derulată o campanie de informare și conștientizare în domeniul integrității.

<sup>96</sup> Prin intermediul activităților proiectului SIPOCA 62.

<sup>97</sup> [http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul\\_2019/2019\\_pdf/rst2019\\_ro.pdf](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2019/2019_pdf/rst2019_ro.pdf).

<sup>98</sup> Guvernul României (2019): Programul Național de Reformă 2019, disponibil la adresa: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-romania\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-romania_en.pdf), p. 25.



- 68% dintre respondenți au considerat ca fiind foarte sustenabile rezultatele care s-au tradus într-o îmbunătățire a abilităților și competențelor individuale;
- 68% dintre respondenți au considerat drept foarte sustenabile rezultatele care au vizat abilitarea nivelului organizațional (tradus în dezvoltarea de metode/proceduri/instrumente noi sau configurarea unor noi structuri instituționale);
- 80% dintre respondenți au identificat drept sustenabile rezultatele vizând dezvoltarea unui cadru instituțional nou.

De asemenea, în vederea capitalizării rezultatelor obținute, respondenții au menționat în general urmărirea în viitor a unor măsuri precum:

- diseminarea rezultatelor către alte entități ale administrației publice, promovând proiectul ca un exemplu de bună practică;
- alocarea resurselor materiale și umane necesare pentru susținerea și continuarea activităților derulate anterior prin proiect;
- implementarea de noi proceduri pentru asigurarea transparenței decizionale.

Totodată, considerând specificul intervențiilor finanțate prin OS 2.2., în baza interviurilor realizate opinia generală a fost că sustenabilitatea rezultatelor poate fi susținută prin dezvoltarea unor soluții precum:

- curricule disponibile online în urma derulării cursurilor de instruire și perfecționare;
- metodologii cu un grad sporit de replicabilitate (ex.: în cadrul proiectului cod 119988, la nivelul căruia beneficiar este Ministerul Justiției, metodologia de calculare a scorului de integritate reprezintă fundamentul pentru calcularea periodică a acestui indicator);
- proceduri de prevenire a actelor de corupție comunicate larg la nivelul instituțiilor și implementate și internalizate;
- realizarea de demersuri pentru certificarea ISO a implementării sistemului de management anti-corupție;
- dezvoltarea de proiecte complementare celor sprijinite prin intermediul POCA OS 2.2.

În ceea ce privește riscurile legate de sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor din acest domeniu, cel mai important se referă la factorul menționat anterior: necesitatea implicării complete și constante a nivelurilor instituționale superioare ale administrației publice responsabile de implementarea intervențiilor anti-corupție. Posibile modificări la nivelul conducerii în cadrul acestor autorități sau în orientările care ghidează procesul de implementare pot reduce obiectul și intensitatea strategiei curente. Acest aspect este confirmat de opiniile mai multor beneficiari, întrucât riscurile legate de asigurarea sustenabilității pe termen lung au fost considerate la nivelul interviurilor din două perspective: pe de o parte din perspectiva schimbărilor în managementul instituțiilor și pe de altă parte din perspectiva dificultăților întâmpinate în menținerea implicării personalului la același nivel în timp.



## 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 la nivelul acestui Obiectiv Specific prezintă un progres scăzut. Cele trei proiecte finanțate prin OS 1.4 sunt în curs de implementare. Doar primul proiect în care ANAP are calitate de beneficiar a fost implementat în proporție de 90%, chiar dacă, potrivit reprezentantului ANAP intervievat, este posibil ca data de finalizare a activităților - actualmente stabilită pentru luna aprilie 2020, după o primă prelungire de șase luni - să fie extinsă pentru luna octombrie 2020. Celelalte două proiecte au demarat în anul 2019: proiectul SMIS 126949 la nivelul căruia beneficiar este ANAP a demarat la data de 10 iulie și proiectul SMIS 130709 la nivelul căruia beneficiar este ONAC a demarat la data de 14 noiembrie. Trebuie reamintit faptul că beneficiarul raportează indicatorii după transmiterea către AM POCA a primei cereri de rambursare autorizată (parțial sau integral) pentru plată.

Avându-se în vedere acest cadru de funcționare, nivelul de progres al indicatorilor este încă unul scăzut (16%), iar estimarea privind gradul de realizare în anul 2023 este departe de ținte (58%). În ceea ce privește indicatorii de realizare, 5S54 este singurul indicator care prezintă o performanță bună, fiind atins în proporție de 75% (Autoritățile și instituțiile publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/ simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice sunt deja 3 din 4), în timp ce 5S55 (Autorități și instituții publice susținute pentru a-și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice) și 5S56 (Participanți la activități de formare privind achizițiile publice) au procente încă scăzute.

Cu toate acestea, în timp ce estimările indică posibilitatea unei recuperări complete sau parțiale pentru cel puțin doi dintre indicatorii de realizare deja menționați (5S54 și 5S55), în prezent, se estimează că indicatorii de rezultat vor rămâne la niveluri scăzute în anul 2023: Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice (5S16) este estimată la 50% din țintă, în timp ce Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare (5S17) este estimat la 35% din țintă.

### 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 acum arată o aliniere a intervențiilor la nevoile părților interesate. Apelurile non-competitive au urmărit, de altfel, să sprijine îmbunătățirea sistemului de achiziții publice în deplină conformitate cu modificările legislative și cu SNAP.

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

POCA adresează 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).

### 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 acum în cadrul OS 1.4 sunt toate consecvente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale.

Conexiunea cu implementarea SCAP este foarte ridicată și s-a dovedit printr-o serie largă de activități: operaționalizarea sistemului de implementare a priorităților, instituirea ONAC și ANAP, măsurile luate pentru prevenirea conflictelor de interese și dezvoltarea sistemului IT PREVENT; toate acestea sunt măsuri strict corelate cu acțiunile susținute prin POCA pentru îmbunătățirea cadrului legal în domeniul achizițiilor publice, pentru a asigura executarea 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 arată, 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, dezvoltării unor instrumente pentru susținerea unei



abordări unitare în domeniul achizițiilor publice. Astfel, toate aceste activități sunt semnificativ corelate cu obiectivele SNAP.

Conexiunea dintre intervențiile POCA și obiectivele strategiilor naționale este, de asemenea, ridicată atunci când avem în vedere Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 (SNA) și Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 (SNADR).

În ceea ce privește SNA, 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 a SNADR, ce se focalizează pe achizițiile publice electronice, s-a observat de asemenea o corelație 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.

#### 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?
---	--

Doi actori/ factori externi au influențat cu precădere implementarea și realizările înregistrate ale intervențiilor/ acțiunilor în cadrul OS 1.4.

1. Condiționalitățile ex-ante privind achizițiile publice. Similar mențiunilor anterioare cu referire la SNAP (a se vedea anterior, răspunsul 1-1c), una dintre condiționalitățile ex ante aplicabile Programului a vizat achizițiile publice. Condiționalitățile au inclus patru linii de acțiune cu privire la: măsuri pentru aplicarea eficientă a normelor Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice prin mecanisme adecvate; măsuri pentru asigurarea procedurilor transparente pentru atribuirea contractelor; modalități de instruire și de diseminare a informațiilor pentru personalul implicat în implementarea fondurilor ESI; măsuri pentru a asigura capacitatea administrativă de a transpune și de a aplica normele Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice. Toate condiționalitățile au fost îndeplinite până în anul 2016, la doi ani după demararea perioadei de programare. Acțiunile întreprinse au fost modificate cu acordul Comisiei Europene. Noul Plan de Acțiune stabilit pentru îndeplinirea fiecărui criteriu și stadiul punerii în aplicare a acestora este prezentat în documentul Tabelul de monitorizare a Planului de Acțiune pentru G4, anexă la evaluarea națională (Raportul Anual de Implementare aferent anului 2016, secțiunea privind condiționalitățile ex ante).
2. Modificări relevante în legislația sectorială. Legea care a reglementat procesul de achiziții publice în perioada de programare 2014-2020 a fost Legea nr. 98/2016. Până în prezent, această lege a fost modificată în total de 8 ori. OUG nr. 114/2018 a modificat metodologia controlului ex-ante al documentației de atribuire, astfel încât ANAP ar putea verifica ex-ante doar documentația de atribuire înaintată în mod voluntar de către autoritățile contractante. În urma discuțiilor cu



beneficiarii, această schimbare de abordare metodologică a fost identificată ca generând un impact negativ asupra implementării proiectelor finanțate prin POCA. Cu toate acestea, OUG nr. 23/2020 a revenit la o practică mai apropiată de cea anterioară intrării în vigoare a OUG nr. 114/2018, introducând verificarea aleatorie de către ANAP pe un eșantion de până la 10% din toate documentațiile de atribuire încărcate în SICAP, cu orientare specifică către cele finanțate din fonduri europene nerambursabile. Mai mult, în cadrul celei mai recente reorganizări a ministerelor, prin OUG nr. 68/2019 ANAP a fost subordonată Secretariatului General al Guvernului. Lipsa de continuitate instituțională și impredictibilitatea cadrului legislativ care reglementează achizițiile publice au fost menționate de către participanții la focus grup ca principală dificultate întâmpinată în implementare. De asemenea, în contextul unui cadru legislativ și administrativ tot mai complex, ANAP a primit un număr foarte ridicat de solicitări și de întrebări din partea reprezentanților unităților administrativ-teritoriale, activitatea instituției fiind semnificativ încărcată în timp. Comisia Europeană a considerat că impactul acestor modificări legislative afectează progresul; în special, Comisia Europeană a observat cu îngrijorare reducerea eșantionului de control ex ante și transferul acestui control către autoritățile contractante, întrucât aceste modificări nu au fost legate de sau fundamentate pe o evaluare a impactului.

#### 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?
---	---

Utilizarea mecanismelor non-competitive este utilizată pentru a aborda problemele fundamentale de capacitate administrativă din domeniul achizițiilor publice. Bazându-se pe acest tip de mecanism, apelurile lansate până în prezent în cadrul OS 1.4. au avut drept beneficiari doar instituții ale administrației publice centrale relevante pentru reglementarea și procedurarea procesului de achiziție publică (ex.: Ministerul Finanțelor Publice, ANAP, ONAC). În urma apelurilor lansate, proiectele finanțate până în prezent sunt în concordanță cu activitățile eligibile și au caracteristicile urmărite: primul proiect (cu codul 119622, sprijinit în urma apelului IP5/2016) își propune să consolideze capacitatea administrativă a ANAP în scopul aplicării unitare a normelor și procedurilor de achiziții publice, prin transpunerea noii directive europene în legislația internă și prin îmbunătățirea coerenței cadrului legal cu legislația sectorială; cel de-al doilea proiect (cod 126949, sprijinit în urma apelului IP 11/2018) susține implementarea SNAP; cel de-al treilea proiect (cod 130709, sprijinit în urma apelului IP 16/2019) își propune să eficientizeze procesul de achiziție publică centralizată.

În ceea ce privește parteneriatele, două dintre cele trei proiecte sunt dezvoltate în parteneriat (câte doi parteneri în cazul fiecărui proiect). Doar primul proiect finanțat în cadrul OS 1.4. are un beneficiar fără parteneri (ANAP).

### 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?
---	--

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, însăși 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 „zonele cele mai opace” 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. POCA a sprijinit în special elaborarea de proiecte strategice care vizează îmbunătățirea capacității administrative a instituțiilor/autorităților publice: dacă aceasta poate fi considerată drept abordarea generală a programului, acest lucru este în special vizibil la nivelul domeniului achizițiilor publice, unde POCA joacă rolul deja menționat de integrator al obiectivelor SNAP și SCAP. 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?
---	---

Intervențiile POCA, prin legătura lor strictă cu 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 CP-urile lansate în cadrul OS 1.4. (relevanța 36



de puncte din 100; metodologia de implementare 34 de puncte; eficiența costurilor 24; sustenabilitatea 6) iar criteriile au fost împărțite în 14 sub-criterii (divizate în patru părți și constând în 14 specificații), cu o atenție deosebită acordată legăturii dintre obiective și indicatori, un aspect considerat adesea drept o slăbiciune a proiectelor implementate în perioada de programare anterioară.

O altă caracteristică specifică POCA demonstrează o evoluție în urma experienței implementării PODCA. Utilizarea mecanismelor non-competitive în lansarea apelurilor 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-competitive și bine 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?
---	---

Așa cum este indicat la nivelul capitolului 1, Planul de comunicare aferent POCA a fost elaborat conform Strategiei de Comunicare pentru Instrumentele Structurale 2014-2020, care se bazează pe o abordare unitară și pe o strategie de comunicare comună pentru Fondurile Europene Structurale și de Investiții.

Planul are ca scop crearea și gestionarea de informații într-un mod eficient prin creșterea gradului de conștientizare a potențialilor beneficiari și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de Program, precum și prin informarea și susținerea beneficiarilor în procesul implementare a proiectelor.

Pentru a informa potențialii solicitanți și pentru a crește vizibilitatea proiectelor finanțate, au fost realizate o serie de activități atât în etapa de depunere, cât și în faza de implementare, între care s-au numărat actualizarea site-ului web al Programului și a secțiunii „Întrebări frecvente/ răspunsuri”, furnizarea de răspunsuri și clarificări via e-mail și telefon, 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.

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.

Reprezentantul ANAP, respondent la sondajul de opinie, a apreciat asistența oferită de către ofițerii POCA și a evidențiat eforturile depuse de aceștia pentru a identifica soluții pentru abordarea unora dintre problemele ivite în urma modificărilor legislative frecvente în domeniul achizițiilor publice.



## 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?
--	---

Procesul de consultare, sprijinul oferit în dezvoltarea ideilor de proiect și asistența oferită în implementarea proiectelor reprezintă cei mai importanți factori interni cu impact asupra rezultatelor obținute.

Relevanța utilizării mecanismelor non-competitive a fost completată de derularea procesului de consultare în baza căruia a fost susținută în mod eficient dezvoltarea de proiecte relevante, aspect indicat atât de către AM, cât și de ANAP. Posibilitatea înaintării ideilor de proiect prin intermediul fișelor de proiect și a dezvoltării acestora în cererile de finanțare cu sprijinul AM POCA a fost un factor relevant în maturizarea proiectelor complexe.

În ceea ce privește gestionarea Programului, după o serie de întârzieri inițiale, noul sistem informatic SMIS/ MySMIS2014+ a fost complet operativ. Singurul element evidențiat ca generând potențiale efecte negative de către beneficiarul intervievat la nivelul acestei teme a vizat schimbarea frecventă a ofițerilor de proiect. Însă, așa cum a fost menționat și anterior, sprijinul acordat de către AM POCA a fost considerat drept util, deschis și bazat pe o abordare pro-activă.

## 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?
---	---

Așa cum a fost evidențiat la nivelul Raportului Inițial, analiza logicii de intervenție confirmă faptul că POCA abordează principalele probleme identificate în literatura de specialitate. Obiectivul specific aferent temei 7 este astfel corelat cu nevoile identificate; rezultatele așteptate corespund de asemenea nevoilor identificate. În plus, acțiunile și măsurile întreprinse prin OS 1.4 sunt conectate în mod consecvent cu rezultatele așteptate. În ceea ce privește gradul de evaluabilitate, toate realizările și rezultatele așteptate sunt urmărite și măsurate de indicatori specifici.

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

### 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.

### 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 mixtă și complexă, fiind puternic condiționată de două aspecte: a) doar unul dintre cele trei proiecte finanțate până acum a finalizat într-o mare măsură activitățile; b) progresul financiar este încă foarte scăzut. Analiza bazată pe costul unitar raportat în capitolul 1 trebuie să fie luată în considerare cu precauție deoarece aceasta va avea o relevanță mai sporită odată cu finalizarea proiectelor și, deci când analiza costurilor va fi aplicabilă tuturor realizărilor atinse. Însă, chiar și în contextul acestor limitări, se poate verifica faptul că în general cheltuielile legate de formare sunt mai puțin eficiente decât cele preconizate inițial, în timp ce costurile aferente introducerii de noi reguli și proceduri și aplicării uniforme a regulilor (intervențiile sistemice) înregistrează un grad mai ridicat de eficiență.

În ceea ce privește analiza comparativă (benchmark) cu alte intervenții având un scop similar, alte cinci state au mai adoptat la nivelul actualei perioade de programare programe naționale menite să consolideze capacitatea administrativă a sectorului public, însă în niciunul dintre cazuri nu au putut fi identificate date financiare și date privind indicatorii destul de detaliate, încât aceste programe să fie analizate ca repere pentru analiza comparativă. Cu toate acestea, singurul respondent în cadrul sondajului de opinie (reprezentant ANAP) a fost complet de acord cu afirmația că aceeași realizare a proiectului POCA „nu s-ar fi putut realiza cu costuri mai mici”.

Nu a fost înregistrată vreo problemă semnificativă în ceea ce privește volumul de muncă presupus de implementarea proiectelor, neidentificându-se diferențe față de intervențiile finanțate în baza OS 2.1 și 2.2.

### 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 eficiența, cel mai important factor extern a fost reprezentat de introducerea de modificări legislative frecvente și instabilitatea subsecventă în domeniul achizițiilor publice. Aceste modificări au creat unele dificultăți în implementarea proiectelor, conducând într-un caz la o suspendare temporară (în cazul proiectului SIPOCA 625). Conform celor prezentate în capitolul 1 (secțiunea 2. Eficiența), Comisia Europeană a identificat riscuri semnificative generate de modificările aduse mecanismului de control ex-ante ce au inclus introducerea controlului voluntar: potrivit Comisiei Europene, „aceste schimbări importante nu au fost legate de sau bazate pe performanța măsurată și fiabilitatea autorităților contractante față de indicatorii cheie bine stabiliți și nu au fost susținute, de exemplu, de o evaluare a impactului”<sup>99</sup>.

Pe de altă parte, implicarea Băncii Mondiale și a Băncii Europene de Investiții a sporit eficiența la nivelul OS 1.4. Banca Mondială a sprijinit ANAP pentru a oferi asistență unui număr de 160 de autorități contractante selectate în vederea îmbunătățirii proceselor interne de achiziții și pentru a dezvolta profesionalizarea personalului de achiziții publice (Banca Mondială sprijină definirea cadrului de competențe pentru consilierii în achiziții publice, deoarece această funcție există acum doar declarativ, neexistând niciun cadru de competență până acum, iar acesta ar trebui stabilit în cadrul proiectului SIPOCA 625). Banca Europeană pentru Investiții s-a concentrat în principal pe facilitarea dezvoltării unei abordări unitare în ceea ce privește controlul ex-ante și pe înființarea organismelor centralizate de achiziții la nivel local, luând exemplul pilot al organismelor de achiziții publice centralizate la nivel municipal, la nivel de județ, la nivel intercomunitar (proiectul SIPOCA 625). În ciuda imposibilității de a evalua impactul asistenței acordate în această etapă timpurie în desfășurarea activităților, utilitatea agregării achizițiilor publice în vederea eficientizării acestora este un aspect evidențiat inclusiv la nivelul legislației europene.

#### 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?
---	--

În stadiul actual de implementare este încă dificil de distins efectul net al intervențiilor POCA. De pildă efortul depus în scopul îmbunătățirii competențelor profesionale în acest sector este conectat logic și operațional cu strategia intervențiilor precum și cu obiectivele SNAP, însă chiar dacă aceste activități de formare sunt identificate ca având potențialul de a produce importante efecte pe termen lung, impactul real al acestora în procesul de profesionalizare trebuie verificat. Cu toate acestea, două proiecte sprijinite (SIPOCA 45 și SIPOCA 625) contribuie la realizarea mia multor obiective specifice și direcții de acțiune ale SNAP: o estimare primară bazată pe analiza celor două proiecte indică faptul că sprijinul POCA va contribui la atingerea a 2 din 5 obiective specifice ale SNAP (reprezentând 40% din acestea), respectiv 3 din 5 direcții de acțiune (reprezentând 60% din acestea). Această conexiune demonstrează faptul că implementarea SNAP este puternic influențată de intervențiile POCA.

<sup>99</sup> Comisia Europeană (2019), *Documentul de lucru al personalului Comisiei - Raportul de țară al României 2019 care include o revizuire aprofundată privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice*, Bruxelles, 27.2.2019 SWD (2019) 1022 final, [https://ec.europa.eu/info/site/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-romania\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/site/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_en.pdf), p. 60.

În măsura în care se poate estima în această etapă, în baza conexiunii existente între logica intervenției și apelurile de proiecte lansate, luându-se în considerare obiectivele atinse până în prezent precum și în baza analizei informațiilor colectate în procesul de evaluare (în baza interviurilor, a sondajului de opinie și a focus grupurilor) se poate înainta ipoteza conform căreia impactul intervențiilor este unul pozitiv. În acest sens, este semnificativă și observația reprezentantului ANAP interviuat privind imposibilitatea atingerii unor rezultate similare în absența sprijinului POCA.

#### 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?
--	---

Datorită strategiei foarte concentrate și a nivelului ridicat de relevanță al proiectelor finanțate în raport cu logica de intervenție, până în prezent nu au fost observate efecte nedorite majore ori efecte pozitive 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?
---	--

Până în prezent, rolul organizațiilor internaționale a fost unul foarte important în sprijinirea procesului de reformă. Întrucât acest sprijin nu poate fi asumat pe termen lung, este necesară consolidarea capacității administrative interne, iar acesta este unul dintre obiectivele intervențiilor: conform reprezentantului ANAP interviuat, „în următoarea perioadă de programare ne așteptăm să acoperim intern aceste activități”. Punctul sensibil la nivelul acestei teme de evaluare este reprezentat de diferențele de capacitate între autoritățile contractante locale, avându-se în vedere implementarea neuniformă a măsurilor de reformă în rândul acestora. În general, introducerea de noi metodologii și proceduri, consolidarea unei comunități profesionale sectoriale, disponibilitatea ghidurilor actualizate și a orientărilor disponibile pentru consultarea electronică reprezintă intervenții care pot crește durabilitatea realizărilor pe o perioadă lungă de timp.

Mai mult, pentru a valorifica materialele produse (ex.: prezentări în format PPT utilizate în cadrul sesiunilor de formare/ evenimentelor) și pentru a sprijini construirea unei comunități care să disemineze bunele practici, ar fi necesară însă creșterea gradului de interactivitate a site-ului web al ANAP. Un exemplu îl poate reprezenta platforma Comisiei Europene pentru planul de acțiune privind achizițiile publice, disponibil la adresa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/).

### 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)?
---	---

Întrucât intervențiile POCA și strategiile naționale, în special SNAP, sunt puternic inter-conectate, riscurile pentru sustenabilitate sunt în bună măsură legate de posibila insuficiență a dimensiunii reformelor implementate: a) riscul de a nu dezvolta suficient capacitatea administrativă a autorităților contractante (în special locale); b) riscul nevalorificării rezultatelor și interacțiunilor între profesioniști și operatorii implicați în sector care decurg din activitățile curente; c) riscurile legate de instabilitatea cadrului legislativ aferent domeniului. În special, acest ultim aspect reprezintă o îngrijorare exprimată de către Comisia Europeană, acest factor determinând posibila reversibilitate a reformelor.

### 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 de la aprobarea Programului confirmă relevanța nevoilor identificate inițial.

Toate cele mai importante și recente documente referitoare la Semestrul European evidențiază necesitatea consolidării procesului de reformă în acest domeniu și nevoia adresării problemelor și deficiențelor evidențiate atât de SNAP, cât și de POCA. În cadrul Programului Național de Reformă 2019, Guvernul român a confirmat faptul că reforma domeniului achizițiilor publice se numără între obiectivele prioritare asumate ale autorităților române. Documentul de lucru emis de Comisia Europeană în luna iunie a anului 2019<sup>100</sup> înaintea de altfel recomandarea de a asigura implementarea completă și durabilă a Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice. De asemenea, primele documente preliminare publicate ca orientări privind finanțarea politicii de coeziune pentru 2021-2027 pentru România subliniază necesitatea îmbunătățirii performanței în domeniul achizițiilor publice.

Analiza relevanței intervențiilor într-un context în schimbare poate fi de asemenea sprijinită prin referirea la activitățile derulate în cadrul unuia dintre proiectele contractate care prevede între obiectivele sale specifice evaluarea impactului implementării SNAP și dezvoltarea unui Plan de Acțiune în domeniul achizițiilor publice în baza căruia va fi continuat procesul de reformă (SIPOCA 625). Acest proiect facilitează menținerea alinierii cu nevoile identificate în domeniul achizițiilor publice, așa cum au evoluat acestea în timp.

<sup>100</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d90d0bb6-8851-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en>.



## 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 un indicator care prezintă un stadiu de atingere sub așteptări.

Până la momentul elaborării prezentului Raport de evaluare, au fost contractate 174 de proiecte în cadrul OS 2.1 la nivelul apelurilor de proiecte lansate până în prezent. 56 din aceste proiecte (reprezentând 32% din numărul total de proiecte contractate) au fost deja finalizate.

Se așteaptă ca un singur indicator, din indicatorii de realizare, să-și atingă ținta stabilită pentru anul 2023 (5S59 autorități/instituții publice locale sprijinite să introducă măsuri de simplificare a procedurilor pentru cetățeni) și se așteaptă ca un alt indicator să atingă o valoare apropiată de ținta propusă (5S58, autorități/instituții publice locale sprijinite pentru introducerea sistemelor unitare de management al calității și al performanței); se estimează că indicatorul de realizare privind participării la activitățile de formare (5S62) va atinge 79% din ținta stabilită pentru anul 2023 (în prezent valoarea acestuia este de 36%), în timp ce 5S57 (autoritățile/instituțiile publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung) este estimat să atingă în 2023 un nivel critic (54%).

De asemenea, referitor la indicatorii de rezultat, se preconizează că doar unul dintre cei patru indicatori stabiliți va ajunge la 100% în anul 2023 (5S20 autorități/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); de asemenea, se estimează ca alți doi indicatori să ajungă la valoarea de 97% din ținta propusă pentru 2023 (5S23 personal certificat la încetarea calității de participant la formare: în prezent, nivelul atins este de 4.843 persoane, nivelul estimat este de aproximativ 11.000, iar obiectivul stabilit este de 12.019) și respectiv de 93% (5S19 autorități/instituții publice locale în care s-au implementat sisteme unitare de management al calității și al performanței dezvoltate prin program: în prezent, nivelul atins este de 64%). În acest context, estimările realizate în baza proiectelor contractate până la data de 13.01.2020 sunt, de asemenea, scăzute pentru indicatorul 5S18 (autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung), pentru care se preconizează că obiectivul va fi atins în 2023 numai în proporție de 53%.

În general, nivelul de progres al indicatorilor este relativ bun. Indicatorii au fost atinși în proporție de 48%, dar acest nivel se bazează 26% pe indicatori de rezultat și 70% pe valoarea indicatorilor de realizare. La acest moment, estimarea este că obiectivele stabilite pentru anul 2023 vor fi atinse în proporție de peste 83%.





Având în vedere faptul că, în prezent, majoritatea proiectelor sunt încă în curs de implementare, rata de plată a valorilor eligibile ale proiectelor este încă foarte scăzută (plățile efectuate până în acest moment fiind de 13,36 % 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, sunt relevante în raport cu nevoile potențialilor beneficiari și părților interesate. O mare parte din proiectele selectate au prevăzut introducerea sistemelor de calitate/ autoevaluare/ evaluare (de exemplu ISO sau CAF). Implementarea noilor sisteme IT este o activitate care este 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 fezabile 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.

CP 4/2017 și CP 6/2017 au vizat sprijinirea autorităților/instituțiilor publice locale în introducerea de sisteme de management al calității în conformitate cu Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității, în timp ce CP 10/2018 și CP 12/2018 au vizat sprijinirea procesului decizional, planificarea strategică și măsurile de simplificare în cadrul autorităților/instituțiilor publice locale. 41% din proiectele contractate vizează managementul calității și performanței, în timp ce 59% din acestea vizează aspecte ce țin de simplificare, eficiență, eficacitate și optimizare în procesele administrative.

Analiza datelor colectate prin intermediul panelului de experți arată că acțiunile finanțate au accelerat adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale. Relevanța intervențiilor este confirmată, de asemenea, de contribuțiile primite de la beneficiari pe parcursul activităților de evaluare (interviuri, focus grup, sondaj).

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?
---	--

Intervențiile și acțiunile finanțate prin POCA prezintă un grad ridicat de coerență cu numeroase strategii naționale.

În ceea ce privește Strategia de Consolidare a Administrației Publice, intervențiile finanțate prin OS 2.1 din POCA au un nivel ridicat de corelare cu obiectivele 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. Aproape toți beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie organizat în cadrul acestei teme de evaluare au confirmat că proiectele implementate sunt în mare măsură corelate cu obiectivele SCAP. Intervențiile POCA sunt, de asemenea, pe deplin corelate cu *Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020*, în special în ceea ce privește dezvoltarea sistemelor și instrumentelor de management privind managementul calității. 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 SNAP (al cărui obiectiv general este reprezentat de dezvoltarea unei culturi a transparenței și a unei guvernante deschise inclusiv la nivel local) precum și cu unele obiective din Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020, din Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă și din Strategia Națională pentru Dezvoltare Regională.

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 influențează intervențiile efectuate pot fi împărțiți în trei categorii:

1. Întârzieri legate de condiționalitatea ex-ante T.11.1 (*Existența unei strategii de consolidare a eficienței administrative a Statelor Membre, inclusiv a administrației publice*) și, în special, legate

de îndeplinirea criteriilor nr. 3 (*Dezvoltarea sistemelor de management al calității*) și nr. 4 (*Acțiuni integrate de simplificare și eficientizare a procedurilor administrative*), ambele având un efect direct asupra intervențiilor finanțate prin OS 2.1. 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 lansată numai după realizarea măsurilor SCAP în acest domeniu.
3. Întârzieri la nivelul beneficiarilor, datorate în principal amânării sau încetinerii procedurilor de achiziții publice (din cauza lipsei de oferte, a ofertelor neconforme, a interpretării dificile a modificărilor legislative sau administrative).

Majoritatea beneficiarilor care au răspuns la sondajul aplicat pentru tema de evaluare 8 au declarat că nu au întâmpinat probleme în implementarea și managementul proiectului.

### 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?
---	---

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

După cum s-a menționat deja în secțiunile anterioare, toate apelurile de proiecte lansate în cadrul OS 2.1 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 a municipiile din regiunile mai puțin dezvoltate (inclusiv unitățile administrativ-teritoriale vizate de Strategia Integrată pentru Dezvoltarea Durabilă a Deltei Dunării). Prima cerere de apeluri lansată (CP 4/2017) a inclus ca aplicanți eligibili, atât autoritățile publice locale din regiunile mai puțin dezvoltate, cât și autoritățile publice locale din municipiul București și județul Ilfov.

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, dar aceste criterii au influențat foarte puțin structura parteneriatului (până în prezent, proiectele implementate în parteneriat reprezintă 11% din totalul proiectelor contractate).

### 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 (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?
---	--

Domeniul major de intervenție PODCA 2.1 s-a axat pe *srijinirea procesului de descentralizare sectorială a serviciilor*, având ca grupuri țintă și autoritățile publice locale. Cu toate acestea, Programul a resimțit lipsa unei strategii integrative pentru administrația publică; în plus, intervențiile 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). De asemenea, pentru intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1, POCA a dezvoltat o abordare strategică, în vederea consolidării capacității administrative a instituțiilor/autorităților publice locale prin îmbunătățirea domeniilor (sisteme de management al calității, luarea deciziilor, simplificare, digitalizare) care să corespundă celor mai relevante nevoi ale aceluiași instituții/autorități.

### 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?
---	---

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 mici și nu aveau o strategie integrativă, fapt ce a condus la apariția unor efecte limitate în ceea ce privește descentralizarea.

Mai mult decât atât, în timpul perioadei de programare trecute (PODCA 2007-2013), criteriile de evaluare au fost discutate pe larg, iar rapoartele de evaluare a PODCA au sugerat îmbunătățirea acestor criterii. S-a dovedit a fi necesară defalcarea criteriilor de evaluare în subcriterii și atribuirea unui punctaj mai mare pentru criteriile referitoare la eficiența proiectelor. POCA a luat în considerare lecțiile învățate în cadrul perioadei trecute de programare și a aplicat această experiență în definirea actualului Program. Criteriile de evaluare au rămas neschimbate pentru toate apelurile de proiecte lansate în cadrul OS 2.1 (pentru relevanță au fost alocate 36 puncte din 100; pentru metodologia de implementare au fost alocate 34 puncte; cost eficiența - 24 puncte; sustenabilitate – 6 puncte), iar aceste criterii au fost defalcate în 14 subcriterii (articulate în patru părți și constând din 14 subcriterii specifice), o atenție deosebită fiind



acordată legăturii dintre obiective și indicatori, aspect considerat adesea ca fiind un punct slab al proiectelor implementate în perioada de programare anterioară.

Comunicarea cu CNCISCAP a fost un alt element de noutate, în special pentru identificarea proiectelor prioritare din perspectiva implementării SCAP, obiectivul fiind corelarea lansării apelurilor cu implementarea SCAP.

Majoritatea beneficiarilor de proiecte din cadrul OS 2.1 au experiență semnificativă în implementarea de proiecte finanțate de UE. Un număr redus dintre aceștia au avut totuși experiență în implementarea proiectelor finanțate prin PODCA. Cu toate acestea, experiența acumulată în implementarea proiectelor finanțate de UE se dovedește a fi esențială pentru realizarea pozitivă a proiectelor finanțate prin 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?
---	---

Planul de comunicare pentru POCA a fost elaborat în conformitate cu Strategia de Comunicare pentru Instrumente Structurale 2014-2020, care se bazează pe o abordare unitară și pe o strategie de comunicare comună pentru Fondurile Structurale și de Investiții Europene.

Planul de comunicare POCA se bazează pe aceeași abordare, vizând 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.

Autoritățile publice locale sunt grupuri țintă specifice abordate prin Planul de comunicare: activitățile care vizează informarea potențialilor aplicanți au fost realizate prin actualizarea constantă a site-ului web al Programului, prin secțiunea de întrebări și răspunsuri cu privire la apelurile lansate, precum și prin acțiuni precum „caravanele” organizate la nivel local. Mai mult decât atât, cu ocazia lansării apelurilor de proiecte, AM POCA a promovat un proces de consultare pentru a asigura un nivel înalt de înțelegere între potențialii beneficiari a informațiilor incluse în ghidul solicitantului.

Beneficiarii OS 2.1 sunt mulțumiți de activitățile de comunicare derulate la nivelul Programului: majoritatea consideră că informațiile furnizate de ofițerii POCA sunt foarte relevante, evaluând, de asemenea, informațiile primite de la structurile Programului ca fiind ușor accesibile.

### 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?
--	---

Procesul de evaluare a cererilor de finanțare a înregistrat întâzieri, inclusiv din cauza nivelului scăzut de calitate al evaluărilor efectuate de evaluatorii externi. Aceste întâzieri 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 întâzierile în implementarea intervențiilor privind e-guvernarea, incluse în 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 întâziere 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. Printre cele câteva observații cu privire la acest aspect, au fost aduse în discuție aspecte legate de necesitatea de a considera stabilitatea ofițerilor de proiect în cadrul tuturor etapelor din ciclul unui proiect, de utilizarea sistemului MySMIS (în special pentru anumite operațiuni care, în opinia beneficiarilor intervievați, sunt solicitate de mai multe ori/în mod repetat, sau pentru finalizarea bugetului), precum și de elaborarea bugetului proiectelor.

Rezultatele sondajului de opinie arată că interacțiunea dintre beneficiari și reprezentanții POCA a fost evaluată ca fiind extrem de valoroasă și eficientă (răspuns oferit de peste 90% dintre respondenți).

### 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)	<b>3.a În ce măsură facilitează logica de intervenție calitatea programului?</b>
---	--

Logica de intervenție a OS 2.1 este corelată cu necesitățile 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.

În mod similar cu alte OS din POCA, în cadrul acestui OS 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)	<b>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?</b>
---	--

Logica OS 2.1 permite ca intervențiile 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).

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 coerentă.

### Întrebarea de evaluare 4.

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

Intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1 sunt considerate eficiente până în acest moment. Rezultatele analizei costurilor unitare pot fi examinate doar pentru patru dintre cei opt indicatori ai OS 2.1, întrucât doi indicatori (5S18 și 5S20) nu au înregistrat nicio valoare, iar alți doi indicatori (5S57 și 5S59) se referă la proiecte finalizate care nu au primit încă plata finală.

Cei patru indicatori care pot fi luați în considerare pentru această analiză arată că, până în prezent, activitățile desfășurate sunt mai eficiente decât estimarea realizată inițial. Diferența dintre costul unitar real al proiectelor finalizate și costul unitar la nivel de Program al proiectelor contractate variază de la -57 % pentru indicatorul 5S19 (autorități și instituții publice locale în care s-au implementat sisteme unitare de management al calității și al performanței dezvoltate prin program) la -81 % pentru 5S62 (participanți la activitățile de formare).

Trebuie menționat faptul că acest tip de analiză va fi mai semnificativ atunci când vor fi finalizate toate proiectele implementate prin OS 2.1. În orice caz, până în prezent, este posibil să se formuleze două ipoteze pentru interpretarea acestor date (acestea pot fi interconectate în diferite moduri): pe de o parte, costurile sunt mai mici decât cele inițial preconizate și, prin urmare, activitățile sunt foarte eficiente; pe de altă parte, bugetul a fost supraestimat în ceea ce privește potențialul real al acestei linii de intervenție, determinând o subutilizare a resurselor alocate (prin realocare în consecință către alte linii bugetare).

În ceea ce privește comparația cu alte activități naționale sau programe UE, chiar dacă se ia în considerare absența unei analize de referință (benchmark) cu programe similare ale UE din motivele evidențiate în introducerea prezentului raport, sondajul de opinie arată că aproape toți beneficiarii chestionați și-au

exprimat acordul sau acordul total față de afirmația că același tip de activități nu ar fi putut fi implementate la costuri mai mici fără sprijinul POCA.

Unii respondenți au raportat că volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectelor POCA a fost mai mare față de estimările inițiale.

#### 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 eficienței, există trei factori, deja menționați mai sus, care au influențat până în prezent procesul de implementare:

- întârzierile cauzate de îndeplinirea condiționalităților ex-ante și de obținerea tardivă a rezultatelor activităților conectate 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.

Cu toate acestea, având în vedere analiza parțială efectuată asupra costurilor unitare și rezumată mai sus (a se vedea răspunsul la întrebarea de evaluare nr. 4), acești factori nu par să fi produs un impact semnificativ asupra relației dintre costuri și realizări/rezultate.

#### 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?
---	--

92% din beneficiarii care au răspuns la sondajul aplicat în cadrul temei de evaluare 8 au fost de acord cu afirmația potrivit căreia, fără sprijinul POCA, activitățile incluse în cadrul proiectelor nu ar fi putut fi desfășurate sau, în cazul în care ar fi fost realizate în mod autonom de către instituțiile publice locale, ar fi atins un nivel de calitate mai scăzut. 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	7. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative, inclusiv în raport cu strategiile
---	--

neintenționate, pozitive sau negative?

naționale?

Un efect pozitiv indirect al intervențiilor este reprezentat de îmbunătățirea competențelor de conducere, de implicarea și cooperarea participanților la activitățile de formare, aspecte care rezultă din răspunsurile prelucrate în urma sondajului aplicat în rândul beneficiarilor acestei teme de evaluare.

Rezultatele activităților de evaluare realizate până în acest moment nu raportează efecte negative neintenționate ale intervențiilor, fapt confirmat și de beneficiarii implicați în procesul de evaluare a OS 2.1.

### 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?

Sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor OS 2.1. arată că cele mai frecvente acțiuni întreprinse de beneficiari pentru a asigura continuitatea proiectelor sunt reprezentate de diseminarea rezultatelor în cadrul organizației/ instituției beneficiare, alocarea resurselor necesare pentru continuarea activităților și integrarea metodologiilor elaborate în cadrul procesului intern.

Pe baza altor constatări care provin din activitățile de evaluare (interviuri și focus grup) și după analiza proiectelor finanțate, obiectivul legat de asigurarea sustenabilității a fost luat în considerare de către beneficiari prin diferite strategii: prin realizarea de cursuri de formare extensivă care sprijină introducerea de noi sisteme/ instrumente; prin alocarea resurselor financiare (în special pentru actualizarea noilor sisteme informatice) sau realizarea formării (neincluse în proiectele actuale) inclusiv după finalizarea proiectelor; prin integrarea proiectelor în alte proiecte/ strategii complementare cu obiective pe termen lung, care vor fi implementate la nivelul autorităților publice locale; prin crearea de noi unități organizatorice care să promoveze instituționalizarea noilor activități.

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.

### 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)?

Principalele riscuri care pot afecta asigurarea sustenabilității proiectelor pe termen lung se referă la absența resurselor financiare necesare pentru a menține/ dezvolta/ actualiza noile sisteme/ instrumente create prin intervențiile POCA, precum și la posibila implicare redusă a nivelurilor politice și administrative

superioare din cadrul instituțiilor locale. În baza analizării informațiilor provenite din interviurile realizate cu unii beneficiari, un alt factor de risc este reprezentat de posibila reticență din partea unor segmente ale populației de a utiliza noile sisteme informatice.

#### 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 după aprobarea POCA reconfirmă legătura dintre nevoile identificate inițial și strategiile adoptate de Program.

Intervențiile implementate răspund nevoilor identificate inițial. 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.

Atât documentul de lucru al Comisiei Europene, elaborat în februarie 2019 referitor la Raportul de țară al României 2019, cât și Recomandarea emisă de Comisia Europeană în iunie 2019 confirmă faptul că România trebuie să consolideze capacitatea administrativă a administrațiilor locale. De asemenea, primul document preliminar publicat ca ghid privind finanțarea politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 pentru România consideră capacitatea administrativă a instituțiilor locale ca fiind un factor esențial pentru asigurarea îndeplinirii efective a politicii de coeziune.



## 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?
---	--

Nivelul progresului atins este considerat până în prezent a fi unul satisfăcător, însă această evaluare trebuie considerată totodată cu prudență.

Până în prezent, 48 de proiecte au fost contractate la nivelul OS 2.2, iar 14 dintre acestea (29% din total) sunt încă în curs de implementare.

Analiza indicatorilor prezintă unele inconsistențe. Dintre cei șase indicatori aferenți acestui obiectiv specific (trei fiind indicatori de realizare și trei fiind indicatori de rezultat), trei nu pot fi analizați în profunzime (5S64, 5S66, 5S26) valorile acestora nefiind fiabile întrucât au fost raportate valori anormale la nivelul bazei de date de monitorizare, conform celor indicate în secțiunea aferentă din cadrul capitolului 1.

În cazul indicatorilor care pot fi analizați, la nivelul celor doi indicatori legați de cursurile de formare profesională (vizând personalul participant și cel certificat după finalizarea cursurilor) nivelul de realizare este foarte ridicat, așteptându-se atingerea țintei pentru anul 2023. O tendință mai puțin pozitivă se observă în cazul indicatorului privind numărul de autorități/ instituții publice susținute pentru a dezvolta proceduri operaționale privind măsurile preventive anticorupție (5S64), deoarece în acest caz, apelurile lansate vizând susținerea măsurilor anticorupție au atras un nivel mai scăzut de interes din partea instituțiilor locale și centrale.

Din motivele menționate mai sus, chiar dacă estimările actuale indică un nivel general bun de realizare până în prezent (73%) și estimează realizarea preconizată a obiectivelor, concluziile rezultând din analiza acestor date trebuie să fie completate de o revizuire a indicatorilor care înregistrează în prezent valori inconsistente.

### 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?	1.b Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
---	---

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. 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 s-a aliniat 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 grupurilor.

Cu toate acestea, 29 de județe au manifestat interes față de derularea de proiecte la nivelul acestui OS, iar dintre aceste 29 de județe, 15 s-au implicat în câte un proiect vizând implementarea de măsuri anticorupție. Acest aspect indică faptul că doar 70% din cele 42 de județe au fost acoperite până în prezent în acest tip de intervenție.

#### 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?	1.c 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.

Numeroase intervenții POCA 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. Corelația este de asemenea semnificativă în cazul proiectelor SIPOCA 63 („ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație”) care contribuie la realizarea măsurii II.3.2 (Măsuri pentru reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor asociate înaintate în cadrul MCV), SIPOCA 61 („Consolidarea sistemelor de integritate – cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică”) precum și în cazul tuturor proiectelor sprijinite în cadrul apelului CP1/2017 realizate de către autorități publice locale care vizează implementarea SNA și a măsurilor vizând etica și integritatea la nivel local.

Totodată, corelarea cu obiectivele SNA este foarte mare întrucât intervențiile sprijinite în baza OS 2.2. vizează implementarea măsurilor anticorupție prevăzute de legislația națională și corelate cu SNA, precum și creșterea capacității operaționale a Secretariatului Tehnic al SNA. Proiectele sprijinite prin POCA care contribuie în mod particular la atingerea obiectivelor SNA sunt SIPOCA 62 („Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție”) și SIPOCA 432 („Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției”).







Intervențiile POCA sunt de asemenea în concordanță și cu Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice și, în special, 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?	1.d Care sunt actorii și factorii "EXTERNI" care au influențat realizările înregistrate?
---	--

Trei factori/actori externi au influențat implementarea și realizările înregistrate la nivelul intervențiilor/acțiunilor în cadrul OS 2.2:

1. Întârzierile generate de complexitatea procedurilor de achiziții publice. Unele proiecte au fost amânate sau au suferit întârzieri din cauza procesului de dezvoltare a caietelor de sarcini (și de stabilirea a unor specificații tehnice), proces care necesită timp sau necesită comunicarea cu ANAP în vederea clarificării unor aspecte specifice acestor proceduri. Potrivit participanților la focus grup, achiziționarea de servicii intelectuale prin intermediul procedurii de achiziții publice – acest tip de serviciu fiind destul de frecvent necesar în intervențiile finanțate prin OS 2.2 pentru realizarea de studii și cercetări – este mai dificilă, iar din experiența participanților achiziționarea acestor servicii a condus în trecut la rezultate suboptimale.
2. Un alt factor relevant vizează instabilitatea cadrului de reglementare în domeniul eticii și integrității, atât din punct de vedere al contextului legislativ (ex.: adoptarea noului Cod Administrativ care a avut un impact asupra procedurilor din domeniul integrității), cât și din punct de vedere al schimbărilor organizaționale. Acest factor este deosebit de important în cazul autorităților publice centrale, întrucât schimbările de management la nivel instituțional au determinat blocaje organizaționale (de exemplu determinând nevoia modificării substanțiale/ actualizarea acordurilor/ protoalelor/ documentelor ca urmare a unor modificări normative sau instituționale) și, în unele cazuri, a condus la întârzieri sau blocaje în derularea proiectelor.
3. În ceea ce privește etapa de depunere, observațiile critice ale beneficiarilor s-au concentrat pe aspecte legate de elaborarea bugetului; conform datelor colectate în baza interviurilor, această fază reprezintă adesea un pas critic și în etapa de implementare, din cauza rigidității bugetelor. În consecință, cele mai importante probleme identificate de beneficiari în implementarea proiectelor au fost legate de implementarea la timp a activităților.

Interviurile au evidențiat, de asemenea, unele dificultăți în utilizarea platformei MySMIS și nivelul de interes în scădere al personalului instruit de a se conforma noilor standarde introduse prin intervențiile susținute.



### 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?	1.e 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 lansate în cadrul OS 2.2 sunt până în prezent coerente cu obiectivele temei de evaluare 9 și au facilitat finanțarea de proiecte în concordanță cu aceste obiective. Așa cum a fost menționat anterior (a se vedea răspunsul la întrebarea de evaluare 1b), dintre cele șase apeluri lansate până în prezent, două s-au bazat pe mecanisme non-competitive și patru pe mecanisme competitive. Apelurile IP 2/2015, IP 7/2017, CP 5/2017 și CP 11/2018 au inclus ca beneficiari eligibili doar autorități ale administrației publice centrale, în timp ce apelurile CP 1/2017 less și CP 1/2017 more au fost direcționate către instituții locale din regiuni mai puțin dezvoltate și din Regiunea București-Ilfov.

Până în prezent, sunt 11 proiecte la nivelul acestui OS care implică instituții ale administrației publice centrale (patru proiecte fiind aprobate în cadrul unor apeluri bazate pe mecanismul non-competitiv și șapte în cadrul unor apeluri bazate pe mecanismul competitiv). În 4 dintre aceste proiecte beneficiarul este Secretariatul General al Guvernului și în 7 proiecte beneficiarii sunt ministere sau agenții naționale, toate instituțiile fiind implicate în implementarea SNA.

Primul apel (IP2/ 2015) a vizat dezvoltarea și punerea în aplicare a măsurilor legate de colectarea, publicarea și diseminarea seturilor de date deținute de administrațiile publice, elaborarea și implementarea standardului relevant pentru prezentarea datelor și încurajarea auditului și controlului activităților. Al doilea apel (IP7/ 2017) a urmărit să ofere sprijin Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție și să îmbunătățească o serie de intervenții legate de politicile anticorupție (precum activități de evaluare a riscurilor, elaborarea de ghiduri pentru bune practici de combatere a corupției, creșterea gradului de conștientizare publicului și campanii de educație privind măsurile anticorupție); iar următoarele apeluri au vizat să sprijine măsurile de prevenire a corupției la nivel local (CP 5/2017 less și CP 5/2017 more) și la nivelul autorităților publice centrale (CP 5/2017 și CP 11/2918).

În ceea ce privește influența criteriilor de eligibilitate asupra specificului proiectelor, 83% dintre beneficiarii respondenți la sondajul de opinie aplicat au considerat că elaborarea cererii de finanțare a fost influențată în mod semnificativ de acestea (39% au considerat că acestea au influențat într-o mare măsură, iar 44% într-o foarte mare măsură).

14 proiecte finanțate în baza OS 2.2 au cel puțin un partener (dintre care șapte beneficiari sunt autorități publice locale și șapte sunt instituții ale administrației publice centrale). În ceea ce privește influența criteriilor de eligibilitate asupra naturii și structurii parteneriatelor, 44% dintre beneficiarii respondenți la sondajul de opinie au considerat că structura parteneriatelor din cadrul proiectelor a fost influențată doar într-o foarte mică măsură de criteriile de eligibilitate.

### Întrebarea de evaluare 1/1f.

1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor/acțiunilor la nivelul	1.f În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în
--	--

grupurilor țintă în raport cu obiectivul specific 2.2?	ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?
--	---

Conform rapoartelor de evaluare aferente PODCA, Programul a fost afectat de lipsa unei strategii integrative asupra administrației publice. Intervențiile au fost fragmentate în proiecte relativ mici, fără o legătură comprehensivă cu orientările strategice. În consecință, una dintre lecțiile învățate a fost nevoia de a dezvolta intervenții cu un caracter sistemic.

Perioada actuală de programare se bazează pe o legătură coerentă cu strategiile naționale: în cazul intervențiilor aferente OS 2.2, acestea incluzând în special SCAP și SNA, așa cum a fost detaliat și la nivelul răspunsul la întrebarea de evaluare 1c.

Ideea asumării la nivelul Programului a unui obiectiv specific în baza căruia să fie sprijinite intervențiile dedicate eticii și transparenței publice la nivelul perioadei de programare actuale este înrădăcinată în indicațiile provenite din multe documente cheie, printre care se numără 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?	1.g În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea programului?
---	---

În cadrul unui raport elaborat de Banca Mondială dezvoltat la nivelul unui proiect finanțat prin PODCA s-a subliniat necesitatea îmbunătățirii transparenței și eticii ca etape fundamentale pentru susținerea procesului general de reformă a administrației publice românești. Acordul de Parteneriat al României a evidențiat aceleași probleme, iar la nivelul SCAP se subliniază de asemenea în mod clar aceste nevoi ca puncte cheie ale procesului de reformă.

Măsurile POCA orientate spre creșterea transparenței, eticii și integrității în autoritățile și instituțiile publice și spre creșterea nivelului de educație anticorupție, atât în rândul angajaților instituțiilor publice, cât și în rândul publicului general se bazează pe principii și analize fundamentate în perioada anterioară de programare, prezentate în documentele cheie care conturează strategia POCA (evaluarea ex ante, Acordul de Parteneriat, SCAP).

În general, beneficiarii proiectelor POCA, respondenți la sondajul de opinie, ce dețin experiența gestionării unui proiect sprijinit prin PODCA la nivelul perioadei precedente de programare reprezintă o minoritate. În același timp însă, respondenții din cadrul sondajului de opinie care au beneficiat de această experiență anterioară au reiterat utilitatea și relevanța acesteia în special în oferirea contribuției proprii în etapa de pregătire a cererilor de finanțare, respectiv în facilitarea parcurgerii proceselor aferente managementului financiar și operațional.

### 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?	1.h Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?
---	---

Planul de comunicare al POCA a fost elaborat conform Strategiei de Comunicare pentru Instrumente Structurale 2014-2020, care se bazează pe o abordare unitară și pe o strategie de comunicare comună pentru fondurile ESI.

Planul de Comunicare POCA se bazează pe aceeași abordare, având ca scop crearea și gestionarea de informații transmise în mod eficient prin creșterea gradului de conștientizare a 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 dezvoltare și implementare a proiectelor.

Majoritatea beneficiarilor respondenți la sondajul de opinie au apreciat foarte mult nivelul de detaliere și accesibilitatea informațiilor furnizate de structurile POCA, iar colaborarea cu ofițerii de proiect a fost evaluată până în prezent ca fiind pozitivă pe scară largă. Cu toate acestea, în ceea ce privește aspectele identificate de către respondenți ce ar trebui îmbunătățite de către AM POCA, o pondere semnificativă a respondenților a menționat necesitatea reducerii timpului de răspuns al AM la solicitările de clarificări transmise de către beneficiari.

Mai mult, la nivelul focus grupurilor au fost menționate și necesitatea îmbunătățirii sesiunilor de instruire, atât aferente detalierei procesului de dezvoltare a cererilor de finanțare, cât și procesului de implementare și nevoia creșterii vizibilității noilor apeluri de proiecte lansate.

### 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 influențează realizările înregistrate, problema cea mai semnificativă este reprezentată de durata lungă a procesului de evaluare, aspect care a fost evidențiat atât în cadrul Rapoartelor Anuale de Implementare, cât și în cadrul interviurilor.

Pe de altă parte, interacțiunea cu organismele Programului a fost considerată de către majoritatea beneficiarilor respondenți ca fiind cel mai important factor care a avut un impact pozitiv asupra implementării proiectelor: așa cum a fost menționat anterior (ÎE 1h), majoritatea respondenților la sondaj au identificat sprijinul oferit din partea organismelor POCA drept un element foarte important în implementarea fără dificultăți majore 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 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?
---	---

Analiza logicii de intervenție confirmă faptul că POCA abordează principalele probleme identificate în literatura de specialitate. Obiectivul specific legat de tema 9 este corelat cu nevoile identificate, iar rezultatele așteptate corespund de asemenea nevoilor 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). În ceea ce privește caracterul evaluabilității, toate realizările și rezultatele așteptate sunt monitorizate în baza unor indicatori specifici.

Procesul de implementare s-a derulat până în prezent într-un mod coerent prin lansarea apelurilor de proiecte. 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. Ele 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)	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?
---	---

Legătura strânsă cu strategiile naționale și natura sistemică a intervențiilor garantează coerența și relevanța. Relațiile de cauzalitate dintre rezultatele propuse și acțiunile întreprinse nu au indicat până în prezent existența unor aspecte problematice.

Totodată, în analiza logicii intervenției 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.

În acest sens, se recomandă în viitor explorarea în detaliu a conexiunilor interne ale POCA și a interacțiunilor dintre diferitele obiective specifice.

#### 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?
---	--

Analiza bazată pe costul unitar oferă în prezent informații limitate cu privire la nivelul general de eficiență a intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.2. Așa cum am menționat deja, acest tip de analiză va fi mai semnificativ atunci când toate proiectele vor fi finalizate și, astfel, când analiza costurilor va fi aplicabilă tuturor realizărilor atinse. Mai mult, la nivelul acestui obiectiv specific, în cazul a patru indicatori (5S24, 5S26, 5S63 și 5S66), valoarea plăților înregistrate în baza căreia a fost realizată analiza este încă prea mică pentru a face analiza semnificativă. În cazul a doi indicatori (5S25 și 5S64), chiar dacă valorile înregistrate nu sunt de asemenea foarte mari, se poate afirma că până în prezent rezultatele sunt pozitive (costul unitar fiind mai mic decât cel preconizat). Totodată, este necesar să reamintim că un nivel ridicat de eficiență rezultat din această analiză poate să nu indice automat un aspect pozitiv: dacă diferențele sunt prea mari, există posibilitatea ca alocarea financiară să fi fost supraestimată.

În ceea ce privește comparația cu alte proiecte europene sau naționale, chiar și în contextul absenței analizei comparative cu alte programe operaționale similare pentru motivele evidențiate în introducerea, conform beneficiarilor respondenți la sondajul de opinie, comparativ cu costurile aferente implementării altor proiecte similare finanțate prin intermediul altor programe, majoritatea respondenților (90%) au considerat că același tip de activități precum cele derulate prin proiectele POCA nu ar fi putut fi realizate la costuri mai mici.

Cu toate acestea, în ceea ce privește volumul de muncă generat de gestionarea proiectelor, acesta a fost, în general, mai mare decât cel estimat inițial, procedurile de achiziții necesitând atât un volum mare de muncă, cât și implicarea unui număr mai mare de persoane decât cel preconizat inițial.

#### 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 punct de vedere al eficienței, doi factori menționați anterior au influențat până în prezent procesul de implementare: a) întârzierile generate de procedurile de achiziții publice lungi și complexe, care au determinat în unele cazuri întârzierea sau amânarea proiectelor; b) instabilitatea cadrului instituțional, care conduce la schimbări de conducere și blocaje instituționale, contribuind de asemenea la întârzieri sau blocaje în derularea proiectelor.

#### 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 proiectelor finanțate în cadrul OS 2.2., respondenți în cadrul sondajului de opinie, a afirmat că rezultatele obținute prin intervențiile finanțate nu ar fi fost posibile fără sprijinul POCA. Potrivit acestora, POCA a făcut posibilă realizarea de activități și intervenții la o scară și într-un interval de timp care nu ar fi fost atinse în absența sprijinului programului.

Chiar dacă în stadiul actual de implementare este încă dificil să se distingă efectul net al intervențiilor POCA, în baza interpretării răspunsurilor la sondajul de opinie, beneficiarii au indicat generarea unui impact pozitiv la nivel individual (fiind menționată dezvoltarea de noi abilități în rândul personalului instruit), la nivel organizațional (fiind menționată elaborarea analizelor de risc) și la nivel instituțional (fiind menționată dezvoltarea de parteneriate noi și de legături cu alte instituții care operează în același domeniu și au aceleași obiective organizaționale).

#### 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?
--	---

Efectele neintenționate negative sunt în mare parte legate de procedurile de achiziții publice, care au generat costuri suplimentare și un volum de muncă mai ridicat și neprevăzut. Aceste costuri suplimentare trebuie analizate mai bine, pentru a putea explora și estima pe deplin impactul negativ al acestora. Nu au fost identificate până în prezent efecte pozitive neintenționate care să se fi materializat ca urmare a implementării Programului.

#### Întrebarea 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?
---	--

Sustenabilitatea pe termen lung a măsurilor anticorupție este strict legată de susținerea din partea tuturor autorităților de la toate nivelurile instituționale implicate în implementarea intervențiilor POCA și a SNA. Din acest motiv este important să reamintim că Guvernul României a reiterat faptul că obiectivele care fundamentează intervențiile POCA reprezintă direcții cheie pentru reforma în curs a administrației publice.

Mai mult, în baza informațiilor rezultate în urma parcurgerii activităților de evaluare (în acest caz interviuri și sondaj de opinie), sustenabilitatea rezultatelor poate fi asigurată prin îmbunătățirea abilităților și competențelor individuale și prin menținerea rezultatelor atinse ce vizează nivelul organizațional (metode/ proceduri/ instrumente noi dezvoltate în cadrul proiectelor). Diseminarea rezultatelor, alocarea resurselor pentru evoluțiile viitoare și implementarea procedurilor cu un grad ridicat de replicabilitate pot completa aceste demersuri în asigurarea sustenabilității.

### 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)?
--	---

Cel mai important risc pentru sustenabilitatea pe termen lung se leagă de nevoia asigurării implicării constante a nivelurilor instituționale superioare ale autorităților responsabile cu implementarea intervențiilor anticorupție. Astfel, posibile schimbări în conducerea acestor autorități sau în direcțiile de acțiune asumate care ghidează procesul de implementare, pot reduce sfera de aplicare și intensitatea implementării strategiilor urmărite.

Unele dintre instrumentele și practicile dezvoltate în procesul de implementare sunt concepute intrinsec pentru a dura în timp; efectul lor de lungă durată depinde totuși de mai mulți factori (îmbunătățirea constantă a competențelor individuale ale angajaților, dezvoltarea unei culturi organizaționale coerente și centrată pe susținere, creșterea gradului de conștientizare la nivelul publicului larg). Potrivit beneficiarilor, riscurile majore față de sustenabilitatea pe termen lung sunt legate de posibilele schimbări ale managementului instituțiilor și de dificultatea de a menține un nivel de interes sporit în rândul personalului implicat de-a lungul timpului.

### 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 continuă să fie relevante în raport cu evoluția nevoilor și a problemelor.

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. Indicele de percepție a corupției (IPC) din 2019 măsurat de către Transparency International arată că România a scăzut în clasament față de anul 2018. La începutul anului 2019, Comisia Europeană a observat cu îngrijorare slăbirea continuă a luptei împotriva corupției, recunoscând totuși că implementarea Strategiei Naționale Anticorupție progresează la nivel tehnic. Cel mai recent raport elaborat în contextul implementării Mecanismului de Cooperare și Verificare demonstrează faptul că obiectivele POCA rămân în continuare foarte relevante. Mai mult, consolidarea politicilor care vizează combaterea corupției și promovarea transparenței și integrității sunt considerate drept elemente cheie pentru fundamentarea finanțării Politicii de Coeziune pentru perioada 2021-2027 în România.

În cele din urmă, este important de luat în considerare mecanismul adoptat pentru definirea cadrului de finanțare. Utilizarea mecanismului non-competitiv în cazul apelului de proiecte IP7/2017 pentru Secretariatul Tehnic al SNA a permis instituțiilor centrale să îndeplinească o serie de responsabilități care le-au fost atribuite la nivelul SNA 2016-2020, prin sprijinul oferit de POCA. De asemenea, acest cadru poate fi considerat ca un instrument pentru a asigura adaptabilitatea programului la schimbarea în timp a nevoilor identificate.



### III. Concluzii și recomandări

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

##### Concluzii

Acțiunile desfășurate până în prezent în cadrul OS 1.4 sunt consecvente pentru atingerea obiectivelor strategiilor naționale. Conexiunea cu implementarea SCAP este semnificativă, iar cele trei proiecte finanțate până în prezent în cadrul OS 1.4 demonstrează, de asemenea, o complementaritate importantă cu SNAP. Corelarea dintre intervențiile POCA și obiectivele strategiilor naționale este, de asemenea, ridicată atunci când se iau în considerare Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 (SNA) și Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 (SNADR).

Legătura dintre POCA și SNAP a consolidat elaborarea de proiecte strategice care vizează îmbunătățirea capacității administrative a instituțiilor/ autorităților publice în domeniul achizițiilor publice: SNAP reprezintă cadrul strategic general, respectiv ANAP principalul beneficiar al intervențiilor POCA în cadrul OS 1.4.

Analiza celor trei apeluri lansate până în prezent indică o aliniere a intervențiilor la 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.

Cele trei proiecte finanțate prin OS 1.4. sunt în curs de implementare. Doar primul proiect la nivelul căruia ANAP este beneficiar a fost implementat în proporție de 90%, restul proiectelor finanțate demarând în anul 2019.

Progresul înregistrat la nivelul indicatorilor este încă unul scăzut (16%), iar estimarea privind gradul de realizare a țintelor stabilite pentru anul 2023 este relativ scăzut (58%). Până în prezent, un singur indicator prezintă o performanță bună (autoritățile/ instituțiile publice sprijinite să dezvolte și să introducă măsuri de revizuire/ simplificare a normelor și procedurilor privind achizițiile publice). Procesul consultativ, sprijinul oferit în dezvoltarea ideilor de proiecte și asistența oferită în implementarea proiectelor reprezintă cei mai importanți factori interni care au influențat realizările înregistrate.

Singurul element evidențiat de reprezentantul instituției beneficiare interviuat (ANAP) ca generând potențiale efecte negative în faza de implementare a fost schimbarea frecventă a ofițerilor de proiect. Cu toate acestea, sprijinul POCA în ceea ce privește activitățile de informare și de comunicare a fost considerat util, deschis și pro-activ.

Doi factori externi au influențat procesul de implementare: îndeplinirea condiționalităților ex-ante privind achizițiile publice (îndeplinite în anul 2016) și apariția unor modificări relevante în legislația sectorială, modificată de opt ori de la aprobarea cadrului legislativ în anul 2016.



De asemenea, schimbările instituționale au creat dificultăți în implementarea proiectelor, ducând într-un caz la o suspendare temporară a proiectului (SIPOCA 625).

Evoluția contextului de la aprobarea Programului confirmă relevanța nevoilor identificate inițial. Cele mai importante și recente documente referitoare la Semestrul European evidențiază necesitatea consolidării procesul de reformă în acest domeniu și nevoia adresării problemelor și deficiențelor evidențiate atât de SNAP, cât și de POCA. De asemenea, primele documente preliminare publicate ca orientări privind finanțarea politicii de coeziune pentru 2021-2027 pentru România subliniază de asemenea necesitatea îmbunătățirii performanței în domeniul achizițiilor publice.

Posibilitatea de a evalua eficiența intervențiilor este în prezent limitată de două elemente: a) doar unul dintre cele trei proiecte finanțate este aproape de finalizarea activităților; b) progresul financiar este încă foarte redus. Însă, în ciuda acestor limitări, se poate observa că activitățile de formare sunt mai puțin eficiente față de așteptări, în timp ce costurile pentru introducerea de noi reguli și proceduri și pentru aplicarea unitară a regulilor (intervențiile sistemice) sunt mai scăzute decât estimat inițial. Nu au fost identificate probleme majore în ceea ce privește volumul de muncă. În ceea ce privește eficiența, cel mai important factor extern este reprezentat de modificările legislative frecvente în domeniul achizițiilor publice. De altfel, Comisia Europeană a subliniat existența unor riscuri semnificative pentru asigurarea eficienței generate de modificările adoptate referitoare la mecanismul controlului ex-ante ce au vizat inclusiv introducerea controlului voluntar. Pe de altă parte, impactul actorilor externi a fost unul pozitiv, în acest sens fiind relevantă menționarea implicării Băncii Mondiale și a Băncii Europene pentru Investiții în sprijinirea ANAP, implicare ce a contribuit la creșterea eficienței.

La stadiul actual de implementare este încă dificil de estimat efectul net al intervențiilor POCA. Deși eforturile realizate pentru îmbunătățirea competențelor profesionale în acest sector sunt conectate logic și operațional cu strategia intervențiilor, impactul lor real trebuie evaluat. Cu toate acestea, două dintre proiectele finanțate (SIPOCA 45 și SIPOCA 625) contribuie la îndeplinirea mai multor obiective și direcții de acțiune specifice SNAP: această legătură confirmă faptul că implementarea SNAP este puternic influențată de intervențiile POCA.

Rolul organizațiilor internaționale a fost foarte important în sprijinirea procesului de reformă. Întrucât acest sprijin nu poate fi acordat pe termen nedeterminat, este necesară consolidarea capacității administrative endogene. Punctul sensibil îl constituie însă consolidarea capacității în rândul autorităților contractante locale, avându-se în vedere diferențele înregistrate în implementarea reformelor la nivel local. În general, introducerea de noi metodologii și proceduri, consolidarea unei comunități profesionale sectoriale, disponibilitatea ghidurilor actualizate și a orientărilor disponibile pentru consultarea electronică reprezintă intervenții care pot asigura sustenabilitatea realizărilor pe o perioadă îndelungată de timp.

În perspectivă, riscurile față de sustenabilitate sunt legate în principal de posibila insuficiență a dimensiunii reformelor implementate: a) riscul dezvoltării insuficiente a capacității administrative a autorităților contractante (în special a celor locale); b) riscul nevalorificării rezultatelor și interacțiunilor între profesioniști și operatorii implicați în sector care decurg din activitățile curente; c) riscurile legate de instabilitatea cadrului legislativ. În special, acest ultim aspect a fost subliniat cu îngrijorare de către Comisia Europeană, identificându-l drept factor ce poate determina reversibilitatea reformelor.



## Recomandări

### 1. Realizarea de analize privind interacțiunea între autoritățile contractante centrale și locale

Complexitatea procedurii de achiziție publică este în continuare ridicată, iar cadrul legislativ aplicabil nu este încă suficient de stabil. La fel ca și activitățile din cadrul OS 2.1 și 2.2, procedurile de achiziții publice au un impact puternic nu doar asupra implementării intervențiilor POCA, ci și asupra implementării politicilor naționale și sectoriale. Impactul este mai mare pentru instituțiile locale, ale căror resurse sunt mai limitate decât cele ale instituțiilor centrale. În acest sens, chiar dacă ONAC a fost înființat și multe proceduri simplificate, nivelul de centralizare/ descentralizare adecvat în domeniul achizițiilor publice nu este încă definit.

Pentru autoritățile contractante locale mici ar putea fi preferabilă asocierea cu autorități contractante mai mari, fiind mai eficientă achiziționarea în cantități mai mari și derularea unor proceduri comune de achiziție (din acest motiv fiind înființat ONAC). Un astfel de sistem se bazează pe un organism central de achiziții și pe organisme regionale de achiziții publice centralizate. Însă este necesară o analiză detaliată privind descentralizarea pentru a verifica echilibrul optim între aceste niveluri diferite de guvernare. Relațiile dintre organismele centrale (ANAP/ ONAC) și autoritățile contractante locale trebuie să fie consolidate pentru a consolida capacitatea administrativă generală a sectorului public în acest domeniu.

### 2. Evaluarea impactului intervențiilor pentru creșterea gradului de profesionalizare

Este necesară verificarea impactului noilor prevederi vizând operatorii specializați din acest sector (expert în achiziții publice, consilier în achiziții publice, consilier ANAP în sistemul de achiziții publice). Trebuie asigurată o metodologie de evaluare robustă pentru a cuantifica mai bine impactul acestor intervenții.

### 3. Investirea în generarea unei comunități profesionale de diseminare a bunelor practici

Proiectele finanțate au definit noi standarde profesionale în domeniul achizițiilor publice. Pe termen lung, în absența unui nivel similar de alocare a resurselor, va fi dificilă menținerea scopului și ambiției prezentului proces de reformă. Pentru a valorifica activitățile de instruire realizate și pentru a sprijini construirea unei comunități de diseminare a bunelor practici, se recomandă fructificarea oportunităților ce ar putea fi oferite de către pagina web a ANAP. Un exemplu util poate fi platforma Comisiei Europene aferent planului de acțiune privind achizițiile publice [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/). Dezvoltarea unui instrument electronic similar se poate realiza pornind de la actuala pagină web a ANAP, care găzduiește deja materialele proiectului ANAP (ghid web) și forumuri profesionale.

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

### Concluzii

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.



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 din proiectele selectate au vizat introducerea sistemelor de management al calității, precum și simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor. Îmbunătățirea competențelor personalului administrației locale este un obiectiv urmărit în multe dintre proiectele finanțate, în principal prin cursuri de pregătire organizate.

Modificările apărute după aprobarea POCA reconfirmă conexiunea dintre nevoile identificate inițial și intervențiile adoptate de Program: toate intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1 sunt încă relevante.

În cadrul acestor apeluri de proiecte au fost contractate 174 proiecte, iar până la data de 31 decembrie 2019 au fost finalizate 56 dintre acestea (32% din numărul total de proiecte contractate). Un procent de 41% din proiectele contractate vizează managementul calității și performanței, în timp ce 59% dintre proiecte se concentrează pe măsuri de simplificare, eficiență, eficacitate și optimizare. Nivelul de progres al OS 2.1 este mixt, o parte dintre indicatori demonstrând un parcurs pozitiv, iar în cazul altor indicatori înregistrându-se un progres mai scăzut decât cel așteptat. Până la momentul elaborării prezentului raport, indicatorii au fost realizați în proporție de 48%, iar acest nivel provine din atingerea unui nivel de 26% în cazul indicatorilor de rezultat și a unui nivel de 70% în cazul indicatorilor de realizare. Se estimează că obiectivele stabilite pentru anul 2023 vor fi atinse în proporție de peste 83%. Se preconizează astfel că doi dintre indicatori își vor atinge țintele stabilite, în timp ce ceilalți doi indicatori vor atinge o valoare foarte apropiată de cea preconizată; totodată, se estimează că indicatorul de realizare, "*Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea de mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și planificarea strategică pe termen lung*", și cel de rezultat, "*Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru fundamentarea deciziilor și a planificării strategice pe termen lung*", vor atinge în 2023 un nivel critic (puțin peste jumătate din valoarea propusă).

Toți beneficiarii sunt autorități și instituții publice locale. Din perspectiva distribuției teritoriale/repartizării geografice, fiecare județ are cel puțin un proiect în implementare, iar o treime din județe au în implementare mai mult de cinci proiecte finanțate în cadrul OS 2.1, existând astfel un grad diferențiat de accesare și participare la această linie de finanțare, din perspectiva distribuției teritoriale; valoarea eligibilă medie a proiectelor este mult mai mare pentru proiectele implementate în regiunile dezvoltate față de valoarea celor implementate în regiunile mai puțin dezvoltate. Se poate astfel presupune că autoritățile publice locale au o capacitate diferită de a accesa oportunitățile financiare disponibile în cadrul OS 2.1.

A existat un set de factori care a determinat întârzieri în implementarea intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.1, precum: îndeplinirea cu întârziere a condiționalităților ex-ante privind sistemele de management al calității; implementarea cu întârziere a măsurilor promovate de administrația publică centrală în vederea asigurării unui cadru unitar pentru fundamentarea procesului decizional la nivel local; amânarea sau încetinirea procedurilor de achiziții publice.

De asemenea, procesul de evaluare a cererilor de finanțare a înregistrat întârzieri, cauzate de nivelul scăzut de calitate al evaluărilor efectuate de evaluatorii externi, precum și de întârzierile înregistrate în implementarea intervențiilor privind e-guvernarea, incluse în cadrul OS 1.1, care sunt conectate în mod direct cu intervențiile care urmau să fie implementate în cadrul OS 2.1. Pentru diminuarea efectului cauzat de aceste întârzieri, a fost necesară reorganizarea internă a structurilor POCA pentru a se implica în mod direct în procesul de evaluare.



În ceea ce privește dificultățile întâmpinate de beneficiari în procesul de implementare a intervențiilor finanțate prin OS 2.1, acestea sunt legate de stabilitatea ofițerilor de proiect și de utilizarea sistemului MySMIS. În general, beneficiarii temei de evaluare nr. 8 au fost mulțumiți de activitățile de comunicare desfășurate de către POCA.

Rezultatele provenite din analiza costurilor unitare pot fi interpretate doar pentru jumătate din cei opt indicatori selectați în cadrul OS 2.1, deoarece doi indicatori nu au înregistrat nicio valoare, iar alți doi indicatori vizează proiecte finalizate, pentru care plata finală nu a fost încă realizată. Cei patru indicatori care pot fi luați în considerare arată că până în prezent activitățile desfășurate sunt mai eficiente decât se estimase inițial. Cu toate acestea, este prea devreme pentru a oferi o imagine completă asupra eficienței costurilor, deoarece înregistrarea unor costuri unitare mai mici poate fi interpretată în moduri diferite, fiind necesare mai multe date pentru a putea formula concluzii coerente. Pentru o parte din beneficiarii intervievați, volumul de muncă necesar pentru implementarea proiectelor a fost mai mare comparativ cu estimările inițiale.

Chiar dacă aproape toți beneficiarii implicați în activitățile de evaluare pentru această temă au fost de acord cu afirmația potrivit căreia, fără sprijinul POCA, activitățile incluse în proiecte nu ar fi putut fi desfășurate deloc sau, dacă ar fi fost realizate în mod autonom de către instituțiile locale, acestea ar fi atins un nivel de calitate mai scăzut, este în continuare dificil să se identifice efectul net al intervențiilor POCA în stadiul actual de implementare. Cu toate acestea, un efect pozitiv indirect al intervențiilor este reprezentat de îmbunătățirea abilităților de leadership, a interesului și a cooperării participanților la activitățile de formare organizate în cadrul proiectelor finanțate în cadrul OS 2.1.

Rezultatele sondajului de opinie aplicat în cadrul acestei teme de evaluare arată că cele mai frecvente acțiuni întreprinse de beneficiari pentru a asigura continuitatea proiectelor sunt reprezentate de diseminarea rezultatelor, alocarea resurselor necesare pentru continuarea activităților și integrarea metodologiilor elaborate în cadrul proceselor interne. Principalele riscuri pentru asigurarea sustenabilității pe termen lung se referă la lipsa resurselor financiare necesare pentru a menține/dezvolta/actualiza noile sisteme/instrumente, la posibila implicare redusă a factorilor de decizie politici și administrativi din cadrul instituțiilor locale, precum și la posibila reticență a unor segmente ale populației de a utiliza noile sisteme informatice.

## Recomandări

### 1. Prevenirea dificultăților legate de procesul de aplicare prin pretestarea cererilor de finanțare:

- a) identificarea unor probleme potențiale privind platforma MySMIS (o parte din beneficiarii implicați în activitățile de evaluare au evidențiat necesitatea de a îmbunătăți platforma MySMIS, ținând cont de multiplele limitări pe care aceasta le prezintă, precum și de efortul uneori duplicat solicitat adesea beneficiarilor pentru a completa anumite secțiuni specifice);
- b) măsurarea timpului necesar pentru completarea aplicației și a gradului de complexitate al acestui proces;
- c) analiza ghidurilor solicitantului în vederea identificării acelor secțiuni care ar putea crea neclarități pentru potențialii beneficiari.



## **2. Monitorizarea aplicării prevederii ca un membru din cadrul echipei de proiect să aibă rol de coordonare și urmărire a întregului proces de achiziții publice.**

Monitorizarea acestei prevederi este esențială pentru a verifica dacă și cum atribuirea unei responsabilități specifice are un impact asupra implementării proiectelor. Deși problema întârzierilor datorate procedurilor de achiziții publice este frecventă și pentru proiectele finanțate în cadrul altor obiective specifice ale POCA, această recomandare se adresează direct proiectelor finanțate în cadrul OS 2.1, având în vedere numărul mare de beneficiari și de autorități locale contractante implicate în implementarea activităților din cadrul acestui OS.

**3. Promovarea unui proces integrat de capitalizare a rezultatelor**, prin realizarea unei platforme de gestionare a cunoștințelor, inclusiv prin organizarea de evenimente, prezentarea de exemple de bune practici, livrabile sau rezultate de succes, care au fost dezvoltate în cadrul proiectelor. Aceste propuneri ar reprezenta, de asemenea, o modalitate de „grupare” și de centralizare a rezultatelor POCA, precum și un mod prin care se poate crește vizibilitatea proiectelor la nivelul factorilor politici de decizie.

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

### *Concluzii*

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 a 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.

48 de proiecte au fost contractate în cadrul OS 2.2, iar 14 dintre ele (29% din total) sunt încă în curs de implementare. Nivelul progresului atins este în prezent evaluat ca fiind satisfăcător, însă această evaluare trebuie considerată cu prudență. Analiza indicatorilor prezintă limitări generate de inconsistențele observate în datele raportate. Printre cei șase indicatori legați de acest obiectiv specific, trei nu pot fi analizați în profunzime deoarece valorile lor nu sunt fiabile. Dintre cei trei indicatori care pot fi analizați, doi indicatori legați de cursurile de formare (personalul participant și personal certificat după finalizarea cursurilor) au un nivel de progres ridicat, existând posibilitatea atingerii țintelor stabilite pentru anul 2023. O tendință mai puțin pozitivă a fost însă observată în cazul indicatorului privind numărul de autorități publice susținute pentru a dezvolta proceduri operaționale de prevenire a corupției. Astfel, este recomandată completarea concluziilor actuale cu o analiză revizuită a indicatorilor care prezintă la acest moment valori inconsistente.

Doar 29 de județe (70% din cele 42 de județe din România) au prezentat interes față de oportunitățile de finanțare aferente acestui obiectiv specific, dintre acestea doar 15 fiind implicate în câte un singur proiect.





În ceea ce privește factorii interni care au influențat implementarea intervențiilor, cea mai semnificativă problemă menționată a fost durata îndelungată a procesului de evaluare.

Trei actori/ factori externi au influențat semnificativ procesul de implementare: întârzierile generate de complexitatea procedurilor de achiziții publice, instabilitatea cadrului instituțional în domeniul eticii și al integrității și – de partea beneficiarilor – problemele legate de elaborarea bugetelor.

Majoritatea beneficiarilor au apreciat nivelul de detaliere și accesibilitatea informațiilor furnizate de structurile POCA, iar colaborarea cu ofițerii POCA a fost evaluată unanim ca fiind una pozitivă. Cu toate acestea, în ceea ce privește aspectele care pot fi îmbunătățite de către AM POCA, beneficiarii au sugerat la nivelul sondajului de opinie necesitatea reducerii timpului de răspuns al AM POCA la solicitările beneficiarilor. Totodată, a fost subliniată nevoia de a îmbunătăți sesiunile de instruire ce vizează atât dezvoltarea cererilor de finanțare, cât și procesul de implementare a proiectelor și necesitatea creșterii vizibilității noilor apeluri de proiecte lansate.

Analiza bazată pe costul unitar oferă în prezent puține informații asupra nivelului general de eficiență a intervențiilor efectuate. În cazul a patru indicatori, valoarea plăților înregistrate pe care se bazează această analiză este încă prea mică pentru ca observațiile să fie semnificative. Pentru ceilalți doi indicatori se poate spune că, până în prezent, rezultatele sunt pozitive (costul unitar fiind mai mic decât cel preconizat). Totodată, trebuie menționat însă că un nivel ridicat de eficiență rezultat din această analiză poate să nu reprezinte neapărat un factor pozitiv: dacă diferențele sunt prea mari, există posibilitatea ca alocarea financiară să fie supraestimată. În ceea ce privește volumul de muncă, acesta a fost, în general, mai mare decât cel estimat inițial, procedurile de achiziții necesitând atât o implicare substanțială a echipei de implementare, atât în termeni de timp, cât și ca număr de persoane implicate. Cu toate acestea, conform beneficiarilor respondenți la sondajul de opinie, în cazul întrebării care viza compararea costurilor proiectelor POCA cu cele aferente unor proiecte similare finanțate prin intermediul altor programe, majoritatea respondenților au fost complet de acord cu faptul că același tip de activități precum cele derulate prin intermediul proiectelor POCA nu ar fi putut realizate la costuri mai mici.

Chiar dacă în stadiul actual de implementare este încă dificil de distins efectul net al intervențiilor POCA, în baza răspunsurilor la sondajul de opinie, beneficiarii au indicat un impact pozitiv al acestor intervenții. Efectele neintenționate negative sunt în mare parte legate de procedurile de achiziții publice, care au generat costuri suplimentare și un volum de muncă adițional neprevăzut.

Sustenabilitatea intervențiilor POCA sprijinite în baza OS 2.2 este strict legată de sprijinul oferit de toate nivelurile instituționale implicate în implementarea acestor măsuri. Riscul major cu privire la asigurarea sustenabilității vizează necesitatea menținerii implicării constante a nivelurilor instituționale înalte ale autorităților responsabile de implementarea intervențiilor anti-corupție: astfel, posibilele schimbări în conducerea instituțiilor și de dificultățile întâmpinate în menținerea aceluiași nivel de interes în rândul personalului implicat de-a lungul timpului pot afecta/ influența sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor finanțate.

Potențialul impact pozitiv asupra eticii, integrității și transparenței din mediul public exercitat de către măsuri aferente altor obiective specifice POCA trebuie de asemenea considerat. Este cazul măsurilor care vizează simplificarea achizițiilor publice (OS 1.4) și consolidarea capacității administrative a autorităților locale (SO 2.1), care, printre altele pot contribui - dacă sunt implementate și gestionate eficient – la





creșterea colaborării inter-instituționale și la creșterea gradului de transparență și responsabilitate a autorităților locale față de cetățeni. Interdependențele la nivelul POCA și interacțiunile dintre intervenții aferente diferitelor obiective specifice merită să fie explorate mai detaliat în viitor.

### *Recomandări*

#### **1. Derularea de workshop-uri sau sesiuni de formare pentru potențialii beneficiari, e-learning sau tradițional, prin:**

- organizarea de reuniuni anterioare lansării de noi apeluri de proiecte între structurile POCA și solicitanți;
- organizarea de reuniuni între potențialii solicitanți și actuali beneficiari (pentru a promova schimburile de informații și colaborarea inter-instituțională);
- furnizarea de exemple de bune practici în implementarea proiectelor ce vizează etica, integritatea și transparența în mediul public;
- revizuirea sistematică a punctelor tari și a punctelor slabe din interacțiunile anterioare cu solicitanții, derulate în cazul apelurilor deja lansate în cadrul OS 2.2, pentru a eficientiza pe cât posibil interacțiunile și informațiile furnizate.

**2. Verificarea posibilității de a veni în sprijinul beneficiarilor pentru revizuirea procedurilor necesare elaborării bugetului.** Conform observațiilor beneficiarilor, procedurile actuale nu sunt încă digitalizate adecvat și presupun timpi îndelungați de parcurgere. Astfel, chiar dacă platforma care facilitează elaborarea bugetului nu este în responsabilitatea AM POCA, este necesară verificarea măsurii în care aceste proceduri pot fi eficientizate. Verificarea tuturor activităților aferente bugetării care pot acomoda simplificări și implementarea acestor simplificări poate determina o creștere a eficienței și o reducere a solicitărilor de clarificări transmise către AM de către beneficiari sau solicitanți.

**3. Explorarea posibilităților de interacțiune între intervențiile aferente acestui obiectiv specific și alte linii de acțiune POCA** - în special OS 1.4 privind achizițiile publice și OS 2.1 vizând autoritățile locale - pentru a verifica dacă apelurile de proiecte integrate pot contribui la îmbunătățirea generală a Programului.





## IV. Propunere plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

În cele ce urmează sunt prezentate planurile de acțiune propuse pentru implementarea recomandărilor formulate în capitolul anterior, iar corelarea planurilor de acțiune propuse cu temele de evaluare este prezentată în tabelul următor:

Plan de acțiune		Teme de evaluare
<b>A</b>	<b>Optimizarea procesului de depunere a cererilor de finanțare</b>	<b>7, 8, 9</b>
<b>B</b>	<b>Lansarea unui proces integrat de capitalizare a rezultatelor</b>	<b>7, 8, 9</b>
<b>C</b>	<b>Desfășurarea de activități pentru îmbunătățirea procesului de achiziții publice</b>	<b>7, 8</b>

### A. Optimizarea procesului de depunere a cererilor de finanțare

Teme de evaluare relevante: toate

Etapă	Responsabil implementare	Perioada de implementare	Efort estimat
<b>1</b> <b>În baza constatărilor obținute în cadrul raportului de evaluare, se recomandă:</b> a) verificarea posibilității de a considera cererea beneficiarilor cu privire la necesitatea revizuirii procedurilor legate de elaborarea bugetului în platforma electronică, prin transmiterea observațiilor beneficiarilor către autoritatea competentă pentru managementul MySMIS (MFE) b) examinarea ghidurilor solicitantului pentru a identifica acele secțiuni care ar putea induce în eroare potențialii beneficiari. c) analiza posibilelor conexiuni între intervențiile finanțate în cadrul diferitelor OS ale POCA (în special OS 1.4 și OS 2.1), pentru a verifica dacă apelurile integrate de proiecte pot contribui la îmbunătățirea generală a programului.	Autoritatea de Management	Semestrul II din 2020	În funcție de informațiile/ rezultatele obținute din etapele (a) și (b).

## B. Lansarea unui proces integrat de capitalizare a rezultatelor

Teme relevante: toate

Etapă	Responsabil de implementare	Perioada de implementare	Volum de muncă estimat
<b>1 Dezvoltarea website-ului POCA pentru a valorifica cunoștințele dobândite în cadrul Programului, legate de subiecte precum:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bugetul previzionat</li> <li>- Resurse umane interne care trebuie implicate</li> <li>- Asistență tehnică externă</li> <li>- Tipul serviciilor</li> <li>- Tipuri de activități</li> <li>- Facilități ale web-site-ului</li> </ul> Poate fi utilă studierea platformelor de consolidare a capacității existente la nivelul UE (de exemplu, www.fi-compass.eu)	AM POCA	Semestrul II, 2020	20 zile lucrătoare
<b>2 Crearea unor noi pagini web pe site-ul POCA pentru a găzdui noile secțiuni dedicate colectării celor mai bune practici</b>	AM și serviciile IT	Începând cu semestrul II, 2020	20 zile lucrătoare
<b>3 Organizarea și demararea acțiunilor de postare a bunelor practici și a altor documentații utile pe paginile web dedicate acestui scop</b>	AM și serviciile IT	Începând cu semestrul II, 2020	20 zile lucrătoare
<b>4 Organizarea de întâlniri online, precum prezentări ale activităților de succes, webinarii, ateliere și alte evenimente tematice</b>	AM POCA	Începând cu semestrul II, 2020	3 - 5 zile lucrătoare per workshop/ întâlnire
<b>5 Adăugarea rezultatelor evenimentelor în cadrul platformei web</b>	AM și serviciile IT	Începând cu semestrul II, 2020	3 - 5 zile lucrătoare per workshop/ întâlnire

## C. Desfășurarea de activități pentru îmbunătățirea procesului de achiziții publice

Teme relevante: toate

Etapă	Responsabil de implementare	Perioadă de implementare	Volum de muncă estimat
<b>1 Organizarea unui focus grup, pentru discutarea aspectelor legate de achizițiile publice, cu reprezentanți ai autorităților centrale și locale, ai departamentului/unității competente din cadrul AM și reprezentanți ai ANAP. Subiecte de discuție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• testarea pieței;</li> <li>• planul de achiziții;</li> </ul>	Autoritatea de Management	Trimestrul III, 2020	5 zile lucrătoare

Etapă	Responsabil de implementare	Perioadă de implementare	Volum de muncă estimat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• criterii privind performanțele/experiențele anterioare ale furnizorilor;</li> <li>• acorduri-cadru</li> <li>• relațiile dintre organismele centrale (ANAP/ONAC) și autoritățile contractante locale;</li> <li>• intervenții care vizează îmbunătățirea formării în domeniu;</li> <li>• implementarea prevederii conform căreia un membru al echipei de proiect să aibă rolul de a coordona și de a finaliza procesul de achiziții publice;</li> <li>• posibila utilizare a site-ului web al ANAP ca platformă pentru schimbul de bune practici.</li> </ul> <p>Discutarea situațiilor unde trebuie aplicate aceste modificări (ghidul beneficiarului/cerere de finanțare etc.)</p>			
<p><b>2</b> <b>Agrearea modificărilor în cadrul Autorității de Management și stabilirea unui calendar cât mai concret pentru implementarea acestora.</b></p>	Autoritatea de Management	Trimestrul III, 2020	6 zile lucrătoare
<p><b>3</b> <b>Integrarea următoarelor sugestii în ghidul solicitantului (sau în documentația de atribuire):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectarea de informații prelabile (testarea pieței) cu privire la disponibilitatea ofertelor și a livrării bunurilor și serviciilor</li> <li>• Stabilirea unui plan de achiziții care să corespundă ofertei de pe piață</li> <li>• Realizarea unei selecții atente a furnizorilor de bunuri și servicii, în baza performanțelor/experiențelor anterioare dovedite</li> <li>• Considerarea posibilității de utilizare a acordurilor-cadru</li> </ul>	Autoritatea de Management – Unitatea de contractare	Semestrul II, 2020	7 zile lucrătoare
<p><b>4</b> <b>Selectarea proiectelor aferente OS 2.2</b> pentru identificarea celor mai bune practici și pentru capitalizarea și diseminarea rezultatelor către ceilalți beneficiari prin site-ul web al POCA</p>	Autoritatea de Management (Unitatea de programare și comunicare)	Trimestrul III, 2020	7 zile lucrătoare
<p><b>5</b> <b>Îmbunătățirea sprijinului acordat de POCA către beneficiari în ceea ce privește achizițiile publice prin:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stabilirea unor întâlniri cu responsabilii proiectelor în faza de demarare a proiectelor</li> <li>- crearea unei pagini de întrebări și răspunsuri destinată domeniului de achiziții publice pe site-ul web</li> </ul>	Autoritatea de Management	Începând cu semestrul II, 2020	2 zile lucrătoare (per apel)

## 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

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"> <li>Trei proiecte finanțate</li> <li>Aliniere completă a proiectelor cu SNAP;</li> <li>Corelare semnificativă a intervențiilor POCA cu SCAP, SNA, SNADR;</li> <li>Evaluarea impactului implementării SNAP prevăzută în implementarea unuia dintre proiecte;</li> <li>Relevanță deplină a intervențiilor cu nevoile așa cum au evoluat acestea în timp.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Proiectele implementează în esență SNAP în baza unei abordări unitare.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aliniere cu strategiile naționale și în special cu SNAP;</li> <li>Grad ridicat de corelare a proiectelor aprobate cu SNAP și cu alte strategii naționale (SCAP, SNA, SNADR)</li> <li>Intervențiile sunt în continuare relevante în raport cu contextul în evoluție.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Aprofundarea înțelegerii legăturii dintre organismele de achiziții publice centrale și locale</li> </ol>
	Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului (2, 1e, 1f, 1g, 1h)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilizarea mecanismelor non-competitive și adoptarea proceselor de consultare;</li> <li>Apelurile de proiecte lansate până în prezent în conformitate cu nevoile identificate;</li> <li>Criteria de evaluare neschimbate în cele trei apeluri de proiecte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Srijin relevant din partea structurilor POCA facilitând implementarea;</li> <li>Problemă: schimbarea prea rapidă/ frecventă a ofițerilor de proiect.</li> <li>Activitățile de comunicare și informare realizate de către AM POCA au fost apreciate.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Relevanța mecanismelor non-competitive utilizate;</li> <li>Procesul de consultare a srijinit dezvoltarea proiectelor;</li> <li>Srijinul POCA util, deschis și pro-activ;</li> <li>Problemă: schimbarea prea rapidă a ofițerilor de proiect.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>evaluarea impactului intervențiilor care vizează dezvoltarea profesionalizării</li> </ol>
	Analiza implementării: realizările și	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trei proiecte contractate (toate în curs de implementare);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Îngrijorarea Comisiei Europene exprimată cu privire la modificările</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Întârzieri în îndeplinirea condiționalităților ex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesitatea cooperării inter-instituționale;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progres scăzut al indicatorilor: grad estimat de</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Investirea în consolidarea unei comunități de diseminare a bunelor practici</li> </ol>

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
	rezultatele Programului (1a, 1d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progres scăzut al intervențiilor;</li> <li>Gradul de realizare estimat pentru anul 2023 este departe de ținte: se preconizează că un singur indicator va atinge ținta (SS54);</li> <li>Rata plăților scăzută.</li> </ul>	frecvente ale cadrului legislativ.	ante și modificări relevante ale legislației sectoriale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordonanțele emise în timpul implementării au implicat modificări radicale în metodologia controlului ex ante.</li> </ul>	realizare pentru 2023, departe de ținte; <ul style="list-style-type: none"> <li>Necesitatea de a aborda întârzierile și problemele legate de modificările legislative frecvente.</li> </ul>	
EFICIENȚĂ	Eficiență (4,5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activități de instruire mai puțin eficiente până în prezent decât estimat inițial;</li> <li>Însă analiza costurilor unitare se bazează pe proiecte care nu sunt finalizate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Întârzieri generate de modificări legislative frecvente ale legislației sectoriale, cu posibil impact asupra eficienței.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Factorii externi care influențează eficiența: sprijinul Băncii Mondiale și al BEI (pozitiv); modificări legislative frecvente și instabilitate politică (negative);</li> <li>Nu există probleme majore cu privire la volumul de muncă.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costuri similare în cazul proiectelor de același tip.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activități de instruire până în prezent mai puțin eficiente decât preconizat, dar analiza costurilor unitare trebuie aplicată pe date complete;</li> <li>Posibile întârzieri critice pentru eficiență din cauza modificărilor legislative frecvente din legislația sectorială.</li> <li>Rol eficient al Băncii Mondiale și al BEI în sprijinirea ANAP.</li> </ul>	
IMPACT	Impact (6,7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sprijinul POCA contribuie la atingerea mai multor obiective specifice și direcții de acțiune stabilite la nivelul SNAP.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>În absența proiectului POCA, același rezultat nu ar fi fost obținut sau nu ar fi fost atins același nivel de calitate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efectul net încă greu de evaluat, însă în prezent pare a fi pozitiv;</li> <li>Necesitatea verificării impactului real al instruirii în vederea profesionalizării.</li> </ul>	

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
SUSTENABILITATE	Sustenabilitate (8a, 8b)		<ul style="list-style-type: none"> <li>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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grad ridicat de durabilitate: noi abilități, noi proceduri încorporate, schimbări în cadrul normativ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesitatea valorificării rezultatelor instruirii (comunitatea de diseminare a bunelor practici).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesitatea de a crește în continuare capacitatea administrativă endogenă;</li> <li>Necesitatea specifică de a crește această capacitate în autoritățile contractante locale;</li> <li>Riscul de a pierde cunoștințele dezvoltate în activitățile de instruire;</li> <li>Riscuri datorate instabilității cadrului legislativ.</li> </ul>	

### 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"> <li>Coerența cu SCAP, corelarea proiectelor cu alte strategii naționale</li> <li>Logica de intervenție este corelată cu nevoile identificate</li> <li>Relevanța activităților implementate până în acest moment din perspectiva acoperirii nevoilor beneficiarilor</li> <li>Formarea profesională introdusă ca măsură complementară</li> <li>41% din proiecte au vizat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grad ridicat de coerență cu obiectivele SCAP</li> <li>Relevanța intervențiilor pentru acoperirea nevoilor identificate la nivel local</li> <li>POCA continuă să acopere nevoile părților interesate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intervențiile au accelerat în mod clar adoptarea instrumentelor TIC de către administrațiile publice locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legătura logică dintre activitățile implementate, nevoi și rezultatele preconizate</li> <li>Cadru cuprinzător pentru strategiile naționale</li> <li>Corelarea specifică a multor proiecte cu alte strategii naționale</li> <li>Intervențiile finanțate sunt încă relevante</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Prevenirea dificultăților legate de procesul de aplicare prin pre-testarea cererilor de finanțare</li> <li>Monitorizarea aplicării prevederii unui membru în cadrul echipei de proiect, care să aibă rol de</li> </ol>

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
			managementul calității și performanței, iar 59% dintre proiecte au vizat măsurile de simplificare, eficiență, eficiență și optimizare				<i>coordonare și urmărire a întregului proces de achiziții publice</i>
	Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului (2, 1e, 1f, 1g, 1h)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Întârzieri înregistrate în procesul de evaluare a cererilor de finanțare, cauzate de nivelul scăzut de calitate al evaluărilor efectuate de evaluatori externi (necesitatea de reorganizare internă a serviciului de evaluare din cadrul POCA)</li> <li>• Număr redus de angajați interni ai POCA care urmăresc procesul de la depunerea cererilor de finanțare la implementarea proiectelor</li> <li>• 174 de proiecte contractate, toți beneficiarii sunt APL (162 beneficiari din regiuni mai puțin dezvoltate)</li> <li>• Fiecare județ reprezentat cel puțin într-un proiect</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizarea mecanismelor competitive (8 CP-uri)</li> <li>• 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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unele dificultăți legate la menținerea aceluși ofițeri de proiect din cadrul POCA (nevoia de stabilitate a acestora) și cu privire la utilizarea MYSMIS</li> <li>• Interacțiunea cu reprezentanții POCA a fost evaluată ca fiind eficientă</li> <li>• Evaluare pozitivă a activităților de comunicare și a informațiilor furnizate de POCA</li> </ul>	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"> <li>• Întârzieri care afectează implementarea intervențiilor (calitatea scăzută a evaluărilor, numărul de angajați POCA, implementarea cu întârziere a măsurilor corelate din cadrul OS 1.1)</li> <li>• Aspecte legate de factorii interni în etapa de implementare (MySMIS, stabilitatea ofițerilor de proiect)</li> <li>• Gradul diferențiat de accesare și de participare al autorităților locale</li> </ul>	3. Promovarea unui proces integrat de capitalizare a rezultatelor
	Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului (1a, 1d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivelul de performanță relativ bun</li> <li>• Nivelul actual de atingere al</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Întârzieri în îndeplinirea condiționalităților ex-ante</li> <li>• Implementarea noilor sisteme informatice și formarea personalului</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultăți în desfășurarea achizițiilor publice</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doi indicatori (dintre cei opt aferenți temei de evaluare) se preconizează că vor atinge 100% din obiectivul stabilit în 2023,</li> </ul>	

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
		<p>indicatorilor: 70% nivel atins pentru indicatorii de realizare, 26% nivel atins pentru indicatorii de rezultat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estimare privind realizarea țintelor propuse până la finalul lui 2023: 83%</li> </ul>	<p>prevăzut pentru aproape fiecare proiect</p>			<p>iar alți doi indicatori urmând să înregistreze valori foarte apropiate de țintele propuse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un set de factori care cauzează întârzieri în implementarea intervențiilor</li> <li>Dificultăți legate de procedurile de achiziții publice</li> </ul>	
EFICIENȚĂ	Eficiență (4,5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza costurilor unitare care indică atingerea rezultatelor cu mai puține resurse decât cele estimate inițial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un volum de muncă mai mare decât cel preconizat inițial din cauza procedurilor de achiziții publice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subestimarea complexității intervențiilor de către unii beneficiari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza costurilor unitare poate fi aplicată până în prezent doar pentru jumătate dintre indicatori</li> <li>Primele constatări referitoare la gradul ridicat de eficiență trebuie să fie aprofundate</li> <li>Posibile întârzieri importante în care au afectat eficiența: îndeplinirea condiționalităților ex-ante, calitatea scăzută a procesului de evaluare, a procedurilor de achiziții publice</li> </ul>	
IMPACT	Impact (6,7)			<ul style="list-style-type: none"> <li>Fără sprijinul POCA, planurile administrațiilor locale nu ar fi fost realizate deloc sau nu ar fi fost efectuate la același nivel calitativ</li> <li>Sistemele extinse de formare implementate pot crea un impact tangibil la nivel local</li> <li>Proiectele consolidează competențele de conducere și atitudinea pro-activă și de</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Este în continuare dificil să se identifice efectul net al intervențiilor POCA</li> <li>Rezultatele privind efortul depus pentru îmbunătățirea competențelor profesionale trebuie aprofundate și verificate efectiv</li> <li>Îmbunătățirea competențelor personale ca posibil efect (pozitiv) neintenționat</li> </ul>	



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
SUSTENABILITATE	Sustenabilitate (8a, 8b)			<p>cooperare</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Principalele instrumente ale proiectelor legate de asigurarea sustenabilității: menținerea sistemelor informatice; alocarea unor resurse suplimentare în timp; Formarea <i>după</i> încheierea proiectelor; complementaritatea cu alte proiecte; înființarea de noi unități organizaționale; diseminarea rezultatelor; adoptarea de noi metodologii</li> <li>Posibila reticență a cetățenilor în a utiliza noile sisteme informatice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilizarea eficientă a unei campanii de informare, cu scopul de a familiariza cetățenii cu noile sisteme informatice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La nivelul documentațiilor de proiect, există mai multe mijloace de asigurare a sustenabilității (realocarea resurselor, diseminarea rezultatelor, includerea de noi metodologii)</li> <li>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</li> </ul>	

**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"> <li>Coerență semnificativă a proiectelor finanțate cu SNA; SCAP, SNAP și SNADR;</li> <li>Relevanță în raport cu nevoile identificate;</li> <li>Obiectivele stabilite la nivelul Programului continuă să fie relevante cu nevoile și problemele identificate, așa cum au evoluat acestea în timp.</li> <li>Interes diferențiat la nivel local: doar 70% din județe acoperite;</li> <li>Implicarea puternică a autorităților publice centrale (ministere și agenții naționale)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Relevanță ridicată a intervențiilor în raport cu nevoile părților interesate;</li> <li>Corelarea ridicată a intervențiilor privind prioritățile strategice și direcțiile de acțiuni stabilite la nivelul documentelor strategice naționale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abordare sistemică care asigură consecvența cu strategiile naționale (mai ales cu SNA);</li> <li>Relevanța intervențiilor implementate până în prezent, inclusiv cu evoluția nevoilor;</li> <li>Interesul diferențiat față de intervenții la nivel local necesită a fi explorată în continuare.</li> </ul>	1. Realizarea de sesiuni de instruire dedicate posibilităților beneficiari
	Analiza modului în care a fost realizat managementul Programului (2, 1e, 1f, 1g, 1h)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Șase apeluri (două non-competitive, patru competitive): solicitanți eligibili și obiective diferite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durată prea îndelungată a procesului de evaluare;</li> <li>În cazul beneficiarilor din perioada precedentă de programare, experiența PODCA a fost considerată utilă în cadrul curente perioade de programare;</li> <li>Aprecierea nivelurilor de detaliere și accesibilitate a informațiilor oferite de către structurile POCA;</li> <li>Nevoia de a diminua timpul</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A fost sugerată realizarea de sesiuni pentru potențiali solicitanți, beneficiari și organisme ale POCA pentru a crește nivelul de schimb de informații.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesul de evaluare necesită a fi scurtat;</li> <li>A fost sugerată dezvoltarea unei platforme de găzduire a sesiunilor de formare și a schimbului de informații.</li> </ul>	2. Verificarea posibilității de a veni în sprijinul beneficiarilor pentru revizuirea procedurilor necesare elaborării bugetului

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
				de răspuns la solicitările beneficiarilor.			3. Analizarea posibilităților de conexiuni între intervențiile din cadrul proiectului obiectiv specific și alte linii de acțiune POCA pentru a se verifica dacă apelurile de proiecte integrate pot contribui la îmbunătățirea generală a programului
	Analiza implementării: realizările și rezultatele Programului (1a, 1d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>48 de proiecte (14 în curs de implementare);</li> <li>Trei indicatori care nu pot fi utilizați din cauza inconsistențelor din datele de monitorizare;</li> <li>În ceea ce privește restul indicatorilor: performanțe bune pentru doi indicatori privind activitățile de formare, rezultate mai scăzute decât cele așteptate pentru instituțiile sprijinite pentru dezvoltarea și implementarea măsurilor anticorupție;</li> <li>În general, nivel actual pozitiv, așteptându-se atingerea obiectivelor.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Întârzieri în organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice;</li> <li>Instabilitatea cadrului instituțional în ceea ce privește etica și integritatea;</li> <li>Probleme legate de elaborarea bugetelor, implementarea la timp a activităților, MySMIS și nivelul de interes al personalului format.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Probleme întâmpinate în utilizarea platformei MySMIS și managementul liniilor de buget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesitatea corectării și completării datelor de monitorizare;</li> <li>Nevoia de a aborda problemele întâmpinate în procedurile de achiziție publică;</li> <li>Problema blocajelor instituționale și a întârzierilor generate de instabilitatea politică/instituțională;</li> <li>Anumite probleme în elaborarea bugetelor și în utilizarea MySMIS ce trebuie verificate;</li> <li>Necesitatea de a aprofunda conexiunile interne între intervențiile sprijinite prin alte OS POCA, în special 1.4 și 2.1.</li> </ul>	
EFICIENȚĂ	Eficiență (4,5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza costurilor unitare încă nu se poate realiza în cazul a patru indicatori; încă prea devreme și pentru ceilalți doi indicatori, care în prezent arată o eficiență ridicată (dar interpretările pot varia).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate la aceleași costuri fără sprijinul POCA;</li> <li>Volumul de muncă este mai mare decât cel preconizat din cauza complexității procedurilor de achiziții publice.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Sunt necesare date suplimentare pentru a realiza și interpreta analiza costurilor unitare;</li> <li>Problema subestimării volumului de muncă și impactul procedurilor de achiziții publice asupra implementării.</li> </ul>	
IMPACT	Impact (6,7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rezultatele obținute nu ar fi putut fi atinse fără sprijinul POCA;</li> <li>Posibil impact posibil generat la nivel individual (noi abilități),</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Încă este dificilă diferențierea efectului net al intervențiilor POCA;</li> <li>Totuși POCA a făcut posibilă realizarea de activități și intervenții la o</li> </ul>	

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
		organizațional (analize de risc și proceduri noi) și nivel instituțional (noi parteneriate).				<p>scară și într-un interval de timp care nu ar fi posibil de atins fără sprijinul oferit;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nevoia de a analiza mai bine costurile suplimentare și volumul de muncă adițional neprevăzute și generate de procedurile de achiziții publice.</li> </ul>	
SUSTENABILITATE	Sustenabilitate (8a, 8b)			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mijloace pentru a asigura sustenabilitatea: diseminarea, alocarea de noi resurse, implementarea de noi proceduri, adoptarea de metodologii cu un grad ridicat de replicabilitate;</li> <li>• Riscuri legate de posibilele schimbări în conducerea instituțiilor și legate de dificultăți în menținerea aceluiași nivel de interes în rândul personalului implicat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implicarea nivelului politic și administrativ de top poate varia în timp;</li> <li>• Complementarități cu alte proiecte ca oportunitate pentru asigurarea sustenabilității pe termen lung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nevoia de a menține nivelul de sprijin acordat acestor măsuri din partea tuturor nivelurilor instituționale;</li> <li>• Îmbunătățirea abilităților individuale și menținerea rezultatelor obținute la nivel organizațional ca elemente cheie pentru sustenabilitatea pe termen lung;</li> <li>• Riscuri legate de posibilele schimbări în conducerea instituțiilor și de dificultățile întâmpinate în menținerea aceluiași nivel de interes în rândul personalului implicat.</li> </ul>	

## V.2. Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare

Metodologia cuprinde un mix de metode analitice care au fost aplicate pentru fiecare temă de evaluare (a se consulta tabelul următor):

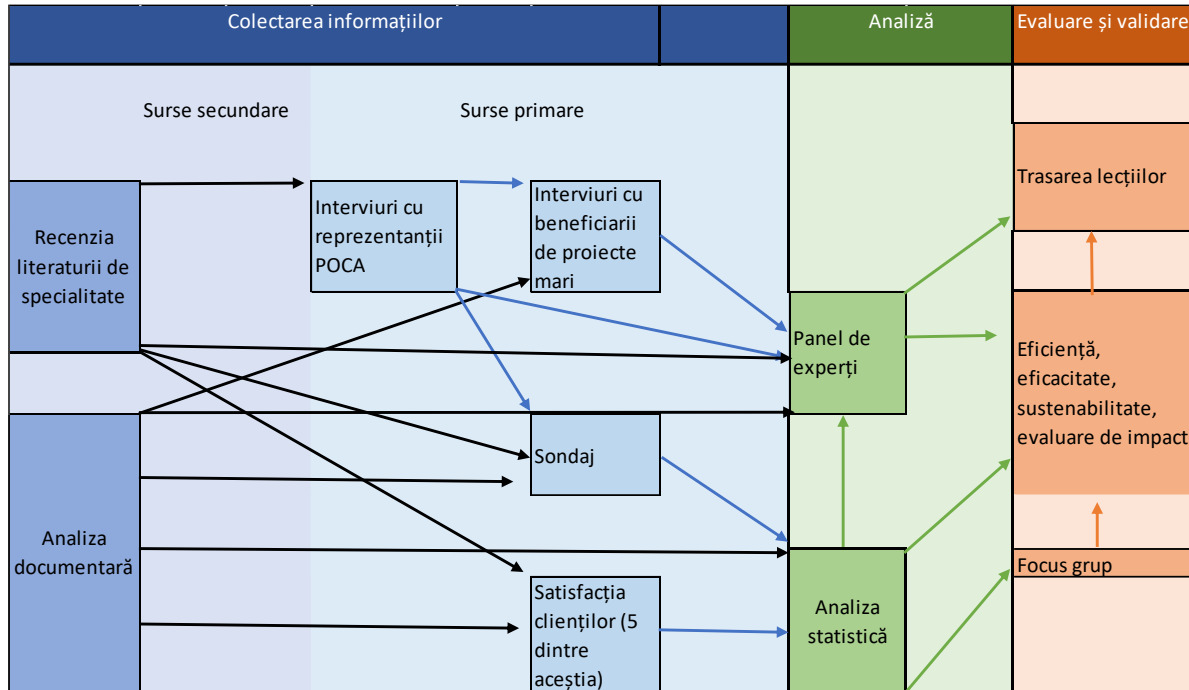
**Tabel nr. 16. Metodologia minimală de evaluare**

Metodologia de evaluare minimală	Tema de evaluare 7	Tema de evaluare 8	Tema de evaluare 9
Analiza literaturii de specialitate	•	•	•
Analiza documentară	•	•	•
Interviuri	•	•	•
Sondaj de opinie	•	•	•

Până la momentul elaborării prezentului raport de evaluare au fost demarate 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 preliminare;
- Analiza documentară;
- Interviuri: până la acest moment au fost realizate interviuri cu reprezentanții Autorității Contractante, precum și interviuri cu beneficiari POCA aferenți fiecărei teme de evaluare (19 interviuri), după cum urmează:
  - 2 beneficiari POCA în cadrul temei de evaluare 7;
  - 9 beneficiari POCA în cadrul temei de evaluare 8;
  - 8 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 72 beneficiari POCA, după cum urmează:
  - 1 chestionar în cadrul temei de evaluare 7;
  - 52 chestionare în cadrul temei de evaluare 8;
  - 19 chestionare în cadrul temei de evaluare 9.
- Focus grupuri: în data de 13.02.2020 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.

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. Lista documentelor și a literaturii parcurse

În cadrul analizei documentare au fost studiate, pentru Lotul 2, următoarele:

- Documente strategice:
  - o Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014 – 2020;
  - o Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020;
  - o Strategia națională în domeniul achizițiilor publice;
  - o Strategia națională anticorupție 2016-2020 (SNA);
  - o Strategia națională privind Agenda Digitală pentru România 2014;
- Acordul de parteneriat pentru România 2014;
- Diferite aspecte surprinse în rapoartele anuale de implementare:
  - o Evaluări ale implementării Programului Operațional;
  - o Factori care influențează performanța și implementarea;
  - o Cadrul de performanță și aspecte conexe;
  - o Contribuția POCA la Europa 2020;
  - o Rolul partenerilor în implementarea programului.

Analiza documentelor și a literaturii parcurse a fost prezentat detaliat în Raportul intermediar de evaluare.



## V.4. Lista persoanelor intervievate

Până la momentul elaborării prezentului Raport de Evaluare au fost organizate două interviuri cu reprezentanții Autorității de Management și 19 interviuri cu beneficiari POCA. În tabelele de mai jos se regăsesc informații despre persoanele intervievate în cadrul contractului.

Nr. crt.	Instituția	SMIS	Denumire proiect	Tema	Persoana intervievată
1	ANAP	126949	Sprrijn în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante	7	
2	ANAP	119622	Creșterea capacității administrative a ANAP și a instituțiilor publice responsabile pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul achiziției publice	7	a
3	PRIMARIA SECTOR 5 București	128825	O primărie mai aproape de oameni la doar un click distanță	8	
4	SECTORUL 1 AL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI	128335	Mecanisme și instrumente implementate la nivelul S1MB pentru fundamentarea deciziilor și planificării strategice pe termen lung	8	
5	JUDETUL MARAMURES	126337	MaraStrategy	8	
6	JUDETUL BRASOV	128663	Îmbunătățirea procesului decizional și reducerea birocrăției la nivelul Consiliului Județean Brașov	8	
7	MUNICIPIUL BOTOȘANI	128790	Simplificarea administrativă și reducerea birocrăției prin implementarea de măsuri de digitalizare în Municipiul Botoșani	8	
8	MUNICIPIUL GALAȚI	125256	Implementarea unui sistem informatic integrat de management al documentelor, arhivă electronică și managementul relației cu cetățenii și mediul de afaceri, elaborarea Strategiilor de Dezvoltare Durabilă și Smart City.	8	
9	MUNICIPIUL REȘIȚA	128386	Implementarea unui sistem de informatizare a administrației publice, sistem de management integrat al datelor administrației publice și îmbunătățirea organizării instituționale și a procedurilor la nivelul Municipiului Reșița	8	



Nr. crt.	Instituția	SMIS	Denumire proiect	Tema	Persoana interviuată
10	Municipiul Pitești	126349	Simplificarea procedurilor administrative pentru cetățenii Municipiului Pitești	8	
11	JUDEȚUL GORJ	125603	Eficientizarea Planificării Strategice la nivel Organizațional (EPSO)	8	
12	MINISTERUL JUSTITIEI	119988	Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016 - 2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție	9	;
13	AGENCIA NATIONALA DE INTEGRITATE	118824	LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilități și averi nejustificate	9	
14	MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE	118813	Consolidarea integrității în instituțiile publice și în mediul de afaceri	9	
15	MINISTERUL EDUCATIEI ȘI CERCETĂRII	127148	Dezvoltarea de reglementari instituționale privind etica, integritatea și anticorupția în sistemul de educație	9	
16	JUDETUL MURES	117960	Spunem NU corupției!	9	
17	JUDEȚUL VASLUI	118196	Etica și integritate la Consiliul Județean Vaslui	9	
18	UAT JUDEȚUL BACĂU	118515	PRO-INTEGR - consolidarea integrității, reducerea vulnerabilității și riscurilor de corupție în administrația publică din județul Bacău	9	
19	JUDETUL CALARASI	118879	Îmbunătățirea capacității administrației publice locale de a furniza servicii în baza principiilor de etică, transparență și integritate	9	



## V.5. Modelul de chestionar

### Chestionar general pentru beneficiari

**Scop:** Obiectivul general al unui sondaj este de a colecta date statistice legate de o opinie colectivă împărtășită de un eșantion reprezentativ din populația analizată. Trei obiective principale caracterizează sondajul: estimarea (colectarea și numerotarea datelor), descrierea (obținerea de informații despre fenomenele subiective care explică fenomenele obiective) și verificarea ipotezelor,

**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 baza cărui apel de proiecte a fost depusă cererea dvs. de finanțare:

- Apel de proiecte pentru cereri de finanțare strategice (.....)
- Primul apel de proiecte (.....)
- .....

2. Ați fost un partener de proiect în perioada de programare anterioară (PODCA 2007-2013)?

- Da
- Nu





3. Ați aplicat vreodată 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 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"/>

Vă rugăm să specificați care sunt aspectele care pot fi îmbunătățite.....

2. Este proiectul relevant pentru nevoile dvs. organizaționale interne? (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"/>

Vă rugăm să specificați care sunt aspectele care pot fi îmbunătățite.....

3. Este proiectul relevant pentru organizarea dvs. instituțională (de exemplu, regulile interne/relația cu alte ministere sau autorități publice)? (vă rugăm să bifați un scor de la 1 la 10, 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.....

4. Este relevant proiectul pentru „Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014 - 2020”? (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"/>



### Secțiunea III - Management și implementare

1. Cât de mult au influențat criteriile de eligibilitate elaborarea cererilor dvs. de finanțare? (vă rugăm să bifați 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 bifați 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 problemele și dificultățile majore 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
- găsirea partenerilor adecvați pentru proiect
- elaborarea bugetului
- planificarea activităților proiectului
- folosirea platformei electronice
- 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 naționale



- interacțiunea cu administrația de la nivelul proiectului
- Relația cu organismele programului POCA
- altele (vă rugăm să specificați) .....
- Nu am întâmpinat nicio problemă sau dificultate

6. Care au fost cele mai importante elemente care facilitează implementarea proiectului? (vă rugăm să bifați una sau mai multe opțiuni)

- experiență internă trecută în gestionarea proiectului
- sprijin acordat altor parteneri
- sprijin din partea administrației mele
- sprijin din partea organismelor programului POCA
- altele (vă rugăm să specificați) .....
- Nu am întâmpinat nicio problemă sau dificultate

7. Dacă primiți sprijin din partea POCA, cum ați evalua sprijinul oferit de autoritățile programului pentru a ajuta beneficiarii în pregătirea și implementarea proiectelor? (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"/> |

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
---	---	---	---	---

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 am informații cu privire la acest Program
- Nu știu/Nu răspund





10. În ce măsură a contat experiența acumulată anterior și cea actuală în implementarea programului? (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 deja la PODCA 2007-2013, ce aspecte contribuie la îmbunătățirea experienței acumulate?

- pregătirea cererii de finanțare
- eligibilitatea și solicitarea costurilor (management financiar)
- livrarea activităților și rezultatelor (management operațional)
- calitatea rezultatelor
- cantitatea rezultatelor
- altele (vă rugăm să specificați) .....
- nu există fost îmbunătățiri

#### **Secțiunea IV – Rezultate (modificări) și impactul generat de POCA**

1. Care sunt rezultatele așteptate la nivel individual / organizațional și instituțional?

.....

2. Care sunt principalele provocări pentru obținerea unui astfel de rezultat și impact?

.....

#### **Secțiunea V - Eficiență**

1. Câte persoane/zi sunt alocate managementul proiectului la nivelul unui singur an?

.....

2. În ce măsură sunteți de acord cu următoarea frază „fără proiectul POCA nu va exista aceeași cantitate/calitate a rezultatului” („1” reprezintă nu sunt de acord și „5” foarte de acord).

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3. În ce măsură sunteți de acord cu următoarea frază „aceeași realizare a proiectului POCA ar fi putut fi atinsă cu costuri mai mici” (unde „1” reprezintă nu sunt de acord și „5” foarte de acord)





1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4. Există activități în curs de desfășurare sau care au fost implementate recent, similare pentru consolidarea capacității? Dacă da, bifați una sau mai multe opțiuni.

- instruire pentru îmbunătățirea abilităților profesionale specifice
- structura de coordonare
- facilități TIC legate de procesul de gestionare a cunoștințelor
- vizită de studiu
- studii pe aceeași temă a proiectului
- Rețea pentru consolidarea comunității de practică
- Manuale tratând subiecte legate de tema proiectului
- Seminar/workshop abordând subiecte legate de tema proiectului
- Altele (vă rugăm să specificați) .....
- Nu au fost implementate activități similare

5. Dacă ați răspuns pozitiv la întrebarea de mai sus, în termeni de timp și costuri, aceste activități au fost/sunt mai puțin costisitoare?

- Nu
- Da
- Aproape lafel

## Secțiunea VI - Capitalizare

1. În ce măsură ierarhia organizației cunoaște rezultatul proiectului? (bifați 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. În ce măsură noile rezultate obținute prin proiect sunt sustenabile(selectați de la 1 la 5 - unde 1 înseamnă unul "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"/>
Abilitarea nivelului organizațional (de exemplu, noi metode / proceduri / instrumente / configurarea unei noi structuri)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Creșterea activelor instituționale intangibile (de exemplu, în ceea ce privește comunicarea / relația / cooperarea / cadrul normelor)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Active necorporale în termeni nou cadru instituțional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altele (vă rog specificați) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Ce tipuri de activități a derulat organizația dvs. pentru valorificarea acestor rezultate?

- Re-allocarea responsabilității
- Metodologiile au fost încorporate în procesul intern
- Procedura integrată în „manualul de reguli” intern
- Alocarea resurselor necesare
- Rezultatele au fost difuzate în cadrul organizației
- Instituționalizarea procesului
- Altele (vă rugăm să specificați).....

4. Care sunt măsurile pe care le considerați utile pentru valorificarea și eficientizarea rezultatelor?

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....
5. ....
6. Nu știu/Nu răspund

**Secțiuni personalizate în funcție de tema de evaluare:**

#### Secțiunea privind rezultatele specifice pentru tema de evaluare 7

1. În ce măsură rezultatele legate de **capacitățile personale generale** obținute 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
Competențe în legătură cu utilizarea instrumentelor TIC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competențe în raport cu utilizarea sistemului contabil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>







Competențe în legătură cu 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 întări 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 rezultatele legate de **capacitățile personale specifice** obținute 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
Competențe legate de regulile generale privind achizițiile publice (pregătirea specificațiilor tehnice, definirea criteriilor corespunzătoare de selecție și atribuire, evaluarea ofertei, peste / sub prag, 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 checked="" 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 specifice ale UE - 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 achiziții "verzi"					
Aptitudini în evaluarea riscurilor și în detectarea 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 legate de **nivelul organizațional** obținut 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					
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 „șablonului” pentru achiziții ecologice și achiziții comerciale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
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"/>
Altele (vă rugăm specificați) .....					

4. În ce măsură rezultatele legate de **nivelul instituțional** obținut 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
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 pre-comerciale)	<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"/>

5. În ce etapă a **cicluului de proiect**, a avut proiectul a avut un impact mai mare?





- Identificarea nevoilor
- Formularea soluției (plan și program)
- Implementare
- Evaluarea și extragerea lecțiilor învățate

6. Care sunt principalele dificultăți / provocări cu care vă confrunțați în obținerea rezultatelor menționate mai sus, în legătură cu:

- Capacități personale generale: .....
- Capacități personale specifice: .....
- Nivel organizațional: .....
- Nivel instituțional: .....

#### Secțiunea privind rezultatele specifice pentru tema de evaluare 8

1. În ce măsură rezultatele legate de **capacitățile personale generale** obținute 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
Competențe în legătură cu utilizarea instrumentelor TIC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competențe în raport cu utilizarea sistemului contabil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competențe în legătură cu 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 întări 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 rezultatele legate de **capacitățile personale specifice** obținute 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
Competențe legate de analiza impactului / 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 în management și control	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aptitudini în coordonarea / consultarea / dialogul cu părțile interesate locale / regionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aptitudini în bugetarea și planificarea strategică	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Know-how pentru inter-relaționare 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 legate de **nivelul organizațional** obținut 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"/>
Mecanismul bugetării strategice 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 legate de **nivelul instituțional** obținut 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
Abilitare (noi resurse și responsabilități) / înființarea unității / diviziei responsabile de planificarea strategică / bugetare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>





Abilitare (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"/>
Abilitare (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"/>
Punerea în aplicare a 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"/>

5. În ce etapă a **cicluului de proiect**, a avut proiectul a avut un impact mai mare?

- Identificarea nevoilor
- Formularea soluției (plan și program)
- Implementare
- Evaluarea și extragerea lecțiilor învățate

6. Care sunt principalele dificultăți / provocări cu care vă confrunțați în obținerea rezultatelor menționate mai sus, în legătură cu:

- Capacități personale generale: .....
- Capacități personale specifice: .....
- Nivel organizațional: .....
- Nivel instituțional: .....

### Secțiunea privind rezultatele specifice pentru tema de evaluare 9

1. În ce măsură **rezultate legate de capacitățile personale generale** obținute de proiect sunt considerate de succes (de la 1 la 5 – unde 1 reprezintă fără succes iar 5 foarte de succes):

	1	2	3	4	5
Competență în utilizarea instrumentelor TIC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competență în raport cu utilizarea sistemului contabil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competență în raport cu utilizarea de acte legale	<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 conducerea	<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 **rezultatele legate de capacitățile personale specifice** obținute prin proiect sunt considerate de succes (de la 1 la 5 – unde 1 reprezintă fără succes iar 5 foarte de succes):

	1	2	3	4	5
Conștientizarea în etică, integritate și anti-corupție	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competență legată de activitatea de audit și control, în special în cadrul instituțiilor prioritare pentru administrația publică 2014-2020	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competență legată de integritate și reguli interne de disciplină	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competență legată de managementul datelor și a informațiilor de interes public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abilități în evaluarea riscurilor și în detectarea și prevenirea conflictelor de interes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Know-how necesar în 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 legate de nivelul organizațional** obținut de proiect sunt considerate de succes? (de la 1 la 5 – unde 1 reprezintă fără succes iar 5 foarte de succes):

	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 a informațiilor 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 de rutină	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sistem de control intern și audit actualizat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adoptarea de ghiduri și 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 legate de nivelul instituțional** obținute de proiect sunt de succes? (de la 1 la 5 – unde 1 reprezintă fără succes iar 5 foarte de succes):

	1	2	3	4	5
Crearea / punerea în aplicare a 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"/>

5. În care **fază a ciclului de politică** a avut proiectul un impact mai semnificativ?

- Identificarea nevoilor
- Formularea de soluții (plan și program)
- Implementare
- Evaluare și lecții învățate

6. Care sunt principalele dificultăți/ provocări confruntate pentru atingerea rezultatelor anterior menționate, în legătură cu:

- Capacitățile personale generale:.....
- Capacitățile personale specifice:.....
- Nivelul organizațional:.....
- Nivelul instituțional:.....

**Vă mulțumim!**

**Reprezentant legal al consorțiului format din SC ACZ Consulting SRL & t33 SRL & Iris SRL**

